

1. Durante el año 2012, año subsiguiente a las elecciones de 2011 que ganó el Partido Popular y que pudo así formar Gobierno en solitario, ha habido pocas noticias relevantes en el plano jurídico-político. No ha habido cambios en el Parlamento donde se mantiene la composición inicial de los Grupos (Grupo Popular; 20; Grupo Regionalista: 12; y Grupo Socialista: 7). Tampoco ha habido cambios en el Gobierno. La actividad normativa ha sido relativamente escasa, como viene siendo la tónica de los últimos años. Diez Leyes y ninguna Sentencia constitucional que afecte directamente a la Comunidad es el resultado de un año en el que lo que destaca es la actividad administrativa y de gasto público que no cabe relatar en un informe como éste. Me referiré, pues, a los asuntos formales empezando por la actividad legislativa.

En 2012 se han aprobado las siguientes diez Leyes:

– Ley 1/2012, de 12 de enero, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 62/08, de 19 de junio. La modificación más destacada consiste en reformar el impuesto de Sucesiones para prever una bonificación del 99 por 100 de la cuota en casos de transmisiones mortis causa entre los parientes más próximos y las donaciones ínter vivos que tengan por objeto mantener o potenciar la actividad empresarial previendo, no obstante, algunos requisitos o filtros de edad, plazos y destino de la actividad.

–Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Se trata de una norma que, en el contexto de la crisis económica y las medidas generales del Gobierno de la Nación, pretende la reducción del déficit público de la Comunidad por la doble vía de la disminución de los gastos y el incremento de los ingresos. En materia de personal, se modifican las previsiones sobre el tiempo retribuido para la realización de funciones sindicales y de representación, la supresión del complemento a las prestaciones percibidas en los casos de Incapacidad Temporal y, con carácter más general, la no se permitirá la prolongación de la prestación de servicios más allá de la edad reglamentaria de jubilación; posibilidad que permite, pero no obliga, la normativa básica estatal. Se limita la posibilidad de nuevas convocatorias de empleo y se contempla flexibilizar la organización administrativa. Se incrementa también la jornada de trabajo ordinaria del personal al servicio de instituciones sanitarias del Servicio Cántabro de Salud. Se modifica la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, en lo que hace a la regulación

CANTABRIA

de la llamada Renta Social Básica. En materia financiera se adoptan medidas derivadas de la adhesión de la Comunidad Autónoma al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012. Se modifican varios tipos de gravámenes de tributos en los que la Comunidad tiene competencias (en materia de hidrocarburos, saneamiento, residuos...). Se crean algunas tasas y se contemplan otras medidas sectoriales de ajuste y austeridad, entre ellas la supresión del Consejo Económico y Social de Cantabria, el Consejo de la Mujer y el Consejo de la Juventud y en su lugar, al menos en los dos últimos casos, se contempla, sin personificación, la Comisión de Participación de las Mujeres y la Comisión de Participación de Jóvenes, como órganos colegiados de carácter consultivo.

– Ley 3/2012, de 21 de junio, por la que se modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. Se trata de una nueva reforma de la Ley urbanística dirigida esta vez a cierta potenciación del suelo rústico o no urbanizable por el expediente de atribuirle y permitirle una serie de usos que permitan cierto desarrollo compatible con su protección. Y todo ello con la finalidad última de dinamizar los núcleos rurales. Para ello, como digo, la reforma amplía la relación de usos y actividades que podrán llevarse a cabo en el suelo rústico y establece la posibilidad de obtener directamente las autorizaciones necesarias para poder llevar a cabo esas actuaciones, sin perjuicio, claro es, de la posibilidad ya prevista de Planes Especiales de Suelo Rústico y de los Catálogos de Edificaciones en Suelo Rústico y hasta su aprobación. Con ello se pretende permitir de forma inmediata la construcción de viviendas unifamiliares aisladas y otras instalaciones como las de actividades artesanales, de ocio y turismo rural, con una serie de límites recogidos en la propia Ley. En la misma línea se pretende fomentar la recuperación de edificaciones existentes por el expediente de permitir obras de restauración, renovación y reforma, cambios de uso y ampliación limitada de la superficie ya construida. Finalmente se pretende orientar el crecimiento de la vivienda aislada permitida en el entorno a los núcleos existentes, que, como dice el Preámbulo de la Ley, “es la forma de crecimiento tradicional de los núcleos rurales”, exigiendo, en todo caso, el respeto a la tipología edificatoria preexistente, el paisaje circundante y los valores ambientales. Los Ayuntamientos asumen la competencia para la autorización de ciertas actuaciones y se les otorga la posibilidad de modular y de decidir el nivel de aplicación de las nuevas medidas. En resumen, una Ley dirigida al medio rural, tan importante, cuya situación debe ser abordada ciertamente con prudencia, pero ante la que no caben los dogmatismos despegados de la realidad como la propia experiencia demuestra. Cuestión distinta es la prudencia con la que hay que manejar los nuevos instrumentos y la necesidad de una inspección ágil que dificulte la consolidación de las irregularidades y permita y reacción inmediata frente a ellas.

– Ley 4/2012, de 15 de octubre, de Creación de la Contribución Especial por el establecimiento, mejora y ampliación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamento de Cantabria. La Ley crea la contribución que evoca su

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

denominación cuyo sujeto pasivo serán las entidades aseguradoras que operen en el ramo de incendios. Todo ello en el marco de lo previsto en la Ley de Cantabria 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, que prevé la financiación de las actuaciones y servicios en ella previstas mediante tasas por servicios de extinción de incendios, rescate y salvamento y “cualquier otro recurso contemplado por el Derecho”.

– Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de Reforma del Régimen Transitorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Se trata de una nueva reforma de la Ley la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de 2001. En esta ocasión esta breve Ley se limita a modificar dos artículos y una Disposición Transitoria de la citada Ley urbanística, que tienen cierta importancia puesto que significa la renuncia a una medida incentivadora de la adaptación de los planes preexistentes a la Ley 2/2001. Según una de las Disposiciones Transitorias de esta Ley se daba un plazo de cuatro años para la adaptación de los Planes urbanísticos, transcurrido el cual solo excepcionalmente se permitían modificaciones puntuales de los instrumentos de planeamiento preexistentes. La regla era que al hilo de la modificación pretendía se adaptara también el Plan a la nueva Ley. Transcurridos once años de vigencia de la Ley 2/2001, no habiéndose adaptado aún muchos de los Planes preexistentes y habiéndose producido hasta tres modificaciones del régimen transitorio original para ampliar el tipo de modificaciones permitidas aun sin la adaptación del Plan a la Ley general, lo que la reforma pretende, en suma, es diluir la prohibición de realizar con carácter general modificaciones puntuales, lo que a la postre significa renunciar a la medida coercitiva inicial para forzar la adaptación. Ciertamente se mantiene esa pretensión, pero, como el Preámbulo dice, “al abrir esta vía, se ofrece la posibilidad de un ejercicio responsable de la potestad de planeamiento”. La Ley reforma también algún detalle de los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR), un instrumento excepcional que, por razones de interés general supramunicipal, permite a la Comunidad Autónoma imponerse sobre el planeamiento municipal existente para la implantación de ciertas infraestructuras, actividades o servicios.

– Ley 6/2012, de 28 de noviembre, de Crédito Extraordinario de Regularización y Financiación de Insuficiencias por Actuaciones Anteriores a 1 de enero de 2012. Una Ley financiera en el contexto de la crisis económica que no precisa ahora de mayores comentarios.

– Ley 7/2012, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2012, y otras Medidas de Carácter Organizativo y Financiero para garantizar la estabilidad presupuestaria. Se trata de una Ley de contenido económico y medidas de austeridad en el contexto de la crisis económica y se limita a modificar varias Leyes en esa dirección. De un lado la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre para el personal directivo en

CANTABRIA

los términos que adelantó el RD-Ley 20/2012, de 13 de julio. De otro, la adaptación en el ámbito educativo de las previsiones contempladas en el citado Decreto-Ley reduciendo las cuantías de los módulos económicos de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados. Finalmente, reforma la Ley 6/2002, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración para ampliar los supuestos de contratación centralizada.

– Ley 8/2012, de 21 de diciembre, de Transporte de Personas por Cable. Se trata de una Ley limitada que afecta, especialmente, a la estación de esquí de Alto Campoo y al teleférico de Fuente Dé, en los Picos de Europa. La nueva Ley recuerda que el transporte por cable, como los demás, está contemplado en la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y, específicamente, en Ley, también estatal, 4/1964, de 29 de abril, sobre Concesión de Teleféricos. Ahora, sobre la base del título competencial exclusivo sobre el transporte por cable que transcurra íntegramente por el territorio de la Comunidad, como dice el art. 24.6 del Estatuto de Autonomía, se aprueba esta Ley que pretende adaptar la regulación preexistente a las innovaciones tecnológicas y dar un tratamiento diferenciado según que las instalaciones tengan o no la condición de servicio público. A estos efectos la Ley contempla los requisitos que debe cumplir el proyecto, construcción y explotación de las instalaciones y regula aspectos específicos sobre seguridad, zonas de influencia y derechos de los usuarios. Regula también el procedimiento de autorización y el régimen de explotación según que se trata de instalaciones que tengan o no la consideración de servicio público, diferenciando el régimen contractual de las primeras y simplemente autorizatorio de las demás. Finalmente, como en todas las normas reguladoras de actividades, la ley se refiere a la inspección y control de las instalaciones así como a las correspondientes infracciones y sanciones.

– Ley 9/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2013. La Ley prevé un presupuesto consolidado de la Administración General de la Comunidad (incluyendo Organismos Autónomos, entre ellos los más importantes "Servicio Cántabro de Salud" y "Servicio Cántabro de Empleo") que asciende a 2.292.524.213 euros, lo que supone una reducción muy significativa respecto de los del propio año 2012, como se observa más abajo en el cuadro adjunto. Una conclusión coincidente con la de años anteriores puesto que, con la excepción de los del año 2012, hay que remontarse a 2008 para encontrar el último presupuesto en franco crecimiento.

En el cuadro se muestran, como se viene haciendo de forma habitual, datos comparativos por políticas de gasto de las previsiones para el año 2013 comparadas con las de los tres años anteriores, excluidos los organismos autónomos (salvo el Servicio Cántabro de Salud y el Servicio Cántabro de Empleo, que sí se incluyen).

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

| PRESUPUESTO PARA 2013 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO CON LOS PRESUPUESTOS DE 2012, 2011 Y 2010 | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2013 | 2.012 | 2.011 | 2.010 |
| Justicia | 28.328.056 | 32.853.360 | 33.670.133 | 33.389.994 |
| Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias | 10.749.781 | 13.190.163 | 14.004.270 | 13.972.834 |
| Política exterior | 1.722.056 | 6.080.264 | 7.706.102 | 8.340.268 |
| Servicios sociales y promoción social | 212.016.372 | 222.138.618 | 209.779.612 | 187.427.290 |
| Fomento del empleo | 69.673.977 | 67.837.865 | 76.302.004 | 70.693.555 |
| Acceso a la vivienda y fomento de la edificación | 19.167.287 | 28.157.180 | 33.000.083 | 39.492.714 |
| Sanidad | 773.156.236 | 729.747.286 | 793.986.030 | 789.434.401 |
| Educación | 477.665.018 | 513.697.465 | 549.224.120 | 533.432.684 |
| Cultura | 24.695.195 | 42.892.539 | 52.584.704 | 59.861.559 |
| Agricultura, Pesca y Alimentación | 50.827.227 | 77.685.478 | 90.410.713 | 103.639.982 |
| Industria y energía | 26.734.744 | 27.701.523 | 51.592.860 | 58.227.317 |
| Comercio, Turismo y Pymes | 13.628.587 | 31.731.828 | 38.357.000 | 40.235.660 |
| Infraestructuras | 215.201.036 | 291.687.681 | 331.568.139 | 371.725.356 |
| Investigación, Desarrollo e Innovación | 13.677.828 | 7.335.085 | 9.956.512 | 12.723.933 |
| Otras actuaciones de carácter económico | 22.313.589 | 16.918.499 | 19.044.400 | 25.793.387 |
| Alta dirección | 8.728.098 | 12.727.374 | 13.872.755 | 14.066.884 |
| Servicios de carácter general | 36.686.401 | 38.348.054 | 39.172.743 | 36.407.038 |
| Administración Financiera y Tributaria | 6.235.226 | 17.777.637 | 19.112.097 | 28.105.749 |
| Deuda Pública | 281.317.500 | 217.180.000 | 74.030.000 | 67.210.000 |
| TOTAL | 2.292.524.213 | 2.439.242.271 | 2.395.687.919 | 2.457.374.277 |

CANTABRIA

En el cuadro se observa que casi todas las políticas de gasto descienden con respecto al año anterior, algunas de manera muy notable, excepto Fomento del empleo, Sanidad, Investigación y Deuda Pública que asciende respecto año anterior y se dispara si la comparación se hace respecto de los años anteriores.

Por lo demás, la Ley recoge el contenido y estructura básica y tradicional de las Leyes de presupuestos anteriores.

– Ley 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Como en años anteriores en esta Ley de “acompañamiento” se aprovecha la oportunidad del nuevo Presupuesto para reformar diversas Leyes. En esta ocasión se reforman (por orden cronológico) nada menos de una veintena de Leyes anteriores. Las siguientes: Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 1/2003, de 18 de marzo, de creación del Servicio Cántabro de Empleo; Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública; Ley 5/1996, de 17 de diciembre, de Carreteras; Ley 5/1997, de 6 de octubre, de Prevención, Asistencia e Incorporación Social en Materia de Drogodependencias; Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio; Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales; Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria; Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos; Ley 3/2006, de 18 de abril, de Patrimonio; Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza; 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; Ley 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo; Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, Texto Refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de Tributos cedidos por el Estado; Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales; Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de personal estatutario de Instituciones Sanitarias; y Ley 2/2012, de 30 de mayo, de medidas administrativas, económicas y financieras. Se crean o modifican también diversas tasas.

Se trata de una práctica que una vez más hay que considerar criticable entre otras razones porque hurta el debate singularizado de cada norma y enmascara en un revoltijo de reformas cambios menores junto a otros de mayor calado que una norma de estas características pueden pasar desapercibidos.

2. La conflictividad, como he dicho, se ha reducido a aspectos de escaso relieve institucional por más que algunos casos tengan transcendencia general. Me limitaré, pues, a una breve relación de decisiones judiciales del Tribunal Supremo y del TSJ de Cantabria.

A) Por de pronto hay que citar varias cuestiones de inconstitucionalidad. Cuatro planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Cantabria en relación con el art. 2 de la Ley 2/2011, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, a la que se añade una nueva disposición adicional sexta, por posible vulneración de los arts. 149.1.6 y 149.1.18 CE en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 de la Constitución. Y otras siete planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santander en relación con el mismo precepto de esa misma Ley y con la misma justificación.

[Hay que decir que la STC 92/2013, de 22 de abril estimó parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad declarando la inconstitucionalidad y nulidad de varios apartados de la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, introducida por el art. 2 de la Ley de Cantabria 2/2011, en la medida en que en dicha Disposición se supeditaba la ejecución de sentencias de derribo a la previa resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, lo que resulta contrario al orden constitucional de competencias en cuanto incide en materia procesal]

B) La conflictividad ordinaria no presenta muchos aspectos de trascendencia o proyección general que merezcan ser relatados aquí. Se refiere a muy variados temas que van desde la impugnación de deslindes, actividades portuarias, tasas y precios públicos, responsabilidad del Estado legislador y otras cuestiones de interés, sí, pero sin especial trascendencia territorial.

Como excepción menciono ahora la STS de 23 de julio de 2012 que desestima un recurso de casación planteado frente a una Sentencia anterior del TSJ de Cantabria desestimatoria, a su vez, de un recurso planteado por una Asociación de padres de alumnos contra un Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria que, en definitiva, resolvió denegar la solicitud de acceso al régimen de conciertos de un colegio que mantenía el régimen de educación segregada.

La Sentencia, asumiendo el planteamiento de la Sentencia de instancia, afirma que, en efecto, el Tribunal Supremo ha reconocido expresamente la legalidad de la "educación diferenciada" y, además, ha declarado que el legislador ha establecido que solo la enseñanza obligatoria impartida en régimen de coeducación podrá ser financiada con recursos públicos. Ese es el núcleo central de la respuesta jurisdiccional, aunque la Sentencia se embarca en una amplia y probablemente innecesaria argumentación adicional. La *ratio decidendi* de la Sentencia del TSJ de Cantabria recurrida pivota en el art. 84.3 LO 2/2006 cuando afirma que no puede haber discriminación por razón de sexo, lo que, como dice la Sentencia, ha interpretado el TS (Sentencia de 16 de abril 2008) en el sentido de que "el derecho fundamental de crear y dirigir centros docentes (...) no comprende el derecho a la elección del alumnado, al menos cuando se trata de centros sostenidos con fondos públicos, siendo el

CANTABRIA

sistema de enseñanza mixta, en el caso de los centros concertados, una manifestación o faceta más de esa competencia sobre la admisión del alumnado que corresponde a la Administración educativa que financia dichos centros concertados; esto es, forma parte de esa intervención estatal que limita el derecho de dirección en los centros privados que reciben ayudas públicas en virtud de lo establecido en el art. 27.9 CE “. De manera que “el sistema de educación diferenciada, en lo que se refiere a los centros concertados, no forma parte del contenido esencial del derecho a la dirección que corresponde a sus titulares como una manifestación del derecho a la libertad de enseñanza reconocida en el artículo 27 CE “. Hay, pues, una opción del legislador, como la que existía en la Ley orgánica 10/2002 y que cambia una vez que la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, “introdujo como criterio de no discriminación en el art. 84 en el proceso de admisión de alumnos el relativo al sexo imponiendo definitivamente en esos centros el criterio de la coeducación”. Y como, en sentido contrario, se deduce luego de la reforma que en esa Ley 2/2006 lleva a cabo la Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para precisar que “No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960”.

La Sentencia que expongo es anterior a esa reforma y por eso desestima el recurso como, antes, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia había rechazado que fuera ilegal la no renovación del concierto por cuanto el centro en cuestión había dejado de cumplir los requisitos legales. Y añade: “Esa decisión de la Administración confirmada por la sentencia de instancia, no cuestiona la existencia de la educación diferenciada, tan legítima como el modelo de coeducación que preconiza la Ley, pero sí se ajusta al mandato legal que descarta que la misma pueda acogerse al sistema de enseñanza gratuita de centros concertados sostenidos con fondos públicos. Y ello porque esa es la opción legítima que adopta el legislador y que no contraría el artículo 27.9 de la Constitución”. Una precisión o un matiz, como se quiera, determinante y que es la base de la decisión pero que importa retener como también el cambio legal que supone luego una proposición contraria igualmente legítima.

C) Con carácter general hay que destacar los numerosos recursos que, de una u otra forma, se refieren a cuestiones medioambientales, gran parte de los cuales a instancia de asociaciones ecologistas. Entre ellos, por ejemplo, el resuelto por la STS de 25 de enero 2012 que desestima el recurso planteado frente a una Sentencia del TSJ de Castilla y León que había estimado el recurso interpuesto por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) contra un Decreto que modificó el Anexo del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia).

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Arca es también la demandante en la STSJ de Cantabria de 17 de octubre 2012 en la que se estima el recurso contra el concurso para asignación de potencia eólica para la instalación de parques eólicos por considerar que con la resolución impugnada en realidad se está planificando tanto el sector eléctrico como la ordenación del territorio a través de un instrumento adecuado. Y otra asociación ecologista (Ecologistas en Acción) consiguió asimismo la anulación del proyecto de mejora de una carretera y la declaración de impacto ambiental (STSJ de 31 de octubre 2012).