

## CANTABRIA

Luis Martín Rebollo

### 1. Actividad normativa: leyes

La actividad normativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria durante 1989 ha sido limitada y, en general, de escasa trascendencia. Cinco leyes y cerca de cincuenta disposiciones de diverso rango (Decretos, Ordenes y Resoluciones) constituyen el corpus normativo aprobado, cuyas características más destacables trataremos de sintetizar.

En cuanto a las *leyes* se trata de la ley de Presupuestos para 1989, tres leyes de concesión de créditos extraordinarios y una ley deslegalizando la creación, modificación, supresión y cambios de denominación de Consejerías, que según el art. 37 de la ley 3/1984, de 26 de abril, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, debía hacerse por ley y en adelante «será acordada por Decreto de la Presidencia del Consejo de Gobierno».

Son las siguientes:

— Ley 1/1989, de 9 de Marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1989, que aprueba un volumen de gasto de 41.111.999.000 ptas.

— Ley 2/1989, de 20 de marzo, de reforma parcial de la ley 3/84, sobre régimen jurídico del Gobierno y la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, cuyo único artículo deslegaliza, según se ha dicho, la creación y supresión de Consejerías.

— Ley 3/1989, de 13 de septiembre, de concesión de un crédito extraordinario (de 100 millones) para financiar el plan de obras y servicios de la comarca de acción especial «zona oeste» para el ejercicio de 1989.

— Ley 4/1989, de 13 de septiembre, de concesión de un crédito extraordinario (de 250 millones) para financiar el plan de obras y servicios de la comarca de acción especial «zona sur» para el ejercicio de 1989.

Ley 5/1989, de 10 de noviembre, de concesión de un crédito extraordinario (de 400 millones) para ayudas a la ganadería cántabra como consecuencia de la sequía. La financiación del mismo se prevé en la ley que se haga mediante operaciones de crédito.

Durante el año, sin embargo, han entrado en la Asamblea Regional de Cantabria diversos *proyectos de ley* de mayor trascendencia, que no han terminado su tramitación, y se han tomado en consideración varias *proposiciones de ley*.

En el mes de enero se presentaron por el Consejo de Gobierno tres proyectos de ley relacionados con la agricultura y ganadería: de Cámaras Agrarias; de Capacitación Agraria; y de Pastos en los montes de Cantabria. En mayo un proyecto de ley de Acción Social. En junio otro sobre órganos

rectores de las Cajas de Ahorro con sede en la Comunidad Autónoma. Y más recientemente un proyecto de ley de Bibliotecas.

En cuanto a las proposiciones de ley, se tomó en consideración la presentada por el Grupo Popular sobre Estadística de Cantabria y ha seguido tramitándose una reforma del Reglamento de la Asamblea que trae causa de una proposición de ley presentada en 1988 también por el Grupo Popular.

Mención aparte merece el proyecto de ley de Ordenación del Territorio, que data también del año anterior. En marzo de 1989 se publicó el Dictamen de la Comisión correspondiente donde se había llegado a una solución pactada por todos los grupos de la Asamblea o, al menos, por los representantes de dichos grupos en la Ponencia. Se dice esto porque el representante del Grupo Popular dejó de pertenecer a dicho Grupo, pasando al Mixto, en noviembre de 1989. En cualquier caso, lo cierto es que se había llegado a un destacado acuerdo que abarcaba todo el arco parlamentario, no obstante lo cual el proyecto fue retirado por el Consejo de Gobierno en mayo de 1989. La explicación oficial fue que convenía esperar la aprobación de la anunciada reforma de la Ley del Suelo que el Gobierno Central había elaborado, pero el problema político que, al parecer, latía en el fondo de esta retirada era el del equilibrio entre competencias autonómicas y locales implicadas en la materia. El texto de la Comisión se pretendía y declaraba más «sensible» a la autonomía local que el primitivo proyecto o, al menos, así debieron interpretarse los cambios introducidos. Retirado el proyecto, poco después tres grupos parlamentarios, el socialista, el regionalista y el del CDS, presentaron una proposición de ley con el texto anterior; proposición que fue tomada en consideración en el mes de septiembre.

## 2. Actividad reglamentaria: sectores

Las disposiciones reglamentarias emanadas por el Consejo de Gobierno y las distintas Consejerías abarcan un abanico más amplio de sectores o áreas de actividad, aunque más de la mitad están referidas a dos ámbitos: el propiamente organizativo, y el de la ganadería, agricultura y pesca, proveniente de la Consejería del mismo nombre casi una veintena de disposiciones.

En concreto, estas disposiciones de carácter general se pueden clasificar por sectores de la siguiente manera:

— Cuestiones *organizativas*: Normas sobre elaboración de estructuras y relaciones de puestos de trabajo; aprobación de las nuevas estructuras orgánicas de todas las Consejerías por diversos Decretos, todos ellos de 13 de octubre; normas de funcionamiento de la Junta económico-administrativa; modificación del procedimiento de reclamaciones económico-administrativas; normas sobre retribuciones del personal laboral; aprobación de relaciones de puestos de trabajo de varias Consejerías; normas sobre anticipos al personal; organización de centros y servicios sociales; reasignación de competencias de diversos órganos...

— *Agricultura, ganadería y pesca*: Orden sobre protección de animales

utilizados para fines científicos y de experimentación; regulación de la campaña de vacunación antirrábica; regulación de las indemnizaciones compensatorias complementarias otorgadas por la Comunidad Autónoma a las explotaciones ganaderas y agrícolas en zonas de montaña; normativa sobre autorizaciones de corte de algas; regulación de la caza en terrenos de caza controlada; regulación de periodos, medios y licencias de caza y pesca; creación del Consejo Regional de pesca continental, de carácter asesor; modificación del reglamento de la ley 6/84, de 29 de octubre sobre protección y fomento de las especies forestales autóctonas, en materia de quemas controladas; aprobación del plan de recuperación del oso pardo, que prevé la conservación del habitat y compensaciones a las poblaciones afectadas; regulación de vedas y tallas mínimas en la actividad marisquera; normas sobre mataderos; normas sobre condiciones para el trasplante de embriones en el ganado bovino; implantación de la vacunación obligatoria contra la fiebre aftosa de todo bovino mayor de tres meses; reestructuración de los servicios veterinarios; regulación de las diversas modalidades de concursos y exposiciones de ganados para 1990...

— *Turismo*: Ordenación, clasificación y requisitos de los establecimientos hoteleros; calendario de fiestas.

— *Vivienda*: Medidas de financiación de viviendas de protección oficial establecidas en el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo.

— *Cultura y Deporte*: Regulación del carnet joven, con facilidades de acceso a bienes y servicios culturales y de otra índole; normas de inscripción y funcionamiento del Registro de entidades deportivas; desarrollo de la normativa sobre constitución, actividades y funcionamientos de asociaciones y federaciones deportivas.

— *Sanidad*: Normativa para la declaración obligatoria de enfermedades.

— *Servicios sociales*: Creación del registro de entidades y servicios sociales y regulación de las condiciones que deben reunir los centros de asistencia social; implantación y regulación del Plan Cántabro de Ayuda a la Necesidad Familiar, aprobado por Decreto 40/89, de 17 de mayo y desarrollado por Orden de 12 de Septiembre, sobre pensiones de ayuda familiar.

— *Cajas de Ahorros*: Regulación por Decreto de los órganos rectores de las Cajas de Ahorros con sede social en la Comunidad Autónoma.

### 3. Actividad de gestión

La actividad más destacable en el periodo considerado no afecta al plano jurídico-normativo sino al de la propia gestión y ejecución del gasto presupuestado, que ascendió a 41.111 millones, de los que 15.700 se dedicaron a inversiones reales (un 38% aproximadamente) y 8.900 a transferencias corrientes (un 28% más o menos). Una amplia gama de actividad subvencional y el capítulo de obras públicas concentran el bloque de ese gasto sobre el que hay que tener en cuenta el carácter uniprovincial

de la Comunidad Autónoma y los consiguientes compromisos de colaboración municipal.

El núcleo fundamental del capítulo inversor está dedicado en los Presupuestos a la conservación y construcción de carreteras, con un total de 3.533 millones, que representan aproximadamente el 22% del total de inversiones. Sin ninguna pretensión más que la ejemplificativa se pueden señalar algunas otras previsiones presupuestarias que, con los totales mencionados, puedan dar idea de la actividad de gestión del Ejecutivo regional. Así, se prevén 493 millones para un plan de instalaciones y pabellones deportivos, que contrastan con los 1.170 millones previstos en este ejercicio para la construcción del Palacio de Festivales de Santander, iniciado con anterioridad y aún no terminado; 1.300 millones para el Plan de electrificación rural; 494 para construcción de caminos vecinales; 540 para parques en la Dirección de Medio Ambiente; 400 para modernización de establos; los accesos, pavimentación y alumbrado público en los municipios suponen 1.210 millones; 1.557 para obras de abastecimiento y saneamiento; 217 para puertos; 140 para concentración parcelaria; 893 para consultorios médicos y obras en un hospital; 1.035 millones se dedican a un Plan de empleo, incluyendo en él 620 millones para subvenciones. También se prevén 327 millones para subvenciones de viviendas y 750 como pensiones a ancianos y enfermos.

Una labor que merece destacarse es la que está llevando a cabo el Centro de Estudios de Administración Pública Regional que, con un escaso presupuesto, está desarrollando una encomiable y callada tarea de formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Comunidad a través de cursos y actividades docentes, que se han ampliado a funcionarios locales o a los funcionarios con habilitación nacional.

#### **4. Conflictividad jurídica**

En el plano de la conflictividad habría que distinguir la conflictividad institucionalizada jurídicamente y la más específicamente política y social.

En cuanto a la primera sólo una Sentencia del Tribunal Constitucional se ha referido a la Comunidad de Cantabria resolviendo un conflicto positivo de competencias. Se trata de la STC 122/1989, de 6 de julio, que resuelve el conflicto presentado por el Gobierno central contra la Orden de 24 de junio 1984 convocando exámenes para guías-intérpretes. El TC entiende que la competencia corresponde a la DRC, que puede someter a licencia el ejercicio de ciertas actividades sin que ello signifique crear un título profesional y por ello sin afectar al art. 149.1.30 CE.

No nos consta que se haya impugnado por el Estado ninguna norma autonómica en 1989. Ante el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo contencioso-administrativo), sí se han impugnado algunas de las disposiciones mencionadas, como los Decretos que aprueban la nueva estructura orgánica de las Consejerías, por una Asociación de funcionarios, o el que regula los órganos de gobierno de las Cajas, por Cajacantabria. La Sala de lo contencioso-administrativo ha anulado recientemente una Circular del Consejero de Economía, de 21 de septiembre de 1989, sobre «la

tributación autonómica del bingo y tasas del juego en casinos y máquinas; Circular notificada a los afectados, y en lo que me consta no publicada, con la que se pretendía desarrollar, con manifiesta falta de rango, la ley 3/1988, de 26 de octubre, de tributación sobre juegos de suerte, envite o azar.

Pero, prescindiendo de los normales conflictos jurídicos, donde se ha manifestado una conflictividad menos habitual ha sido en el plano político y en la vida parlamentaria donde se han generado crisis políticas y diversos enfrentamientos entre instituciones y personas en un clima caracterizado por cierta crispación y agresividad, plasmada incluso en la labor de la Sala de lo civil y penal del Tribunal Superior de Justicia, que ha tramitado ya varias querellas entre parlamentarios.

Pero antes de mencionar brevemente algunos de estos enfrentamientos y su alcance es preciso, primero, referirse a la situación institucional y a la relación de fuerzas en la Asamblea Regional.

## 5. Aspectos institucionales y conflictos políticos

Los resultados de las elecciones autonómicas de 1987 otorgaron la victoria a Alianza Popular con el 42,74% de los votos y 19 diputados, seguido del Partido Socialista con un 30,55% y 13 diputados. Obtuvieron también representación parlamentaria el Partido Regionalista de Cantabria (5 diputados y el 13,29%) y el Centro Democrático y Social (2 diputados y el 6,80% de los votos).

Había, pues, cuatro Grupos Parlamentarios (se reformó el Reglamento para permitir al CDS tener Grupo Parlamentario propio, reduciendo el mínimo exigido de 3 a 2 diputados) y un gobierno minoritario sustentado por los 19 diputados de Alianza Popular, que se quedaron a falta de un escaño para obtener la mayoría absoluta de los 39 diputados. Preside el Consejo de Gobierno un diputado (D. Juan Hormaechea) que concurrió a los comicios en calidad de independiente en las listas de A.P.

Esta situación se mantenía a principios de 1989, aunque en teoría podía cambiar de haber prosperado un recurso de amparo interpuesto por el CDS contra una Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos de 16 de julio de 1987 desestimatoria de un recurso contencioso-electoral contra el acuerdo de proclamación de electos efectuado por la Junta Electoral el 22 de junio anterior. El CDS reclamaba el escaño 39, que disputaba con un diputado de AP y que, de haberlo obtenido hubiera deshecho el empate existente entre el grupo de AP (19 diputados) y toda la oposición (19 diputados) en beneficio de ésta.

El Tribunal Constitucional rechazó el amparo en su Sentencia 38/1989, de 15 de febrero (Sala 2ª). Sin embargo, la decisión del TC perdió su posible trascendencia política desde el momento en que se produjo un cambio en la relación de fuerzas, al formalizar su pase al hasta entonces inexistente Grupo Mixto dos diputados del PRC, que quedaba así con 3 diputados. Estos dos diputados apoyaron al Gobierno, que lograba de esta forma una cómoda mayoría absoluta (19 más 2) frente a los 18 diputados que sumaba ahora toda la oposición (13 PSOE, 3 PRC y 2 CDS).

Pero la situación volvió a cambiar en la segunda mitad del año. Dos diputados del Grupo Popular formalizaron su pase al Grupo Mixto declarando que seguirían apoyando al Gobierno en la medida en que éste se mantuviera fiel a las líneas programáticas del Partido Popular, pues su cambio de Grupo era justificado por las desviaciones de programa que ellos achacaban concretamente al Presidente del Consejo de Gobierno; Gobierno que volvía así a hallarse en precaria situación puesto que estos dos votos unidos a los de la oposición (20) superaban los apoyos gubernamentales (17 del PP y 2 del Mixto). Tal unión se ha producido en alguna ocasión y es lo que ha propiciado que prosperaran las resoluciones aprobadas, por ejemplo, con motivo del debate sobre la orientación política del Consejo de Gobierno, algunas de las cuales, como luego se verá, bien pueden calificarse de insólitas.

Con todo, el episodio más destacado ha sido el de la dimisión del Presidente de la Asamblea Regional, miembro del PRC y que, por cierto, fue elegido en su día por unanimidad. Con fecha 19 de diciembre de 1989 comunicó al Pleno su decisión de dimitir con efectos a partir del 31 de diciembre. Tal dimisión trae causa de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Civil y Penal) de 11 de noviembre de 1989, que le condenaba «como autor de un delito de prevaricación culposa» a la pena de seis años y un día de inhabilitación especial para el desempeño de cargos públicos. Aunque la Sentencia fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo el Sr. Obregón presentó su dimisión como Presidente de la Asamblea, permaneciendo en su escaño de diputado.

Los hechos que dieron lugar a esta Sentencia proceden de la decisión del Presidente de privar de la condición de diputado a un miembro del Grupo Popular sobre la base de una «interpretación», que constituía una verdadera modificación, del art. 20 del Reglamento de la Asamblea. El diputado en cuestión había sido condenado por la Audiencia Provincial de Huesca a la pena de un mes y un día de arresto mayor con la accesoria de suspensión de todo cargo público; condena confirmada en casación por el Tribunal Supremo. Sobre esa base, y en lugar de suspenderle en su condición de diputado durante el tiempo previsto en la Sentencia, se le privó de la condición de diputado y es esa decisión la que da origen a la querrela planteada por el afectado contra el Presidente y a la Sentencia condenatoria. Con independencia de ello, la decisión del Presidente fue recurrida en amparo y el Tribunal Constitucional, que aún no ha dictado Sentencia, la suspendió sin embargo por auto de 25 de agosto de 1988.

La dimisión del Presidente propició una nueva elección, ya en 1990, que dió lugar a otro episodio parlamentario. Fue elegido un miembro del Grupo Popular, el Sr. Pajares Compostizo. Se presentaban como candidatos el citado Sr. Pajares y el Sr. Valle, éste del Grupo Mixto y antes en el Grupo Popular, uno de los dos diputados que formalizaron su cambio de Grupo a finales de año y que estaba apoyado, en principio, por el Grupo Socialista (13 votos), el Grupo CDS (2 votos), el Grupo del Partido Regionalista (3 votos) y los 2 diputados del Mixto que antes estaban en el Grupo Popular. En total 20 votos, frente a los 19 que totalizaban el Grupo Popular (17 votos) y los otros dos diputados del Mixto que apoyan al gobierno y que a principios de año estaban en el Partido Regionalista. El resultado de la

votación fue de 20 votos a favor del Sr. Pajares y 19 para el Sr. Valle. El voto decisivo, según informaciones de prensa y reconocido así por el Grupo Socialista, procedió de las filas de este último.

Sin perjuicio de otros conflictos menores, importa destacar el conflicto político entre el Ayuntamiento de Santander (gobernado también por el Partido Popular) y la Diputación Regional de Cantabria; conflicto que trae causa de la paralización de un Plan de Urbanismo por la DRC, que incoó expediente de declaración de conjunto histórico de un amplia zona (en la que se halla enclavado el nuevo campo de fútbol) donde el Ayuntamiento pretendía unas actuaciones urbanísticas en desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana. La incoación (a expensas de la decisión definitiva del Consejo de Ministros) produce la suspensión de licencias por mandato de la Ley del Patrimonio Histórico español de 1985 y fue recurrida por el Ayuntamiento, donde se ha producido una escisión en el Grupo Popular entre quienes apoyan al alcalde y quienes eran contrarios al recurso, generando así una crisis política que implica a las dos instituciones más importantes de la Región gobernadas por el mismo partido y con la correlación de fuerzas ya señalada en cuanto a la Asamblea Regional se refiere.

El año finalizó con el debate sobre la orientación política del Consejo de Gobierno celebrado los días 14 y 15 de diciembre aprobándose diversas resoluciones por la confluencia de los votos del PSOE (13), PRC (3), CDS (2) y los 2 diputados del Grupo Mixto procedentes de las filas del Grupo Popular, que superan los 19 del PP y resto del Grupo Mixto.

Prescindiendo de las que se refieren a aspectos concretos (dragado de la ría, construcción de un parque, solución del problema del agua en verano, potenciación de empresas de acuicultura, apoyo presupuestario al Consejo de la juventud, financiación de proyectos de microelectrónica, construcción de instalaciones deportivas...) o muy generales (creación de organismos que canalicen la demanda de empleo juvenil, adoptar medidas y organismos para frenar la especulación del suelo, estudiar la situación de las transferencias y dotaciones asumidas para renegociar las dotadas insuficientemente, incorporar un plan de empleo en el Presupuesto de 1990 con objetivos precisos y financiación suficiente, abrir un proceso de negociación sindical sobre la organización de la Administración regional dejando sin efecto las relaciones de puestos de trabajo existentes...), las resoluciones aprobadas de más amplio alcance traducen algunas de las preocupaciones políticas de los Grupos que las apoyaron.

Las tres primeras fueron propuestas del PRC y son las siguientes:

«1. La Asamblea Regional de Cantabria reprueba la conducta del Presidente del Consejo de Gobierno, Sr. Hormaechea, por la política de anuncios y remitidos publicados en medios de comunicación con dinero público, insultando a Diputados, Partidos Políticos, Organizaciones Sindicales, etc.

Al mismo tiempo esta Asamblea insta al Consejo de Gobierno para que se abstenga en lo sucesivo de enviar con cargo a la Diputación Regional remitidos, cartas, etc., que tengan por objeto polémicas, aclaraciones y en

general todo cuanto no se refiera a la información propiamente dicha y que esta información alcance a todos los ciudadanos.»

«2. La Asamblea Regional de Cantabria reprueba los gravísimos niveles de endeudamiento a que el Consejo de Gobierno de Cantabria está llevando a esta Comunidad Autónoma.»

«3. El Pleno de la Asamblea Regional de Cantabria requiere al Consejo de Gobierno para que presente el proyecto de ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1990, antes del día 31 de diciembre de este año.»

Propuesta por el CDS es la siguiente resolución:

«8. Que se proceda por el Consejo de Gobierno de Cantabria a redactar y elevar a la Asamblea Regional de esta región un proyecto de ley de delegación de funciones administrativas en Municipios y Mancomunidades municipales.»

A propuesta de los diputados del Grupo Mixto procedentes del Grupo Popular se aprobaron las siguientes resoluciones:

«10. Que reconocido por el Consejero de Ecología, Medio ambiente y Ordenación del Territorio que las obras del Parque de Cabárceno constituyen un plan de fomento que formando parte de la actividad económica pretende relanzar una comarca, eleve a esta Asamblea, para su aprobación, dicho Plan con su proyecto y programa de actuación.»

«11. Que por el Consejo de Gobierno se deje sin efecto el compromiso de conceder subvenciones a CANTUR como fórmula de garantía para la ejecución del Parque de Cabárceno y, en su caso, se adopte la única forma de garantía admitida legalmente por medio de aval, cuya aprobación debe someterse a esta Asamblea.»

«13. Que por el Consejo de Gobierno se proceda en el plazo de tres meses a presentar ante esta Asamblea Regional un proyecto de ley en que se determine la distribución de las competencias de la asumida Diputación Provincial entre los distintos órganos de la Diputación de Cantabria.»

En relación con algunas referencias incluidas en estas resoluciones cabe decir que, con los solos datos del Presupuesto de 1989, en relación con el mencionado endeudamiento, en el estado de ingresos se contemplan 9.000 millones (22% del total de ingresos) como «préstamos a concertar» y en el estado de gastos aparecen 3.181 millones de «intereses de préstamos y anticipos», 268 como «amortizaciones de préstamos» y 400 de «cancelación de avales concedidos». Por otra parte, CANTUR, S.A. es una empresa pública de la Comunidad cuyo Presupuesto, incluido en los de la DRC, era en 1989 de 380.888.000 Pts., correspondiendo al estado de ingresos 264.888.000 Pts. de ingresos de explotación y 116 millones de aportaciones de la Diputación Regional y estando constituido el estado de gastos por las siguientes partidas: 167.278.000 Pts. de personal, 43.155.000 de compras, 39.684.000 de trabajos, suministros y servicios externos, 116.000.000 de intereses, 1.217.000 de transportes y 13.554.000 de gastos diversos.



## 6. Valoración final

En definitiva, la actividad de la Comunidad Autónoma de Cantabria en 1989, con algunas especificidades relativas a un mayor nivel de crispación y agresividad respecto de lo que pueda ser habitual en otras, responde a pautas más o menos homogéneas: escaso nivel de desarrollo legislativo con trascendencia externa, actividad reglamentaria más destacada sobre todo en el sector agrícola y ganadero (lo que en este caso parece lógico), intensa actividad de gestión centrada en la inversión pública y realización de infraestructuras, muchas de ellas vinculadas a los ámbitos rurales y municipales, y problemas de articulación e institucionalización pendientes. Entre éstos, las relaciones con las Administraciones Locales, la necesidad de mecanismos e instrumentos de colaboración interadministrativa fluida, la superación del síndrome de Diputación Provincial que aún se observa en algunos ámbitos, funcionariales o no, y, en fin, el común problema del acceso al techo máximo de autonomía, a los ámbitos competenciales constitucionalmente previstos, donde se hallan algunas cuestiones de gran incidencia ciudadana en las que la Comunidad Autónoma puede llevar a cabo de verdad una auténtica «política propia» que pueda —y deba— ser juzgada en términos de eficacia y calidad por sus principales destinatarios.