

Introducción

El dato más importante de lo sucedido en el año 2009 como ya adelantaba en un *Informe* anterior y, por lo demás, resulta una constatación generalizada, no tiene que ver con lo institucional o lo político sino con la situación económica. La crisis se ha instalado, como en todo el país, y ese dato condiciona de alguna manera algunas políticas, plantea el siempre complejo problema de su financiación y obliga a preguntarse por la deuda real, buena parte de la cual es –de nuevo como en muchas otras Administraciones– extrapresupuestaria, articulada en la época de bonanza a través de empresas de régimen privado y capital público, lo que plantea, en primer lugar, la cuestión de su conocimiento y cuantificación. Es ése seguramente un tema general que en estos momentos críticos adquiere un significado relevante porque incide en la imagen exterior de España y dificulta la adopción de políticas de contención proyectables hacia afuera puesto que, en ocasiones, cabe preguntarse si el Gobierno central conoce las dimensiones reales del problema y si tiene medios para imponer esas políticas o, al menos, para coordinar la actividad económica.

Pero no es un problema específico de la Comunidad Autónoma de Cantabria sino de todas. Lo adelanto aquí porque, en lo demás, la tónica general del año 2009 en lo institucional ha seguido las pautas de los últimos años en los que pocos elementos cabe destacar. No se trata de una conclusión crítica, antes al contrario. Como en el dicho popular, la ausencia de noticias son con frecuencia buenas noticias. En lo que nos atañe, significa que la dinámica administrativa funciona razonablemente bien, que no hay sobresaltos políticos o institucionales, que la autonomía se traduce en medidas de gestión y no necesariamente en normas y en leyes que luego no se aplican o cuyo seguimiento no se lleva a cabo por falta de medios o incluso de voluntad. Significa capacidad inversora, gestión, administración de los recursos. Porque la autonomía no se traduce necesariamente en leyes, ya digo, sino en medidas de todo tipo (sin excluir las normativas) tendentes a hacer reales y efectivos los postulados generales derivados de la Constitución y el Estatuto y los objetivos concretos ofertados a los ciudadanos en los programas electorales.

Desde el punto de vista político, un dato que puede resultar anecdótico pero que tiene gran repercusión es el protagonismo mediático del Presidente del Gobierno autónomo que no ha hecho más que crecer a lo largo de 2009. Declaraciones, entrevistas, participación en populares programas de radio o televisión, visitas en taxi a La Moncloa, obsequios de anchoas y otros productos propios de la región han contribuido en no poca medida a darle al Presidente Revilla una

proyección que no se corresponde seguramente con el peso demográfico, territorial o económico de la región. Han contribuido a conseguir lo que él mismo ha dicho de ese trabajo mediático: poner a Cantabria en el mapa. Y ciertamente lo ha conseguido, creo yo, a pesar de algunos excesos de populismo acaso evitables.

El liderazgo político es un valor importante y en el caso del Presidente cántabro no hay duda que ese liderazgo se ha ido afianzando con el tiempo. La cuestión está en saber si ello arrastra el protagonismo de su partido o no. Pero eso es un futuro que afecta a otras incógnitas como la de si repetirá o no en las elecciones de 2011.

Aunque no sea un baremo trasladable a otros ámbitos, me parece de interés, igual que se hizo en otros comicios, comparar los resultados de las elecciones europeas de junio de 2009 con los de las elecciones generales de marzo de 2008 y aun con los de las últimas autonómicas de 2007. No cabe extraer consecuencias directas pero sí, quizá, una simple aproximación de tendencias. Dejo aquí, pues, los datos sin más comentarios.

RESULTADOS ELECTORALES COMPARADOS 2007-2009
(ELECCIONES AUTONÓMICAS, GENERALES Y EUROPEAS)

PARTIDOS	EUROPEAS		GENERALES		AUTONÓMICAS	
	PARTICIPACIÓN 50,79%		PARTICIPACIÓN 76,38%		PARTICIPACIÓN 74%	
	VOTOS Y PORCENTAJES		VOTOS Y PORCENTAJES		VOTOS Y PORCENTAJES	
PP	125.621	50,72%	184.853	49,99%	143.610	41,52%
PRC	-	-	-	-	99.159	28,87%
PSOE	98.907	39,91%	161.279	43,61%	84.982	24,33%

FUENTE: Parlamento de Cantabria y Ministerio de Interior

Un acontecimiento con trascendencia política e incidencia en el Gobierno autónomo tuvo lugar en marzo. En dicho mes dimitió el Consejero de Industria (PSOE) al confirmarse su encausamiento por el TSJ en un proceso penal por hechos que sucedieron antes de que fuera nombrado miembro del Gobierno. Al dimitir dejó de ser aforado y, en tal situación, a final de año un Juzgado de lo penal le condenó a penas importantes (dos años y medio de cárcel y siete de inhabilitación) por un delito continuado de obstrucción a la justicia y otro de prevaricación. Los hechos se remontan a la época en la que el ex Consejero era Presidente de la Autoridad Portuaria y en tal condición despidió al responsable del

Departamento de Finanzas, al parecer como reacción a la decisión de éste de declarar a favor de un empleado en un juicio de carácter laboral relativo a su calificación profesional. En ambos casos (calificación profesional y despido) la jurisdicción laboral se pronunció a favor de los trabajadores. La sentencia penal no es firme pero contiene muy duros calificativos (así, habla de «afrentar, amedrantar y humillar», de «falta de competencia», de decisión «absolutamente injusta», de hecho «lamentable» y «penoso») que, según su texto, «evidencian un concepto de la empresa y de la administración pública de carácter patrimonial y privativo, como si ganar unas elecciones o pertenecer al partido vencedor de éstas legitimara para conculcar los principios básicos».

Ha habido otros supuestos de intervención judicial relacionados con personajes públicos pero ninguno hasta ahora con la relevancia directa del que se acaba de mencionar.

En el ámbito municipal destaca el caso del Ayuntamiento de Castro Urdiales donde aún colea, desde hace tiempo, un complejo episodio de imputaciones penales (prevaricación, tráfico de influencias...) que afecta al Alcalde (antiguo militante del PRC expulsado del partido y declarado tráfuga por el pacto anticorrupción para el que en noviembre el fiscal solicitó la inhabilitación), y a algunos concejales o antiguos concejales, además de a otros técnicos, funcionarios y promotores y que, de alguna manera, salpica o ha salpicado a prácticamente todos los partidos. El asunto sigue pendiente de resolución judicial, aunque, como se indicó en otro *Informe* anterior, en el plano contable el Tribunal de Cuentas emitió en 2008 un informe realmente demoledor.

En otro orden de cosas del todo diferente hay que mencionar que el senador Luis Bárcenas (PP), fue imputado en el contexto de la llamada operación «Gürtel», aunque su relación con la Comunidad Autónoma es anecdótica puesto que se trata de un senador de los llamados «cuneros», sin relación personal conocida con Cantabria.

Otras actuaciones penales se han producido en relación con dos Consejeros del PRC. En los dos casos se trataba de querellas presentada por particulares en el contexto de actuaciones administrativas. Y en los dos casos el procedimiento penal no ha prosperado. En uno de ellos la querella fue rechazada pronto. En el otro, el sobreseimiento se ha producido (ya en 2010) tras una larga serie de actuaciones procesales llevadas a cabo a lo largo de 2009 con la dura carga mediática que para un personaje público supone su presencia en los juzgados.

Son todos ellos supuestos muy distintos, que hay que reflejar no obstante aquí por su incidencia institucional, pero que tienen, como digo, una muy diferente proyección que es preciso también deslindar. De todas formas, y con carácter muy general, una reflexión se impone. Sin perjuicio, claro es, de la actuación de los jueces penales cuando sea pertinente, la apelación indiscriminada al Derecho penal como única solución a los problemas políticos o de gestión pone de manifiesto la inadecuación de otras herramientas y soluciones menos traumáticas, sean esas herramientas las propias de la vida social y partidaria, de la vida política en definitiva, sean de la jurisdicción en principio llamada a resolver las controversias con los poderes públicos, la jurisdicción contencioso-administrativa cuyo mayor defecto es, hoy por hoy, seguramente, la lentitud.

En el plano institucional se le dio gran relieve a la reunión («Cumbre» la denominó la prensa) entre el Presidente de Cantabria y el de la vecina del País Vasco, que tuvo lugar en la localidad de Comillas en el mes de julio. Era la primera vez que ambas Comunidades Autónomas llevaban a cabo una reunión formal de sus órganos de gobierno (acudieron buena parte de los Consejeros de ambas Comunidades). En dicha reunión se firmó un llamado «Protocolo de colaboración» en el que se hace referencia genérica y se declara la voluntad de cooperar en diversos ámbitos materiales, pero en particular en materia de protección civil, infraestructuras, sanidad, biodiversidad o protección del Camino de Santiago. Es obvio que no se trata de un Convenio de colaboración de los contemplados en el art. 145 CE, para los que, como es sabido, se exige una tramitación compleja que incluye la intervención parlamentaria. El texto suscrito se limita a establecer pautas de orientación política y a fijar un marco general, como señala el art. 6.4 de la Ley 30/1992 para los acuerdos de este tipo entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que allí se denominan también «Protocolos generales». Pero aunque la realidad rebaje un tanto las expectativas mediáticas no deja de ser significativa la firma y el encuentro como símbolo de normalización institucional y de voluntad de colaboración al más alto nivel (porque otro tipo de colaboraciones concretas siempre han existido).

Ese anuncio de colaboración no impide el desacuerdo con el llamado «blindaje foral», asunto que se planteó, aunque sin conclusiones definitivas (la decisión de no recurrir la reforma legal ha sido posterior) en el debate sobre la orientación política de la región que tuvo lugar en el mes de junio.

En el debate citado en el punto anterior surgió de nuevo el tema de la reforma estatutaria. El Presidente, amparado en la propuesta de su partido que le urgía a la reforma, dijo que era una cuestión «prioritaria», que se trataba de una cuestión «clave de la igualdad», que tenía que ser por consenso. Pero el consenso no llegó, puesto que la correspondiente propuesta se aprobó sin los votos del PP. Da por tanto la impresión de que, aunque todos hablan de reformas del Estatuto, nadie tiene demasiada prisa y que, más allá de algunas declaraciones, las cosas no han cambiado demasiado respecto del año anterior.

Lo que sí se planteó en esa ocasión fue el tema de la financiación autonómica (cuyo modelo Cantabria aceptó después) o la creación de una figura contemplada en el actual Estatuto (art. 16) pero que no ha sido desarrollada mediante la correspondiente ley (que precisa, además, una mayoría de tres quintos). Me refiero a la institución del Defensor del Pueblo, cuya creación, al parecer, sí se pretende impulsar. Sería la penúltima institución que falta del actual Estatuto. La que queda (cuyo desarrollo también requiere una ley aprobada por mayoría de tres quintos) es el Consejo Jurídico Consultivo (art. 38), cuya creación no parece estar de momento en la agenda del Gobierno, ni de los Grupos parlamentarios. Cantabria es, en efecto, en la actualidad, la única comunidad autónoma que no posee Consejo Consultivo. Esa constatación no es necesariamente negativa como una lectura precipitada pudiera dar a entender. Y ello por una razón práctica muy sencilla. Porque, junto con el Gobierno de la Nación, en la actualidad es el único «cliente» del Consejo de Estado, lo que hace que reciba en tiempos breves los dictámenes e informes que de forma obligada algunas normas exigen.

Queda un asunto que comenzó en 2007, siguió muy vivo en 2008, ha continuado a lo largo de 2009 y previsiblemente perdurará en 2010. Me refiero a la cuestión de las numerosas Sentencias del TSJ (algunas reiteradas después por el TS) que anulan licencias, planes o estudios de detalle y ordenan el derribo de lo ilegalmente edificado, sin perjuicio de condenar en algunos casos al pago de indemnizaciones en vía de responsabilidad. Pues bien, con motivo de esas Sentencias que, como ya dije en un *Informe* anterior, afectan a más de 500 viviendas situadas, sobre todo, en los municipios de Arnauero (144 viviendas), Argoños (246), Miengo (110 viviendas) y Piélagos (65 viviendas), se ha constituido una Comisión de afectados que ha llevado a cabo numerosas actividades, manifestaciones y campañas de prensa hasta llegar a la Comisión de peticiones del Parlamento europeo. Como resultado de esas actividades la Comisión consiguió en su día que el Parlamento de Cantabria aprobara, por unanimidad, una resolución en la que se instaba al Gobierno a buscar soluciones. Consecuencia de esa resolución fue el Plan que en esa dirección aprobó a finales de 2008 la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo; Plan que –dice– «no pretende ser, en modo alguno, un intento de incumplir las Sentencias», pero en el que, tras una descripción de los distintos supuestos, se apunta a la reforma del planeamiento como posible vía de solución en algunos casos, no en todos. La cuestión sigue presente y viva, como digo, a finales de año. Los tribunales apremian, los afectados arrecian sus protestas, los ayuntamientos afirman que no pueden hacer nada y que no tienen dinero para subvenir a las indemnizaciones (que, por lo demás, no solucionan nada) y desde la Consejería más directamente interesada se ha sugerido incluso, aunque sin mayores detalles, una «solución legislativa». El hecho cierto es que, en medio de la crisis y del fin de la época del urbanismo desaforado hay un problema que afecta a mucha gente entre la que se dan todo tipo de situaciones; desde los adquirieron una segunda vivienda sabedores de su situación (la pendencia de un recurso) hasta quienes compraron las casas como vivienda habitual y de buena fe y se encontraron luego que habían comprado un problema. De todo ello hay que sacar para el futuro consecuencias y conclusiones operativas y, entre ellas, además de las estrictamente formales, no resultaría seguramente impertinente la creación de registros administrativos de fácil acceso, incluso por vía telemática, que permitieran a los potenciales compradores consultar cualquier recurso que estuviera pendiente en el que se pretendiera la nulidad de cualquier acto administrativo y que pudiera concluir con una sentencia que conllevara la orden de derribo. De manera que los eventuales compradores pudieran consultar todos esos datos y no sólo los que de forma obligada constan en el Registro de la propiedad.

Cabe aludir, ya en forma esquemática, a la aprobación de diversos planes de importancia destacada en la vida cotidiana como el nuevo Plan de Vivienda (una vez firmado el mayo el correspondiente Convenio con el Estado), el Plan de Carreteras, el levantamiento por la Unión Europea de la veda de la anchos después de cinco temporadas de cierre de los caladeros y lo que eso significa desde el punto de vista económico. Y la regulación de los Planes eólicos, a los que me refiero más adelante en la parte dedicada a la actividad reglamentaria.

Resta por decir, por último, que en noviembre murió el segundo Presidente de Cantabria (1984-1987), Angel Diaz de Entresotos (AP), que accedió al cargo

como consecuencia de la crisis interna que se planteó en el seno de llamada Coalición Democrática y que propició la dimisión de José Antonio Rodríguez, su antecesor. Permaneció como Presidente hasta las elecciones de 1987 de las que salió su sucesor, J. Hormaechea.

Actividad normativa: leyes

La actividad legislativa del año 2009 ha sido menor que la del año anterior. Frente a las 9 leyes de 2008 este año pasado se han aprobado seis y solamente una o, a lo sumo, dos con proyección externa, es decir, con contenidos materiales sustantivos de incidencia social. Más o menos lo mismo que en 2008 cuando la única ley sustantiva de importancia fue la Ley de Educación. Pero esta constatación, que pudiera ser observada con carácter crítico, a mi juicio no lo es. Gobernar no significa necesariamente legislar. Es más, en ocasiones legislar puede ser el pretexto para no gobernar, para no gestionar, para no aplicar una normativa no suficientemente explorada que no se ha mostrado inútil u obsoleta. La huida hacia adelante que en tantas ocasiones se observa en la trayectoria de algunas comunidades autónomas oculta a veces esa incapacidad gestora que trata de compensarse con una frenética actividad legiferante a partir del falso presupuesto de que lo que esté en el Boletín Oficial está, ineludiblemente, en la realidad. Nada más irreal y ejemplos los hay a montones, aunque aquí no quepa ahora desgranarlos.

En todo caso, y por lo que ahora importa, las leyes aprobadas por la Comunidad de Cantabria en 2009 han sido las siguientes:

– *Ley 1/2009 de 23 de febrero, por la que se modifica la Disposición Adicional 24 de la Ley 6/2007, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2008, relativa a la previsión de garantías en desarrollo de la Ley de Subvenciones.* Se trata de una ley de un solo artículo en el que se prevé la posibilidad de adelantar el pago de la totalidad de la cuantía de las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva sin necesidad de constituir garantías a favor del órgano concedente, como se preveía con anterioridad, cuando se limitaba el citando adelanto sin garantías al 75% de la subvención concedida. «La actual coyuntura económica –dice el Preámbulo– hace difícil la obtención de garantías a los particulares y empresas beneficiarias de subvenciones», por lo que se justifica el pago anticipado del importe total de dichas subvenciones con independencia de que se haya seguido en su otorgamiento el procedimiento de concurrencia competitiva o el de concesión directa.

– *Ley 2/2009, de 3 de julio, de modificación de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.* Es, quizá, la ley más importante del año 2009. Se trata de una ley que modifica la comúnmente llamada ley del suelo en un punto importante que afecta a la realidad social de la región: las construcciones en suelo rústico.

La regulación de las construcciones en suelo rústico se contemplaban hasta ahora, en efecto, en la citada Ley 2/2001 en términos muy restrictivos. La primitiva versión del Anteproyecto de Ley, de hace ahora diez años, preveía la posibilidad excepcional de algunas construcciones en suelo rústico, pero el texto se

endureció y rigidificó enormemente a su paso por el Parlamento. Nueve años después la Ley 2/2009 flexibiliza la posibilidad conforme a unos criterios que merece la pena glosar mínimamente. Para ello, es decir, para poder comparar lo que había previsto y lo que ahora se prevé es necesario referirse, aunque sea en esquema, a las iniciales previsiones del Anteproyecto del año 2000, a las opciones de la ley que han estado vigentes hasta ahora y, finalmente, a la Ley 2/2009. Una ley con sólo tres preceptos que se limitan a reformar los arts. 112, 113, 114 y 116 (o sea, 4 de los 9 que tiene la Sección correspondiente al suelo rústico), a añadir una nueva Disposición Adicional 5ª y una nueva Disposición Transitoria 11ª, a más de derogar la Transitoria 9ª. Tiene, además, dos Disposiciones Finales propias.

A) El régimen del suelo rústico en el Anteproyecto de Ley de 2000 pivotaba sobre una clasificación dual: suelo rústico de especial protección y suelo rústico de protección ordinaria.

En el primero, el régimen prohibitivo era rígido. El propio texto imponía las restricciones abriendo la puerta al planeamiento para que éste las pudiera, si acaso aumentar, no reducir. Y entre las prohibiciones absolutas estaban las construcciones y edificaciones para viviendas, con la única y limitada excepción de las viviendas de las personas que hubieran de vivir y vivieran real y permanentemente vinculadas a las explotaciones agrícolas o ganaderas, que sí se permitían, aunque observando también las mismas exigencias generales que se contemplaban para las construcciones permitidas en suelo rústico ordinario.

En este segundo tipo de suelos, es decir, el llamado suelo rústico de protección ordinaria, se admitían algunas limitadas posibilidades conforme a un régimen directamente contemplado en el Anteproyecto que los municipios no podrían hacer más permisivo, aunque sí más restrictivo. En todo caso, se imponía una exigencia para esta posibilidad: que hubiera Plan general (Plan general que, no obstante, se flexibilizaba y simplificaba mucho pudiendo caer en esa denominación tanto lo que antes eran Planes propiamente dichos como las antiguas Normas Subsidiarias, que desaparecen). En ausencia de Plan, no se permitía el suelo rústico de protección ordinaria; todo el suelo rústico sería de protección especial y, en consecuencia, sin más posibilidad edificatoria que la señalada en el párrafo anterior.

En el suelo rústico ordinario se admitía la vivienda aislada con limitaciones que el propio Anteproyecto contemplaba para evitar lo que sucedía antes: que esa posibilidad dependiera la discrecionalidad de la Comisión Regional de Urbanismo. En el documento que estoy rememorando se preveían unos mínimos objetivos de adaptación al ambiente y otros más precisos de superficie (5.000 metros cuadrados en el Anteproyecto; 2.500 en la ley), alturas, separaciones y otras exigencias complementadas también con algunas prescripciones específicas, como la prohibición de segregaciones y divisiones y el criterio general de que los propietarios no podrían exigir obras de urbanización y servicios urbanísticos. Todo ello como elementos mínimos de protección que el Plan siempre podría ampliar, no reducir.

La autorización de este tipo de viviendas correspondía a la Comisión Regional de Urbanismo en los municipios sin Plan y al propio Ayuntamiento cuando

hubiera Plan, pero con informe previo de la CRU, que sería vinculante cuando fuera negativo. El carácter excepcional de estas construcciones permitía no considerarlas como un derecho, lo que se traducía en: a) la posibilidad de autorizarlas, denegarlas o condicionarlas, b) en la exigencia de un convenio para el mantenimiento y conservación a cargo de los propietarios, y c) en atribuir la decisión definitiva o por vía de informe negativo a una Comisión Regional de Urbanismo con una composición más abierta y plural que la anterior.

B) El texto definitivo de la ley en su primitiva versión mantenía el mismo esquema, pero añadía algunas exigencias adicionales que, a mi juicio, complicaron e hicieron prácticamente inviable la posibilidad excepcional prevista. Y ya se sabe que cuando todo está prohibido y hay una cierta demanda y una cierta presión, incluso de los Ayuntamientos, la conclusión es que se buscan subterfugios o directamente la pura ilegalidad cuando sucede, además, que la Administración autonómica no posee medios propios para inspeccionar y vigilar su propia normativa, a pesar de que, por cierto, la Ley 2/2001 preveía la posibilidad de inspecciones por parte de la Administración autonómica.

¿Qué es lo que cambió en el texto definitivo? Lo que cambiaron fueron algunas previsiones derivadas de la inclusión de diversas enmiendas de la oposición asumidas por todos los grupos parlamentarios como consecuencia de un pacto que permitió aprobar la ley por unanimidad.

Las enmiendas que afectaban a este concreto asunto tenían como pretensión un bienintencionado propósito a partir de la mala experiencia anterior que, como dije, con la legislación estatal en la mano, había posibilitado que la CRU concediera autorizaciones para este tipo de construcciones en suelo rústico sin criterio objetivo de referencia, lo que había generado la idea de que, si se poseían ciertos metros, la construcción era un derecho.

El cambio fundamental se contemplaba en el art. 113.2 según el cual la posibilidad de la vivienda unifamiliar aislada se hacía depender del planeamiento territorial: («...sólo podrán autorizarse viviendas aisladas de carácter unifamiliar cuando así se contemple expresamente en el planeamiento territorial»). Sería ese planeamiento el que debería prever las determinaciones procedentes en materia de alturas, ocupación, superficie y otras análogas, a las que habría que estar (además de a las directamente contenidas en la ley), salvo que el planeamiento urbanístico contemplara otras más limitativas.

Hacer depender la posibilidad mencionada del planeamiento territorial era hacerlo depender del Plan de Ordenación Territorial. Y aunque, al referirse expresamente al PROT, la ley hablaba de Plan o Planes y flexibilizaba su contenido en función del territorio, la realidad es que la práctica acabó sobreentendiéndose que no había más que «el» Plan de Ordenación Territorial, «un» único y concreto documento que, así entendido y referido a toda la Comunidad, era de difícil elaboración como la experiencia ha demostrado: nueve años después todavía no se ha aprobado.

En tales circunstancias adquiría importancia la transitoriedad. Esto es, qué hacer hasta que se aprobara el citado PROT. Y una de las enmiendas aprobadas, plasmada en la Disposición Transitoria, autorizaba al Gobierno a aprobar uno o

varios planes especiales «de protección del medio rural». Añadiendo que en tanto se aprobaran dichos Planes quedarían «prohibidas cualesquiera construcciones de viviendas unifamiliares», a excepción de las viviendas del agricultor vinculadas a la explotación agrícola o ganadera de que se tratara o las autorizadas por la CRU «con anterioridad al 5 de julio de 2001» (inciso añadido por Ley 9/2001, de 22 diciembre y que aclara el momento de la prohibición: el día siguiente de la publicación de la ley en el Boletín Oficial).

Pero tales Planes especiales tampoco llegaron. Y eso es lo que explica la Ley 2/2009 que estoy ahora glosando, para cuya cabal comprensión era necesario hacer las consideraciones precedentes.

C) La Ley 2/2009 justifica su existencia en su Preámbulo en el que explica que «una de las cuestiones que ha tenido especial significación, no exenta de polémica, es la de las actuaciones en el suelo rústico, cuyas posibilidades se encuentran muy limitadas con la redacción actual de la ley, algunas directamente y otras por su remisión a la aprobación del Plan Regional de Ordenación del Territorio, cuya complejidad y procedimiento hacen imposible una rápida tramitación». Se pretende, pues, una cierta rectificación en la orientación de la versión última Ley 2/2001 con la pretensión de flexibilizar un tanto sus contenidos.

La Ley 2/2009, en efecto, parte de una resolución del Parlamento de Cantabria de 26 de junio de 2008 en la que se instaba al Gobierno «la aprobación de los instrumentos urbanísticos necesarios tendentes a desbloquear y regular la construcción y rehabilitación de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas a ocio y turismo rural en suelo rústico o no urbanizable, a la mayor urgencia posible».

Para ampliar las posibilidades de construcción de viviendas en el suelo rústico, se adoptan, en esencia, dos tipos de previsiones. De un lado, se amplían las posibilidades edificatorias en el suelo rústico de especial protección y, de otro, se contemplan intervenciones adicionales en el suelo rústico de protección ordinaria. Veámoslo.

a) En el suelo rústico de especial protección, además de la vivienda del agricultor o ganadero que viva realmente en dicha vivienda vinculada a la explotación, se van a permitir obras de «reestructuración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes, que no estén fuera de ordenación, para ser destinadas a usos autorizados (...) así como a uso residencial». Esa posibilidad se hace depender de la inclusión de las edificaciones preexistentes en un Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico que debe elaborar el Ayuntamiento, en el que se incluirán las edificaciones con una superficie construida no inferior a 50 metros cuadrados y en el que se pueden prever ampliaciones de hasta un 10% de la superficie construida.

b) En el suelo rústico de protección ordinaria, las posibilidades edificatorias se amplían igualmente, distinguiendo dentro de dicho suelo dos situaciones.

De un lado, los casos de «terrenos próximos a los suelos urbanos o de núcleos tradicionales y que vengán reflejados en el planeamiento territorial o urbanístico», supuesto en el que caben viviendas aisladas de carácter unifamiliar, «así como pequeñas instalaciones vinculadas a actividades artesanales, de ocio y turis-

mo rural». La parcela mínima se reduce a 2.000 metros; reducción que se justifica porque de esa manera se recupera «una unidad tradicional en nuestro pasado normativo» (j). En los municipios que ya tengan Plan general o viejas Normas Subsidiarias (concepto éste que desapareció en la Ley 2/2001, pero trae causa de la normativa anterior) esta posibilidad se hace depender de un Plan especial de suelo rústico, que aprueba finalmente la Comisión Regional de Urbanismo.

Por otra parte, estará el resto del suelo rústico (esto es, el no cercano al suelo urbano) donde podrán autorizarse las mismas actividades y construcciones que en el suelo rústico cercano a los núcleos «cuando así se contemple expresamente en el planeamiento territorial», es decir, se mantiene para esos suelos la misma redacción de la versión inicial de la ley. Pero se deroga la Disposición Transitoria que autorizaba al Gobierno, hasta la aprobación del «planeamiento territorial», a aprobar uno o varios planes especiales «de protección del medio rural». Ahora esa posibilidad desaparece (aunque, en puridad, esos planes eran, de hecho, planes de desarrollo territorial).

He ahí el núcleo de la ley, que se traduce en la modificación de cuatro artículos de la Ley 2/2001:

– El art. 112, sobre el régimen del suelo rústico de especial protección. La novedad, como ya se dijo, consiste en posibilitar instalaciones agroalimentarias complementarias, actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas [«siempre que se trate de un suelo rústico especialmente protegido para esa finalidad», dice el apartado e) del art. 112.3, aunque el sentido de la frase parece exigir un «no»], y las obras de «reestructuración, renovación y reforma de la construcciones preexistentes» que se incluyan en el ya citado Catálogo de edificaciones en suelo rústico elaborado por los Ayuntamientos.

– El art. 113, se refiere al régimen del suelo rústico de protección ordinaria y en él ha desaparecido, significativamente, el inciso «con carácter excepcional» al enumerar los supuestos autorizables. El cambio más destacado consiste, además, en prever la construcción de viviendas unifamiliares en terrenos próximos al suelo urbano o «de núcleos tradicionales» que vengan reflejados en el planeamiento urbanístico o territorial. Por cierto que el concepto de «núcleos tradicionales» no debería ser utilizado, a mi juicio, con la conjunción «o» detrás de suelo urbano porque no es propiamente un concepto jurídico por más que el art. 95, tras su reforma efectuada por Ley 7/2007, utilice esa referencia para poder clasificar ciertos «núcleos tradicionales» que no reúnen las condiciones generales del suelo urbano como tal suelo urbano. Pero, en principio, suelo urbano no equivale a núcleo tradicional. Cuestión distinta sería que el precepto se interpretara en el sentido de que el planeamiento de ciertos municipios permitiera la edificación en suelo rústico cercano al suelo urbano de esos núcleos tradicionales. Pero eso sería una interpretación reductora de la posibilidad ahora prevista; una posibilidad que depende del planeamiento «territorial o urbanístico» o, en los municipios que ya tuvieran planes con anterioridad, de un Plan Especial de suelo rústico al que alude una nueva Disp. Adicional 5ª que la Ley 2/2009.

Esta nueva Disposición permite que en los municipios que tuvieran ya aprobado su Plan General el citado Plan Especial «califique» como suelo rústico de

protección ordinaria «terrenos próximos a los núcleos urbanos o tradicionales» (ahora la expresión suelo urbano o tradicional se trastoca en «núcleo urbano o tradicional», lo que hace más compleja e insegura la interpretación). Se trataría de una operación calificadora, en efecto, no «clasificadora», puesto que parece que se parte de suelo ya rústico (aunque de protección especial) que se convierte en suelo de protección ordinaria. La nueva Disposición Adicional, en su apartado 2, insiste en el mismo planteamiento cuando afirma que en los municipios sin Plan también podrá haber Plan Especial de suelo rústico (Plan autónomo, hay que entender, en contra de las previsiones generales, lo que lo acercaría más al carácter de instrumento territorial que al de Plan General, del que, sin embargo, en parte hace las veces). Ese Plan especial podrá igualmente «calificar» como suelo rústico de protección ordinaria terrenos próximos a «los suelos urbanos o de núcleos tradicionales».

En el resto del suelo rústico se mantiene la exigencia de que las edificaciones de viviendas sólo serán posibles cuando así lo contemple el planeamiento territorial.

– El art. 114 establece normas de aplicación directa (alturas, parcela, linderos) para los supuestos que autorizan los artículos precedentes. El cambio aquí consiste en añadir la exigencia de presentar un estudio de adaptación al entorno, imponer la adecuación a la pendiente natural y aclarar que las infraestructuras para obtener servicios y su mantenimiento correrán por cuenta del promotor de la obra. En las viviendas que autoriza el art. 113.1.h), es decir, las unifamiliares cercanas a los suelos urbanos, se reduce la superficie mínima a 2.000 metros cuadrados, sin que, además, el número de viviendas admisible pueda superar al número de viviendas preexistente «en el núcleo urbano o tradicional» en el momento de la aprobación «del Plan Especial». Probablemente debería haberse utilizado una expresión genérica («planeamiento correspondiente», por ejemplo), en vez de Plan Especial puesto que éste sólo es necesario en aquellos municipios que ya tuviesen Plan, según hemos visto, puesto que en los demás el nuevo art. 113.1.h) hace depender expresamente la posibilidad de su reflejo «en el planeamiento territorial o urbanístico».

– El art. 116 se modifica también. El precepto se refiere al procedimiento para autorizar construcciones en suelo rústico. Y como en el art. 115 se dice que la autorización corresponde a la CRU en los municipios sin Plan y al Ayuntamiento en los municipios con Plan General adaptado, el citado art. 116 distinguía ambos supuestos en los apartados 1 y 2. La modificación afecta únicamente al apartado 1, donde se contempla el procedimiento para cuando la competencia es de la CRU. La modificación consiste, básicamente, en reducir el trámite de audiencia y prever que en la solicitud se incluya «justificación de las notificaciones efectuadas a los colindantes», exigencia incomprensible, a mi juicio, habida cuenta de que lo que se está regulando es una solicitud al Ayuntamiento para ante la CRU, solicitud a la que se deben acompañar un plano, justificación de reunir los requisitos y de que no afecta al medio ambiente. Pero, ¿cómo el solicitante va a poder presentar en ese momento «justificación de las notificaciones efectuadas a los colindantes»?

La información pública en los supuestos en los que la competencia es de la CRU será ahora «de quince días» [art. 116.1.b)], en tanto que el plazo para la información

pública cuando el competente es el Ayuntamiento no se modifica y se mantiene la redacción primitiva (plazo «no inferior a un mes») con lo que ahora resultan plazos distintos cuya diferencia, sustancial, no se explica o justifica adecuadamente.

¿Mejora realmente la situación la reforma llevada a cabo por la Ley 2/2009?. La respuesta a este interrogante es, obviamente, subjetiva, pero creo que puede decirse que si por un lado resulta razonable el plausible propósito de desbloquear una situación que puede y debe flexibilizarse sin merma del necesario control, por otro lado, el resultado genera nuevas preguntas, nuevos interrogantes.

En el fondo de todo el problema está, a mi juicio, el concepto de plan (territorial o urbanístico) que se tenga. Más allá de las exigencias concretas de las leyes, esto es, más allá de los contenidos mínimos que las leyes impongan, no hay un concepto canónico de plan, por más que en el imaginario de muchos profesionales se identifique el plan como un concreto y complejo documento de difícil gestación. Pero no está dicho en ninguna parte que eso sea así. Por ejemplo, la Ley (estatal) 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, define los planes como «el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública para satisfacer necesidades sociales». Otro ejemplo, el llamado Plan Bahía y las Normas generales de urbanización para la provincia de Santander, que estuvieron en vigor desde 1970 y tuvieron gran influencia práctica, no llega a cinco páginas del Boletín Oficial de la provincia (BOP núm. 47, de 20 de abril de 1970).

Si a eso se le une el dato de que el planeamiento territorial puede ser uno (PROT) o varios (Planes comarcales), la conclusión es que el «planeamiento territorial» al que remitía la ley para permitir algún limitado tipo de edificaciones en suelo rústico (art. 113.2) o los Planes especiales de protección del medio rural (a los que transitoriamente remitía la ahora derogada Disposición Transitoria 9ª), no tenían por qué suponer la complejidad a la que se alude. Hacer un Plan territorial omnicompreensivo y para toda la Comunidad Autónoma por supuesto que es complejo e incluso discutiblemente útil por cuanto en el tiempo que tarda en elaborarse y redactarse un documento tan ambicioso es posible que hayan cambiado las circunstancias y hayan aparecido nuevos ejes de desarrollo en virtud de decisiones estatales que afecten a las infraestructuras o circunstancias sobrevenidas imprevisibles. Pero no era necesario un Plan de ese tipo para cubrir las exigencias de la ley (ya fuera el «planeamiento territorial» del que el art. 113.2 hacía depender las viviendas unifamiliares en suelo rústico ordinario, ya fueran los Planes especiales del medio rural a los que se refería la ahora derogada Disp. Transitoria 9ª).

La remisión al citado planeamiento se mantiene igual en el art. 113.2, pero se prevé también una en apariencia mayor flexibilidad en la construcción de terrenos próximos a suelos urbanos o de núcleos tradicionales. Se admiten allí también «pequeñas instalaciones». Pues bien, con independencia de que la expresión es notablemente ambigua y que la remisión a los núcleos tradicionales sigue siendo muy vaga, en ambos casos la posibilidad se hace depender del «planeamiento territorial o urbanístico» y, allí donde no haya Plan, de un Plan Especial de suelo rústico que, como los Planes generales, debe aprobar la Comisión Regional de

Urbanismo (nueva Disposición Adicional 5ª.1, que remite al art. 76.3 y éste al 71.1). No se me alcanza entonces por qué este planeamiento ha de ser más fácil de aprobar que el previsto, en términos similares, con anterioridad.

En todo caso, lo que simbólicamente y prácticamente resulta más cuestionable, quizá (dicho con la prudencia necesaria ante una situación y previsión nueva de la que no existen antecedentes), es la pretensión de ampliar las facultades edificatorias en el suelo rústico de especial protección. En dicho suelo se va a permitir ahora la «reestructuración, renovación y reforma» de algunas edificaciones preexistentes e incluso ampliarlas siempre que así lo contemple un Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico que debe aprobar el Ayuntamiento previo informe de la CRU; Catálogo que, de nuevo, apunta a la experiencia pasada y no está claro que los Ayuntamientos sean tan diligentes en su aprobación como pretende la ley, que, de cualquier modo, no obliga a su elaboración, ni fija ningún plazo. Pero, ¿por qué esta posibilidad resulta cuestionable?. No digo que merezca una valoración negativa, sino, por el momento, simplemente cuestionable. Pues porque el suelo rústico de especial protección es el suelo a proteger radicalmente, bien porque así lo contemple la legislación sectorial prevalente (en cuyo caso hay que estar a ella), bien porque el municipio así lo entienda por estimar que se trata de terrenos que es «necesario preservarlos de su transformación urbana» (art. 108). Pues bien, el municipio hoy es muy libre de ampliar o reducir el ámbito del suelo rústico a raíz de lo que dispone la vigente legislación estatal de suelo, de 2008, a diferencia de lo que sucedía bajo la normativa precedente (Ley 6/1998), a partir de la cual el suelo rústico de protección ordinaria era una opción para no clasificar suelo urbanizable (con todas las dificultades de gestión que ese tipo de suelo impone) unos terrenos que tampoco merecerían una protección absoluta. Ese espacio, cuyo margen anterior era pequeño, se ha visto notoriamente ampliado hoy, de manera que nada impide prever un mayor ámbito de suelo rústico ordinario donde pueden y adonde deben encauzarse las limitadas posibilidades constructivas que la demanda social o las conveniencias económicas lo aconsejen. Ese suelo rústico ordinario no tiene por qué ser continuo y puede muy bien contemplar la «reestructuración, renovación y reforma» de edificaciones, su limitada ampliación y otras posibilidades que contempla el nuevo art. 112 para el suelo rústico de especial protección; un suelo que debe significar lo que evoca: una especial, y por ello, más rígida protección, a cambio de posibilitar un mayor margen en el suelo rústico ordinario, como dice, a mi juicio con buen criterio, el Preámbulo de la ley. Porque en el suelo rústico ordinario la protección no tiene que ser tan absoluta y es posible encauzar en él la eventual demanda social de viviendas aisladas con todo tipo de limitaciones y cautelas como las que vienen directamente impuestas en la ley u otras adicionales.

La posibilidad de discriminar el tipo de protección, esto es, el objeto de la protección, es un hallazgo que debe juzgarse positivamente. Así, la nueva ley permite actividades extractivas (actividades que pueden tener una significativa importancia económica en algunas zonas de la región) siempre que no se trate de suelos protegidos «para esa finalidad» (la ley dice siempre que se trate de suelos protegidos, pero parece evidente que se quiere decir lo contrario pues, si no, no tendría sentido).

La Ley 2/2001 ha sido, además, afectada con posterioridad por la Ley 6/2009, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero, que modifica

los arts. 59.3, 29.7 y Disposiciones Adicional 5ª (que procede de unos meses antes, de la Ley 2/2009) y Transitoria 11ª, añadiendo una nueva Transitoria, la 12ª. Es a esta Disposición a la que me voy a referir, desde el punto de vista ahora de la técnica legislativa, para terminar la glosa que nos ocupa.

La citada Disposición, en efecto, establece: «De acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final 2ª, apartado dos, en tanto no se regule reglamentariamente el procedimiento de tasación conjunta previsto en el artículo 29.7, párrafo segundo, será de aplicación el procedimiento regulado en el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1979, de 25 de agosto». Prescindiendo de la errata no rectificadas (el viejo Reglamento de Gestión es de 1978 y no de 1979), no parece que fuera necesaria una Disposición como ésta habida cuenta que la mencionada y originaria Disposición Final 2ª, en efecto, dispone que los reglamentos del Estado «son de aplicación en todo lo que no se opongan a la presente ley y en tanto no se aprueben por el Gobierno autónomo el o los Reglamentos de desarrollo», añadiendo o precisando, por si cabía alguna duda, que, «en particular», serán de aplicación directa o supletoria, según los casos, entre otros, el «Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto».

Se trata, pues, de una remisión inútil o redundante porque de la genérica pero precisa Disposición que acabo de mencionar se deduce la aplicabilidad del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978.

Pero hay más, porque la nueva Disposición Transitoria 12ª utiliza la remisión al RGU para que se regule por él «el procedimiento de tasación conjunta previsto en el artículo 29.7, párrafo segundo» de la Ley 2/2001 en la versión reformada por la misma Ley 6/2009 que añade la Disposición. El párrafo segundo del mencionado art. 29.7 se refiere al procedimiento de aprobación de los llamados «Proyectos Singulares de Interés Regional» y precisa que el acuerdo de aprobación del Proyecto implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, teniendo el promotor la condición de beneficiario. El párrafo segundo añade que corresponde a la Administración Autonómica la sustanciación del expediente de expropiación, «pudiendo seguirse el previsto en la Ley de Expropiación Forzosa o aplicar el procedimiento de tasación conjunta conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca». Esa remisión al procedimiento que reglamentariamente se establezca y hasta que se establezca es lo que ha llevado a aprobar la Transitoria 12ª, innecesaria, remitiendo al RGU.

Aunque se aceptara –y es mucho aceptar– que fuera necesaria esa remisión porque no estuviera suficientemente clara la Disposición Final 2ª resulta que si se lee lo que al efecto establece el RGU sobre el procedimiento de tasación conjunta en el art. 202, las previsiones de dicho procedimiento son exactamente las mismas que las que para idéntico procedimiento contempla el art. 166 de la Ley de Cantabria 2/2001 bajo el rótulo, precisamente, de «Procedimiento de tasación conjunta».

– Ley 3/2009, de 27 de noviembre, de creación del Instituto cántabro de Servicios Sociales. Se trata de una ley organizativa, como las muchas que hubo en el año 2008 (véase el Informe de dicho año), por la que se crea una entidad, con la

veste de organismo autónomo, como instrumento más ágil y eficaz para descentralizar la gestión de los servicios sociales. Unos servicios que, tras la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, se configuran como derecho subjetivo de la ciudadanía a una serie de prestaciones sociales. El Instituto que ahora se crea ejercerá las competencias de provisión de dichos servicios y prestaciones, la gestión de los centros y de los recursos humanos y económicos precisos para el cumplimiento de esas funciones.

Al mismo tiempo la ley aprueba el Estatuto del Instituto, que tiene como órganos de gobierno un Consejo General (presidido por el Consejero o Consejera responsables de área de servicios sociales e integrado por personal de la Consejería y de otras afectadas como Presidencia y Economía) y un Director.

La regulación del Instituto, al tratarse de un Organismo autónomo, se reclama en los términos de la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración, no obstante lo cual, como ya sucediera en casos similares con anterioridad, el art. 3 pretende que la citada ley, en su origen con pretensiones de generalidad y aplicación prioritaria, sea simplemente supletoria puesto que el mencionado precepto señala que el régimen jurídico del Instituto Cántabro de Servicios Sociales es el establecido en la presente ley y en su estatuto regulador y, «con carácter supletorio regirá la normativa reguladora de organismos públicos y el resto del ordenamiento jurídico que resulte de aplicación». El art.1.2 del Estatuto ni siquiera menciona con carácter supletorio a la Ley 6/2002. Se limita a decir que el Instituto «se regirá por lo dispuesto en su ley de creación y en el presente estatuto».

La fórmula, que se repite, como digo, es criticable porque de nuevo se crea una personalidad, pero para según qué cosas tiene el formato o las consecuencias de un órgano administrativo. Así, al tratarse de un organismo autónomo lo normal sería una remisión completa al molde común de ese tipo de entes. Si fuera una figura «ad hoc» es cuando estaría más justificado un régimen especial. Lo mismo sucede con el régimen de los recursos frente a los actos del Director del Instituto, que según el art. 25 del Estatuto son susceptibles de recurso de alzada «ante el titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales», dando la impresión, como ya he dicho en otra ocasión similar, que entre una y otra personalidad hay una relación *orgánica* de jerarquía, que es la propia del recurso de alzada. Ciertamente que la alzada fuera del ente es posible cuando así lo establezca una ley, pero en realidad se trataría de una *alzada impropia*, precisamente por esa ausencia de relación orgánica, y, además, excepcional, porque su generalización cuestiona la autonomía que se predica del organismo.

Las funciones genéricas del instituto son, como ya se ha dicho, el ejercicio de las competencias y de provisión de servicios y gestión de centros en materia de servicios sociales (art. 2.1); funciones que desarrolla el Estatuto pero a las que se refiere también, con algún detalle más, el propio art. 2.3 de la ley, que alude a la tarea de garantizar «el derecho a la protección social mediante actuaciones de promoción, prevención, intervención, incorporación y reinserción social, y de manera singular a»: a) la protección ante situaciones de desventaja derivadas de carencias básicas o esenciales de carácter social, b) la protección en las situaciones de dependencia, c) la protección de la infancia y la adolescencia en situación de riesgo y desam-

paro por medio de acciones que garanticen la protección jurídica y social de las personas menores de edad, y d) la protección ante las situaciones de riesgo social.

El Instituto podrá nombrar funcionarios interinos y contratar personal laboral temporal, separándose así de las regulaciones generales de la legislación de funcionarios que esta ley aprovecha para modificar, ampliando esa posibilidad a todos los organismos públicos. En cuanto a la selección del personal estable, el art. 14 del Estatuto remite a la competencia de la Consejería competente aunque prevé la posibilidad de que esa competencia la ejerza «en virtud de delegación» el propio Instituto.

– *Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes sociales en el ámbito de la Comunidad de Cantabria.* Se trata de una ley que pretende asegurar, con pretensiones de generalidad, la participación tripartita (Administración, sindicatos y organizaciones empresariales) en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sistematizando y homogeneizando a tal efecto el número y carácter de los representantes y proyectando sus previsiones a diversos ámbitos materiales de la actuación pública. A tal efecto, el art. 1 identifica los objetivos de la norma cuando afirma que tiene por objeto «establecer el marco jurídico que constituya la garantía de la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales, en el ámbito de los organismos y entidades públicas que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, para el ejercicio de todas las funciones, tareas y actividades de promoción y defensa de sus intereses y de cualesquiera otros de carácter general que redunden en beneficio del desarrollo social y económico colectivo». Los criterios de representatividad de las organizaciones empresariales y sindicales serán los establecidos en dicha legislación estatal.

El ámbito de aplicación viene fijado en el art. 2. Según él la participación institucional establecida en la ley será de aplicación «a los órganos de asesoramiento y participación de composición tripartita que se puedan crear, en los términos en que la normativa específica de cada entidad u organismo público así lo establezca». Los ámbitos de intervención serán los siguientes: a) empleo, economía social, trabajo, formación, políticas de igualdad, seguridad y salud laboral; b) educación, sanidad, cooperación pública, vivienda, urbanismo, industria, transporte, medio ambiente, biodiversidad y desarrollo sostenible, turismo y desarrollo rural; y c) en general, cualquier otra de relevancia laboral, social o económica que pueda contar con órganos tripartitos de participación, en los términos concretos que resulten de la normativa específica en cada caso aplicable.

Un amplio campo del que queda expresamente excluida la negociación colectiva en el sector privado y que debe resultar compatible con la existencia de órganos de participación y consulta específicos, en los que participan otros agentes sociales, como el Consejo Económico y Social.

Los órganos tripartitos de participación institucional tendrán, al menos, las siguientes competencias y facultades (art. 4): «a) ser informados y conocer, con carácter previo a su aprobación, de los anteproyectos de ley relativos a todas las materias de su competencia, así como de los proyectos de reglamento que desarrollen aquellas normas legales; b) efectuar propuestas concretas sobre actuacio-

nes legislativas o reglamentarias en materias de su competencia; c) recibir información sobre la planificación, los programas y las medidas relacionadas con el ámbito socioeconómico; y d) efectuar propuestas sobre líneas o directrices generales de actuación y aportar criterios y medidas concretas que contribuyan al mejor desarrollo de las materias socioeconómicas».

Los órganos de participación institucional deberán funcionar de acuerdo con los principios de buena fe y confianza legítima, debiendo sus miembros cumplir con las obligaciones de asistencia a las reuniones, el deber de discreción y el de confidencialidad en relación con las informaciones y documentos que puedan manejar.

Se podrá establecer reglamentariamente un mecanismo de seguimiento sobre las actuaciones desarrolladas por todos los partícipes en cada marco específico de diálogo y concertación (art. 5.3).

La presencia de los representantes de los agentes sociales será a título gratuito, no obstante lo cual la ley prevé compensaciones, en forma de subvención nominativa, «como compensación económica destinada a las organizaciones empresariales y sindicales con participación institucional».

Finalmente, cabe señalar que la ley modifica la Ley 6/1992, de 26 de junio, de creación del Consejo Económico y Social (para igualar el criterio de representatividad exigido a sindicatos y organizaciones empresariales) y la 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 de Cantabria (para excluir al Presidente y Consejeros del citado Consejo Económico y Social en cuanto se trata de cargos no remunerados).

– *Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2010.* 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», así como el «Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo») que asciende a dos mil cuatrocientos cincuenta y siete millones trescientos setenta y cuatro mil doscientos setenta y siete euros (2.457.374.277 euros), que suponen una reducción de casi el 1,5%, respecto de los 2.494.180.605 euros del Presupuesto de 2009 (que había supuesto un 3,5% de aumento respecto del de 2008 y éste, a su vez, de un 9,5% por relación al del año anterior).

Como es habitual 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 casi el 55% del total. Si a ello se le añade el Presupuesto de la Consejería de Empleo y Bienestar social y del Servicio de Empleo (313.3 millones) el porcentaje de lo que significa el núcleo del llamado Estado del bienestar ascendería al 67,3% del total. Los dos ámbitos adicionales que suponen un peso significativo son los correspondientes a las Consejerías de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo (142.1 millones) y Medio Ambiente (150.9).

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 2010 comparadas con las de los dos años anteriores, 2009

y 2008, excluidos los organismos autónomos (salvo el Servicio Cántabro de Salud y el Servicio Cántabro de Empleo, que sí se incluyen).

**PRESUPUESTOS 2010 POR POLÍTICAS DE GASTO
COMPARADOS CON LOS PRESUPUESTOS DE 2009 Y 2008**

	2010	2009	2008
Justicia	33.670.133	33.389.994	29.390.284
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	14.004.270	13.972.834	12.232.020
Política exterior	770.602	8.340.268	8.175.778
Servicios sociales y promoción social	209.779.612	187.427.290	164.765.048
Fomento del empleo	76.302.004	70.693.555	69.304.714
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	33.000.083	39.492.714	38.251.072
Sanidad	793.986.030	789.434.401	752.854.076
Educación	549.224.120	533.432.684	508.173.985
Cultura	52.584.704	59.861.559	58.536.793
Agricultura, Pesca y Alimentación	90.410.713	103.639.982	101.780.466
Industria y energía	51.592.860	58.227.317	58.077.268
Comercio, Turismo y Pymes	38.357.000	40.235.660	38.088.855
Infraestructuras	331.568.139	371.725.356	363.260.087
Investigación, Desarrollo e Innovación	9.956.512	12.723.933	12.381.300
Otras actuaciones de carácter económico	19.044.400	25.793.387	25.032.523
Alta dirección	13.872.755	14.066.884	13.943.291
Servicios de carácter general	39.172.743	36.407.038	37.681.957
Administración Financiera y Tributaria	19.112.097	28.105.749	28.203.176
Deuda Pública	74.030.000	67.210.000	87.031.220

La ley plasma también los Presupuestos de los ya abundantes organismos públicos. Así, además del «Servicio Cántabro de Salud», el «Servicio Cántabro de Empleo» y el «Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo», que se incluyen dentro del presupuesto de la Administración General, la ley contempla los presupuestos de los siguientes organismos públicos: «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria», que incluye el de la «Escuela Regional de Policía Local» y la «Escuela Regional de Protección Civil» (1.632.974 euros), «Centro de Investigación del Medio Ambiente» (4.430.974), «Oficina de Calidad Alimentaria» (2.239.936), «Instituto Cántabro de Estadística» (1.774.890), «Agencia Cántabra de Administración Tributaria» (9.633.270), «Agencia Cántabra de Consumo» (2.260.688).

Además, se contempla el Consejo «Económico y Social de Cantabria» (631.814 euros), el «Consejo de la Mujer» (110.258), el «Consejo de la Juventud» (472.734), el «Órgano de Resolución Extrajudicial de Conflictos Laborales», la «Entidad Pública Empresarial Puertos de Cantabria», el «Instituto de Finanzas de Cantabria».

En el Boletín Oficial en que se publica el Presupuesto (BOC, extraordinario 25, de 30 de diciembre de 2009) se citan después los presupuestos de diversas Fundaciones públicas («Fundación Cántabra para la Salud y el bienestar social», «Fundación Fondo Cantabria Cooperativa», «Fundación Cántabra del Deporte», «Fundación Marqués de Valdecilla», «Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria», «Fundación Centro Tecnológico de Componentes» y «Fundación Instituto Hidráulica Ambiental») y la estimación de las ya bastante numerosas sociedades mercantiles de capital público.

Desde el punto de vista del principio de transparencia, en el resumen de gastos que, a la postre, supone el Presupuesto más allá de su consideración técnica, se echa en falta un resumen global de los ingresos y gastos extrapresupuestarios, es decir, la estimación general, no sólo entidad por entidad, de todo el sector público que no participa de la consideración de Administración (empresas de capital íntegramente público, Fundaciones y otros entes y sociedades mixtas o participadas). En el año 2007 el montante de todos esos gastos rondaba el 25% del presupuesto de aquel año. No he encontrado una referencia precisa y sintética a esas cifras en el Presupuestos para el año 2010, como tampoco en el del año anterior.

En el estado de gastos, que se corresponde con los Anexos contables de la ley, se incluyen entes públicos, Fundaciones y sociedades con personalidad privada de las que son titulares la Administración o los entes públicos adscritos, pero no hay un resumen global, como lo hay para las distintas Secciones que conforman la Administración general propiamente dicha. Esa ausencia, que aunque no venga impuesta por la ley resultaría clarificadora, dificulta extraer con cierta aproximación el gasto real de todo el sector público en sentido económico, incluida la Administración. Ese resumen o espejo económico global debería contemplarse, si no desde las estrictas exigencias legales sí desde el mencionado principio de transparencia que se abre paso poco a poco en virtud de postulados comunitarios. Se trata de una cuestión fundamental que debería plasmarse legalmente, tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas. Ni aquél, ni éstas

deberían poder oscurecer el conjunto de sus gastos mediante instrumentos de ingeniería financiera o contable, porque, además del Presupuesto, es necesario conocer lo que supone la financiación extrapresupuestaria, el endeudamiento real a través de sociedades privadas de capital público o el costo de servicios, teórica y formalmente privados porque se prestan a través de empresas privadas que acceden al mercado financiero, pero que tienen carácter público.

En cuanto a la ley, su estructura es la habitual en este tipo de normas. De hecho el Preámbulo se repite y, sobre todo al principio, recoge párrafos exactamente iguales a los de años anteriores, afirmando, por ejemplo, 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 como objetivo reiterado, cuya efectiva realidad queda sin embargo pendiente de conocer el verdadero alcance del endeudamiento global (el previsto en la ley para financiar el presupuesto propiamente dicho, que este año es de 430 millones de euros, el doble del año anterior, y el extrapresupuestario a través de las empresas con régimen jurídico privado).

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 de los gastos, las operaciones de endeudamiento, las modificaciones presupuestarias y las normas sobre gastos de personal. El Título VI se refiere a las normas sobre contratación.

En el texto de la ley hay tres prescripciones con algún calado político y social que deberían ser adecuadamente dadas a conocer: la congelación de las retribuciones de los altos cargos que, como ya sucediera el año anterior, no se ven incrementadas (como se destaca en el apartado II.5 del Preámbulo); 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. 42); y la renuncia a utilizar empresas de trabajo temporal para resolver las necesidades laborales de la Administración y todo el sector público (Disposición Adicional 2ª).

– *Ley 6/2009, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido financiero.* Este año mediante esta ley «escoba» se crea un nuevo impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero destinado a «minorar los posibles impactos derivados de la eliminación de residuos en vertedero sobre el medio ambiente»; impuesto que será compatible con cualquier tasa aplicable a las operaciones gravadas y que pretende fomentar actividades de gestión compatibles con el medio ambiente. La ley en este punto se alinea entre las que comienzan incluyendo un catálogo de definiciones aunque éstas se concreten en algo tan vago e inconcreto como decir que los siguientes conceptos (residuo peligroso, residuo no peligroso, gestión, valorización, vertedero, vertido) «se definirán de acuerdo con lo esta-

blecido en la normativa comunitaria, estatal y autonómica sobre residuos que resulte de obligado cumplimiento». Criterio que no estoy muy seguro que mejore la antaño habitual falta de definiciones en las leyes. Pero lo peor es que luego esos conceptos no conllevan consecuencias. Y, así, la distinción entre residuos peligrosos y no peligrosos no se utiliza para nada, ni para prever exenciones o bonificaciones o, al contrario, para diferenciar los tipos, lo que cuestiona de raíz el catálogo definitorio.

Al mismo tiempo y como en anualidades precedentes, se modifican numerosas tasas y hasta catorce leyes anteriores. Por orden cronológico: Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 8/1993, de 18 noviembre, del Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos; Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Cantabria; Ley 7/2001, de 19 diciembre, de Ordenación Farmacéutica; Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales; Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración; Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de ordenación Sanitaria de Cantabria; Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas fiscales en materia de tributos cedidos; Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio; Ley 9/2006, de 29 de junio, de creación de la entidad pública empresarial «Puertos de Cantabria»; Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones; Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas; Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, y Ley 2/2008, de 11 julio, del Instituto de Finanzas.

Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento a lo largo de 2009 fue, una vez más, intensa. Se han celebrado 40 reuniones del Pleno (32, en 2008), 84 de la Mesa (75, en 2008), 40 de la Junta de Portavoces (34, en 2008) y 39 de la Comisión de Gobierno (33, el año anterior).

Se aprobaron 7 proposiciones no de ley (una de ellas presentada por todos los grupos de la Cámara relativa al mantenimiento de la actividad y el empleo en la empresa Bridgestone), casi todas sobre temas concretos o locales, excepto la referida al nuevo modelo de financiación autonómica.

Se celebraron numerosos debates de entre los que destacan los de la orientación política del Gobierno (29 y 30 de junio, con diversas Resoluciones aprobadas) y los producidos con motivo de las comparecencias de los miembros del Gobierno sobre cuestiones de muy diversa entidad. Destacan entre ellas la comparecencia del Presidente para informar sobre el cese del responsable de la Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico y nombramiento de nuevo consejero (cambio que tuvo lugar en marzo y a cuyas circunstancias ya se ha aludido en otro lugar de este Informe), las de Consejero de Economía para informar sobre la financiación autonómica o la del Consejero de Industria sobre la implantación de energía eólica (cuestión sobre la que ya hubo otras comparecencias el año anterior y que ha generado una aguda polémica de la que se da cuenta en otro lugar de este mismo Informe; polémica ciudadana que, por lo que hace a la vida parlamentaria, ha propiciado, además de la citada comparecencia, una proposi-

ción no de ley, 14 preguntas con respuesta oral ante el Pleno, 1 pregunta con respuesta escrita y 11 solicitudes de información).

El Parlamento adoptó también varias Declaraciones institucionales, entre ellas, una con motivo de la conmemoración del día Internacional de las mujeres (8 de marzo) y, ya a finales de año, una con motivo del vigésimo aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del niño (noviembre de 1989) y otra sobre la violencia de género.

Toda esta actividad puede resumirse con la enumeración, sin mayor comentario, de los siguientes datos estadísticos (comparados con los del año anterior):

	2009	2008
Proyectos de Ley	4	9
Proposiciones de Ley	2	2
Interpelaciones	25	20
Mociones subsiguientes a interpelaciones	23	16
Proposiciones no de ley	38	29
Preguntas con respuesta oral ante el Pleno	194	180
Preguntas con respuesta oral en Comisión	15	67
Preguntas con respuesta escrita	171	469
Comparecencias de los miembros del Gobierno en Pleno	12	2
Comparecencias de los miembros del Gobierno en Comisión	10	13
Solicitudes de información y documentación	303	455

Hay que repetir, como el año anterior, que 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 Legislatura: 17 el Grupo Popular, 12 del Grupo Regionalista y 10 el Grupo Socialista.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

De la actividad reglamentaria de la Comunidad cabe destacar, sobre todo, el Decreto 19/2009, de 12 de marzo, por el que se regula la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma; un tema que ha generado una notable polémica que reproduce el conocido debate entre protección y desarrollo, centrado, en este caso, en la posible afección al paisaje.

El Decreto, que se dicta «de acuerdo con el Consejo de Estado», contiene una

interesante previsión. Comienza conectado «el despegue de la energía eólica en la Comunidad» al Plan Energético de Cantabria 2006-2011 aprobado por Decreto 81/2006, de 6 de julio. Y afirma luego que contempla «un conjunto de medidas que permitan la materialización del objetivo de potencia eólica a instalar, atendiendo a la disponibilidad geográfica del recurso eólico y a la existencia de zonas protegidas por motivos ambientales, paisajísticos o culturales existentes en la Comunidad Autónoma». La clave o, si se quiere, lo original de la regulación consiste en la sustitución del sistema basado en la elaboración por los promotores de un Plan Director Eólico «por un sistema de asignación de potencia eólica fundamentado en el procedimiento de concurso público». De manera que la asignación de potencia es algo previo a la autorización del Parque, como queda claro en el art. 2 que dice: «1. Únicamente podrá concederse autorización administrativa para la instalación de Parques Eólicos a quienes hayan obtenido previamente en concurso público convocado al efecto en los términos previstos en el presente decreto, la asignación de potencia eólica necesaria para poder llevar a cabo dicha instalación». Las bases de ese concurso deben recoger, entre otras cosas, «la potencia eólica máxima a instalar y las zonas de implantación territorial de dicha potencia» y «la descripción del o de los Parques Eólicos a instalar». La posterior autorización de los Parques «se someterá al cumplimiento de la normativa ambiental vigente» (art. 8).

La previsión genérica de varias zonas potenciales (aunque no se concrete en ellas el lugar exacto de los Parques), el aumento de la potencia máxima a instalar (1.500 Mw.) por relación con la prevista en el Plan Energético vigente (300 Mw.) y la ausencia de referencia al control ambiental en la primera fase del procedimientos (los concursos de asignación de potencia eólica), generaron pronto un movimiento opositor en el que coinciden las asociaciones ecologistas tradicionales y otras de defensa del patrimonio histórico y cultural. Dicho movimiento logró proyectar la idea de que la región se iba a llenar de aerogeneradores cuando al menos el PRC se había opuesto antes a ellos y la propia Comunidad había recurrido, por razones paisajísticas, la implantación de varios Parques Eólicos en la Comunidad de Castilla y León dando lugar a una Sentencia desestimatoria de la que se da cuenta en este mismo *Informe*. El lema defendido («Energía eólica sí, pero no así») y una infografía muy difundida en la que la bahía de Santander aparecía llena de aerogeneradores aglutinó a más gente de la que tradicionalmente suele agruparse detrás de las asociaciones ecologistas. El resultado conformó un mapa peculiar: el principal diario de la región, de corte más bien conservador, apoyando indirectamente, como los empresarios, la implantación de los Parques; el partido de la oposición (PP) oponiéndose a los parques igual que ecologistas de todo tipo. Los dos partidos del Gobierno apoyando, claro es, la implantación de los parques, aunque con ciertas sensibilidades diferentes: apoyo frontal del PSOE, ciertas reticencias del PRC.

La cuestión de fondo, en todo caso, por lo que aquí importa, es tipo ambiental y de encaje con el Plan Energético 2006-2011. Es evidente que hay una discordancia entre los 300 megavatios de aquél y los 1500 del concurso del año 2009, por más que podría pensarse que un Decreto posterior cubre la exigencia del rango normativo. Y es evidente también que una eventual reforma del Plan precisaría, sin duda, de la evaluación ambiental estratégica a que se refiere el art. 25

de la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado. Pero es más dudoso que los concursos de adjudicación de potencia eólica a que alude el Decreto 19/2009 sean en puridad planes y, si eso es así, no necesitarían de evaluación estratégica. Una evaluación que también evita el propio Decreto 19/2009, por más que las posteriores autorizaciones de los Parques sí se prevé que se sometan, naturalmente, a la normativa de evaluación de impacto ambiental. Es en torno a esos temas sobre los que gira la polémica, aunque en términos más generales quede reducida a una dicotomía simplista: molinos sí-molinos no. La producción de energía es, sin embargo, una opción estratégica para la que se llevaron a cabo, al parecer, diversos estudios previos, elaborándose un mapa de vientos, un mapa de zonas con figuras de protección y un mapa de zonas con limitaciones menores por razones paisajísticas, donde se incluye, por ejemplo, la llamada montaña pasiega, la zona sur del románico y el valle de Liébana. Sin embargo, el Gobierno parece no haber acertado en su política explicativa de una cuestión sensible como ésta, propiciando con ello una actitud recelosa y desconfiada cuyos perfiles no están, desde luego, muy claros. Unas declaraciones de un alto responsable político incidieron a final de año en los aspectos técnicos controvertidos, los medioambientales, sugiriendo la posibilidad de modificar el Decreto que aprobó en 2006 el Plan Energético de Cantabria, lo que, de confirmarse, retrasaría sin duda la decisión del concurso. Baste, pues, por el momento esta referencia a un conflicto larvado, acerca de cuyas derivaciones de todo tipo cabe remitir ahora, con carácter general, al excelente libro de Masao Javier López Sako, *Regulación y autorización de los parques eólicos* (Thomson-Civitas, Madrid, 2008).

De la jurisprudencia constitucional hay que mencionar la *STC 106/2009, de 4 de mayo*, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de lo contencioso-administrativo de Santander y que declara la inconstitucionalidad de la letra c) del art. 31 de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio. La cuestión se plantea con ocasión del recurso interpuesto frente a una multa que la Administración impuso a una empresa por una infracción consistente en haber superado el plazo de promoción de determinados artículos, en contravención del mencionado precepto de la Ley 1/2002, que dice así: «La actividad promocional de venta con descuento se sujetará a las siguientes condiciones: c) El período máximo de duración de una venta con descuento en un establecimiento remodelado será de dos meses desde la fecha de su reapertura. Cuando esta actividad vaya dirigida a la promoción de determinados productos, su duración no podrá ser inferior a un día ni superior a treinta. En ambos casos, los productos promocionados no podrán ser objeto de nuevas ventas con descuento».

Aunque la cuestión se plantea genéricamente a propósito de toda la letra c), el TC la construye al apartado segundo (la venta en promoción) que es el que había dado lugar a la sanción recurrida.

Se trata de un típico problema competencial en el que la duda de constitucionalidad se plantea «en relación con las competencias que en el ámbito de la legislación de defensa de la competencia ostenta el Estado»; competencias que derivan del art. 149.1.13^a CE (así, *STC 208/1999*, de 11 de noviembre). El TC, en línea con pronunciamientos anteriores (*SSTC 88/1986*, de 1 de julio, *148/1992*, de 16 de octubre, *228/1993*, de 9 de julio y *157/2004*, de 21 de septiembre) con-

cluye que «las normas que limitan el libre ejercicio de la actividad mercantil a través del establecimiento de un marco temporal imperativo para el desarrollo de específicas modalidades de ventas deben considerarse integradas en las normas que velan por la defensa de la competencia». La finalidad principal del apartado cuestionado es «evitar que la concurrencia entre los empresarios en el mercado quede rota por el abuso de unas ofertas que aspiran a atraer a los consumidores». Por tanto, en la medida en que «se trata de una regulación que afecta sobre todo a la relación horizontal entre las empresas en una economía de libre mercado, y no a la situación del consumidor como destinatario de los productos producidos por las mismas, su aprobación corresponde al ente territorial competente para legislar en el ámbito de la defensa de la competencia, esto es, el Estado en virtud del art. 149.1.13 CE» (FJ 3).

El TC precisa que esa conclusión no puede ser alterada por el hecho de que el Presidente del Gobierno no hubiera en su día impugnado el precepto cuestionado en el recurso presentado contra la ley, ni por el dato de que la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma hubiera llegado a un acuerdo interpretativo sobre el alcance del precepto, porque ninguna de esas circunstancias puede afectar al papel de los jueces ordinarios en el ejercicio de su jurisdicción, ni puede alterar la interpretación del TC.

En consecuencia, el TC declara inconstitucional y nulo el segundo párrafo de la letra c) del art. 3 de la Ley 1/2001, abriendo la posibilidad de una declaración similar respecto del resto de los apartados, sobre los que, sin embargo, no se pronuncia por no haber sido directamente cuestionados, pero sin que ello limite en modo alguno la posible presentación de otras cuestiones de inconstitucionalidad.

Por lo que hace a la conflictividad ordinaria interesa dejar constancia de algunas sentencias que, por distintas razones, tienen algún interés que trasciende al del caso concreto.

– *STS de 13 de octubre de 2009*, referida a un caso al que ya nos hemos referido en *Informes* anteriores: el de la responsabilidad concurrente de dos Administraciones cuando el daño es imputable a ambas. En este caso, lo que se discute, justamente, es si el daño es imputable a la Administración autonómica y al Ayuntamiento de Arnüero, como sostiene la STSJ de Cantabria de 9 de marzo de 2005 de la que trae causa la ahora considerada, o solamente al Ayuntamiento, como defiende la Comunidad y va a estimar finalmente también el TS por razones de congruencia procesal en el recurso de casación que resuelve esta Sentencia.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en la mencionada Sentencia de 9 de marzo de 2005 se pronuncia a favor de la compartición de causas y responsabilidades, sobre unos hechos de los que conviene dar cuenta para entender el sentido cabal de la Sentencia de 3 de octubre d 2009.

En efecto, en 1990 se aprobó el Proyecto de Delimitación de suelo urbano del municipio de Arnüero incluyendo en él unos determinados terrenos en el lugar denominado Playa de la Arena; Proyecto que fue definitivamente aprobado por la Comisión Regional de Urbanismo en septiembre de 1990. Casi al mismo tiempo, en julio de 1990, el Ayuntamiento aprobó provisionalmente las Normas Subsidiarias del municipio en las que los terrenos que habían sido clasificados

como urbanos en el instrumento anterior lo eran ahora como suelo urbanizable apto para edificar. Las normas fueron aprobadas por la CRU en noviembre de 1990.

En junio de 1991 el Ayuntamiento otorgó licencia para construir en los citados terrenos 144 viviendas unifamiliares. Poco después, una Asociación ecologista (ARCA) interpuso dos recursos: uno contra la mencionada licencia de obras y otro contra la desestimación del recurso administrativo interpuesto ante la CRU contra la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias (de noviembre de 1990). Ambos recursos prosperan en dos sentencias diferentes: la impugnación de las normas por la STSJ de 2 de noviembre de 1993 y la impugnación de la licencia por STSJ de 4 de mayo de 1994, que devino firme una vez que el TS declaró no haber lugar al recurso de casación (STS de 7 de febrero 2000). El Ayuntamiento planteó incidentes de ejecución y otras actuaciones dilatorias, entre ellas la reclamación a la Administración autonómica de la que trae causa la presente sentencia. Una reclamación planteada en 2001 al entender el Ayuntamiento que se le habían producido daños (fundamentalmente, las eventuales indemnizaciones a los afectados por la anulación de licencias) que el reclamante hace derivar de la sentencia de noviembre de 1993 que anuló las Normas Subsidiarias y, en consecuencia, a su juicio, eran imputables a la Administración Autonómica. Frente a la desestimación de la petición el Ayuntamiento interpuso recurso que fue resuelto por la Sala de lo contencioso del TSJ de Cantabria mediante Sentencia de 9 de marzo de 2005 que declaró la responsabilidad solidaria de ambas Administraciones frente a terceros y con una cuota del 50% para cada una.

Es contra esta sentencia contra la que se alzan en casación las dos Administraciones. El TS estima uno de los motivos planteados y casa la sentencia aceptando el vicio de incongruencia «extra petita» alegado por cuanto la sentencia recurrida –dice el TS– se pronuncia sobre cuestiones no suscitadas. Lo que el Ayuntamiento reclamaba era ser reintegrado de todos los gastos que se le produzcan como consecuencia de la orden de demolición de lo construido al amparo de la licencia anulada en 1994, consecuencia, a su juicio, de la anulación de la clasificación del suelo realizada por la CRU. Pero, añade ahora el TS, «no se cuestiona ni se debate en el proceso la responsabilidad patrimonial de ambas Administraciones respecto de terceros perjudicados» por lo que resulta contrario a la exigencia de congruencia la realización de pronunciamientos como los que se contienen en el fallo de 2005 cuando se declara la responsabilidad solidaria. Así, pues, el TS reprocha a la Sala de instancia trasladar la solución que ésta ha dado a otros casos en los que se resolvían recursos de los propietarios «sin tener en cuenta el distinto objeto» pues aquí no se cuestiona la solidaridad.

En consecuencia, el TS casa la sentencia y pronuncia otra, como es obligado, en la que, tras cuantificar los daños y dejarlos reducidos al coste del proyecto de demolición (puesto que la demolición no se ha producido), se enfrenta a la cuestión principal de la relación de causalidad. Y es aquí donde se produce la discrepancia y la razón por la que se desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento: porque la acción de éste al conceder las licencias no resultaba ajena a la causa del eventual daño, de cuya indemnización no queda exonerada (como pretendía inicialmente) por la eventual concurrencia de otra Administración a su producción.

– *STS de 23 de octubre de 2009*. Se trata también de otro supuesto de responsabilidad del mismo Ayuntamiento al que se refiere la sentencia anterior. La Sentencia de 23 octubre resuelve el recurso de casación interpuesto frente a una anterior Sentencia del TSJ de Cantabria de 9 de mayo de 2005 a la que ya me referí en el *Informe 2005*. En aquella ocasión comentaba la citada sentencia pronunciada a raíz de una reclamación dirigida contra el Ayuntamiento de Arnuero y el Gobierno de Cantabria por numerosos propietarios de viviendas cuya licencia de construcción había sido anulada por el TSJ en mayo de 1994 y que devino firme por STS de 7 de febrero de 2000, al declarar el TS no haber lugar al recurso de casación. La sentencia de 2005 analizaba los requisitos de la responsabilidad de la Administración distinguiendo entre daños morales y materiales. El TSJ rechazó entonces cualquier indemnización por daños materiales, básicamente porque el daño no sería efectivo hasta la demolición de lo ilegalmente construido con licencia, hasta el desalojo y esa demolición y desalojo no se habían producido. El daño material no es efectivo aunque sí lo era el daño moral de quienes adquirieron sus viviendas antes de que la licencia hubiera sido anulada. No así en el caso de quienes adquirieron la casa con conocimiento de la existencia de la sentencia que anulaba la licencia. En el primer supuesto, esto es, en los casos en los que sí procede indemnización, ésta deberá ponderarse según se trate de primera o segunda vivienda. La condena fue solidaria a las dos Administraciones competentes (el Ayuntamiento, que otorgó la licencia, y la Comunidad, que aprobó definitivamente el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano donde se preveía un suelo urbano que no reunía los requisitos legales).

El TS ahora mantiene lo decidido en la sentencia de instancia al desestimar el recurso y rechazar la incongruencia alegada, la indefensión, la ausencia de relación de causalidad y otros motivos casacionales ratificando la Sentencia del TSJ tanto en lo que hace a las cuantías indemnizatorias (12.000 euros para los propietarios de primera residencia y 9.000 para los propietarios de segunda residencia) como en lo que se refiere a solidaridad entre Administraciones.

– A lo largo del año se han dictado varios Autos en temas recurrentes de carácter urbanístico. En concreto, sobre la responsabilidad en la ejecución de sentencias de derribo. En el caso del Ayuntamiento de Argoños quería éste que la Comunidad se hiciera cargo del derribo aun no habiendo sido parte en el proceso. La Sala ha reiterado que es al Ayuntamiento a quien le corresponde: Autos TSJ de 31 de julio, 27 de julio, 14 de septiembre o 20 de octubre de 2009. En otras ocasiones se ha procedido a fijar plazo para las demoliciones (así, Auto de 26 de noviembre de 2009, en relación al Ayuntamiento de Piélagos), aunque dos meses después aún no han comenzado las obras.

– *STS de 11 de noviembre de 2009*. Se trata de un recurso de casación interpuesto por la Administración autonómica contra la STSJ de Cantabria de 22 de abril de 2005 por la que se anula el Decreto 81/1989, de 7 de noviembre, que declaró Espacio Natural Protegido el Parque del Macizo de Peña Cabarga y los actos de aplicación del mismo. El motivo principal de la anulación fue el haberse llevado a cabo la aprobación sin la previa redacción de un Plan de Ordenación del Recursos Naturales como exigía la entonces vigente Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, que, no obstante, autorizaba excepcionalmente a ello «cuando existan

razones que lo justifiquen», debiendo en tal caso «tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación». El mencionado PORN nunca fue tramitado, ni aprobado, por lo que la STSJ de 22 de abril de 2005 anuló, como digo, la declaración del Parque por la omisión de un trámite sustancial que afecta a la validez del decreto impugnado.

El TS ratifica la Sentencia de instancia insistiendo en que la declaración de 1989 perdió vigencia o devino inoperante por no haberse aprobado dentro del plazo de un año el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, de modo que no se trata de que el Decreto que declaró el Parque adoleciese de vicios formales o sustantivos sino de que ha perdido vigencia para justificar medidas conducentes a la protección de dicha zona y, por consiguiente, la resolución administrativa impugnada [una denegación de licencia para unos rellenos] «no puede ampararse en la declaración de Parque Natural del terreno en que se ubica».

Es cierta la segunda alegación del Gobierno: que de prosperar el recurso la zona quedaría desprotegida. Pero no lo es menos que las formas tienen un valor preeminente que la Administración ha descuidado desde hace veinte años, lo que invita a reflexionar sobre su importancia y adecuado cumplimiento. En todo caso, con posterioridad a la Sentencia se ha iniciado ya el procedimiento para redactar y aprobar un PORN en el espacio considerado (Orden de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad de 10 de junio de 2009, BOC de 24 junio) y eso paraliza el otorgamiento de permisos (art. 59 de la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 mayo, de Conservación de la naturaleza) por lo que hay que entender que la zona no queda desprotegida.

– *STSJ de Cantabria de 30 de abril de 2009* en recurso interpuesto contra acuerdo de la Comisión Regional de Urbanismo que aprueba la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Santander. Se cuestiona, en primer lugar, el ámbito subjetivo de la acción popular en materia de urbanismo llegando al Tribunal a la conclusión de que la interpretación debe ser siempre a favor de la legitimación con la única limitación de supuestos extremos y muy claros en los que solamente se busque el perjuicio de terceros o la invocación meramente formal de las normas urbanísticas, pues la ley no condiciona el ejercicio de la acción para la que basta –como es el caso– que se invoque el interés general en el mantenimiento de la legalidad urbanística. Pero el asunto de fondo es el de saber si es necesario el procedimiento de aprobación de los Planes de Urbanismo, como exige la ley autonómica para las modificaciones, cuando la modificación trae causa del cumplimiento de una Sentencia judicial.

El TS, en efecto, en Sentencia de 28 de octubre de 2005, anuló una Sentencia anterior del TSJ y declaró que una modificación del PGOU de Santander, efectuada en febrero de 2001, no era ajustada a Derecho. Para cumplir dicha Sentencia el Ayuntamiento inició un nuevo procedimiento de modificación del Plan que fue definitivamente aprobado por Acuerdo de la CRU de febrero de 2006, que es el origen del recurso que da lugar a la Sentencia comentada. El recurrente alega que solamente se ha presentado una memoria (la de la primitiva modificación) con adaptación a la Sentencia del TS, sin aprobación inicial, información pública y aprobación provisional. Y esa alegación va a prosperar. El TSJ considera que

hay cambios y que no cabe aplicar esos cambios mediante la simple aprobación definitiva porque el trámite de información pública es, en todo caso, esencial. Y eso es lo que prevé el art. 83 de la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Jurídico del Suelo de Cantabria para los supuestos de modificación del planeamiento general.

– *STSJ de Cantabria de 16 de noviembre de 2009* en la que se aborda la cuestión del control de actos que tienen su origen en sede parlamentaria y se pueden relacionar con los derechos fundamentales. Es, en efecto, a través del procedimiento de protección de derechos fundamentales como llega al TSJ el recurso planteado por una diputada frente a la supuesta inactividad del Gobierno consistente en no atender la petición de envío de los libros mayores de contabilidad de varias empresas públicas solicitados en sede parlamentaria. Se invocan como preceptos vulnerados los arts. 23.2 CE en su vertiente del «derecho al cargo» en conexión con el 23.1 CE, en cuanto se considera lesionado «el derecho de los ciudadanos a verse representados y a participar indirectamente en los asuntos públicos».

Los hechos surgen en el Parlamento donde la diputada en cuestión solicitó la información mencionada. No habiéndola obtenido, tras utilizar el procedimiento establecido en el Reglamento (queja ante la Mesa e inclusión en el siguiente orden del día) y ante el resultado infructuoso de la posterior comparecencia del Consejero, la diputada acudió a la vía del art. 29 de la Ley Jurisdiccional (reclamación previa al contencioso en supuestos de inactividad) por entender que la ausencia de la citada información dificulta el ejercicio de la función parlamentaria en un aspecto esencial de la función representativa y de la actividad de control de la acción del Gobierno.

El Gobierno opone en primer lugar la falta de legitimación «ad causam» dado que el art. 9 del Reglamento parlamentario agotaría el procedimiento y la solicitud de la diputada al Gobierno no sería sino un mero ejercicio del derecho de petición. En segundo lugar, alega que lo que verdaderamente se impugna sería la respuesta parlamentaria, lo que vendría a ser la impugnación un «acto político verificado en sede parlamentaria» que no sería fiscalizable en la vía jurisdiccional ordinaria conforme le doctrina de la STC 220/1991, de 25 noviembre, según la cual la incompleta satisfacción de una pregunta parlamentaria agota, normalmente, sus efectos en el ámbito parlamentario.

El Tribunal rechaza la falta de legitimación y recuerda la ya citada STC 220/1992 según la cual los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información de los parlamentarios agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, aunque ello no excluya, por excepción, que pueda vulnerarse el derecho fundamental del art. 23 CE si se impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria, concluyendo que uno de esos supuestos excepcionales es precisamente «la negativa del Gobierno a facilitar la información solicitada por los parlamentarios». La cuestión se reconduce entonces al cauce procesal elegido. Y es ahí, por esa razón, por lo que el recurso no prospera (hay que recordar que el Ministerio Fiscal se pronunció a favor de considerar vulnerado el precepto), porque el Tribunal afirma que una vez celebrada la sesión en la que el Consejero expresó la negativa y las razones de la misma, como exige

el Reglamento parlamentario, «la recurrente dejó pasar el plazo» de 10 días previsto en el art. 115 de la Ley Jurisdiccional para la interposición del recurso y, en su lugar, se «inventó» –dice el Tribunal– un trámite no previsto como el requerimiento del Presidente del Gobierno a través de la Mesa, trámite que ésta no admitió.

– *Sentencia de 23 de enero de 2009, del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Burgos, y STSJ de Castilla y León, de 4 de septiembre de 2009*, en recurso de apelación contra la anterior. Traigo aquí una Sentencia que tiene interés por diversas razones y, en todo caso, conecta con un tema polémico de este año 2009: el de la energía eólica.

La primera sentencia corresponde a un recurso interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra una Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos, que inadmite, por extemporáneo, el requerimiento de anulación efectuado por la Comunidad de Cantabria respecto de las autorizaciones de instalación de dos parques eólicos y se desestima dicho requerimiento respecto de otro parque, declarando que no se han invadido competencias de la Comunidad de Cantabria.

El problema de la extemporaneidad del requerimiento del art. 44 LJ (para el supuesto de litigios entre dos Administraciones) tiene poca importancia. La cuestión se circunscribe al momento inicial del cómputo del plazo, que la Sentencia fija en el momento de la publicación de la resolución recurrida y no, como pretendía la Administración de la Comunidad de Cantabria, desde la reunión de una informal Comisión mixta de coordinación de proyectos ambientales formada por las dos comunidades autónomas. Por lo que respecta al otro caso, en el que no hay problemas de plazos, se cuestiona la competencia de la Comunidad de Castilla y León para realizar la evaluación de impacto ambiental y la incidencia de la resolución en el entorno paisajístico de Cantabria, que no había sido convocada expresamente para que evacuara ningún trámite de información específico.

La Sentencia rechaza todas esas alegaciones. Afirma que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la competencia para llevar cabo la evaluación ambiental es autonómica por ser los órganos de Castilla y León los competentes para autorizar la instalación a la que se asocia la declaración ambiental. Niega que la normativa aplicable imponga ningún trámite singular en el que tuviera que darse una especial participación a la Comunidad de Cantabria. Y, aunque reconoce que «el alcance supraautonómico de los impactos ambientales hace que solamente a través de la cooperación y colaboración sea posible realizar una verdadera evaluación» porque el medio ambiente no conoce fronteras, sin embargo entiende que no hay afección prohibida a la Comunidad de Cantabria después de analizar los distintos elementos considerados desde el punto de vista ambiental. En particular, por lo que hace al llamado «territorio pasiego», la sentencia afirma que la recurrente no ha conseguido acreditar suficientemente la existencia de un impacto singular y específico (no hay figuras de protección sectoriales) diferente del que se produce en el ámbito de Castilla y León. En consecuencia, desestima el recurso, como también hace el TSJ en apelación mediante la STSJ de Castilla y León de 4 de septiembre de 2009.

Final

Al llegar al final de este *Informe* hay que volver a repetir lo que viene siendo ya habitual. Que las grandes cuestiones institucionales de trascendencia y proyección general son cada vez más escasas adquiriendo protagonismo otras de aparente menor importancia, pero de no menos interés. La orientación de las leyes, la doctrina de las sentencias, las características del presupuesto, los conflictos planteados, las políticas implementadas. En definitiva, las cuestiones comunes y a la postre más cotidianas sobre las que hoy planean los datos económicos, la profundidad de la crisis, la valoración de la deuda. Y el horizonte del 2011, año electoral que, aunque aún lejos, empieza ya a contar.

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 hasta el 16.3.2009, en que fue cesado a petición propia. Desde esa fecha, el titular de la Consejería es D. Juan José Sota Verdión.

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 Marcano

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

En 2009 dimitió el Consejero de Industria y Desarrollo Tecnológico, D. Javier del Olmo Ilarza, siendo sustituido por D. Juan José Sota Verdión.

Investiduras y mociones de censura

No ha habido

Reuniones, debates y actividad parlamentaria

Reuniones del Pleno: 40

Reuniones de la Mesa: 84

Reuniones de la Comisión de Gobierno: 39

Reuniones de la Junta de Portavoces: 40

Proyectos de Ley: 4

Proposiciones de Ley: 2

Interpelaciones: 25

Mociones subsiguientes a interpelaciones: 23, ninguna aprobada

Proposiciones no de Ley: 38, aprobadas 7

Preguntas con respuesta oral en el Pleno: 188

Preguntas con respuesta oral en Comisión: 15

Preguntas con respuesta escrita: 171

Comparecencias de miembros del Gobierno ante el Pleno: 12

Comparecencias de miembros del Gobierno en Comisión: 10

Solicitudes de información y documentación: 303

Reforma del Reglamento del Parlamento

No ha habido (La hubo en 2007)