

CANTABRIA

Luis Martín Rebollo

El año 1990 ha estado presidido en Cantabria por una latente conflictividad política cuyos antecedentes pueden hallarse en nuestro *Informe de 1989*. Esta conflictividad desembocó en la presentación de una moción de censura en diciembre que, una vez aprobada, condujo al cese del Presidente del Consejo de Gobierno.

Sin perjuicio de referirnos a este dato esencial más adelante, adoptamos ahora el mismo esquema que en 1989 para aludir a la actividad de la Comunidad Autónoma en 1990.

1. Actividad normativa. Leyes

La actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria durante 1990 se ha duplicado por relación al año 1989. Frente a las cinco leyes publicadas el año pasado, en 1990 se han aprobado once. Son las siguientes:

— Ley 1/1990, de 12 de marzo (BOC 16 marzo y 15 mayo 1990), por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorros con sede social en la Comunidad Autónoma. El Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de esta ley, habiendo sido admitido a trámite el recurso 1518/90 por providencia del TC de 2 julio 1990 (BOE 11 julio).

— Ley 2/1990 de 12 de marzo (BOC 16 marzo 1990), sobre incremento provisional de retribuciones del personal al servicio de la Diputación Regional y concesión de una paga única de carácter excepcional.

— Ley 3/1990, de 21 de marzo (BOC 9 abril 1990), de Estadística de Cantabria.

— Ley 4/1990, de 23 de marzo (BOC 9 abril y 28 mayo 1990), sobre Concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables.

— Ley 5/1990, de 26 de marzo (BOC 9 abril 1990), de Pastos en los Montes de Cantabria.

— Ley 6/1990, de 21 de marzo (BOC 9 abril 1990), de Capacitación agraria.

— Ley 7/1990, de 30 de marzo (BOC 9 abril y 17 octubre 1990), sobre Ordenación Territorial de Cantabria. Ley importante, pero cuyos instrumentos planificadores aún no se han aprobado, como tampoco su desarrollo reglamentario, a pesar de que su Disposición Final 1ª concedía un plazo «máximo» de seis meses para ello. Sobre los avatares de esta ley —su proyecto fue retirado por el Gobierno tras el Dictamen de la Comisión

correspondiente, tramitándose después éste como proposición de ley—, de la que trae causa el texto actual puede verse nuestro *Informe* de 1989.

— Ley 8/1990, de 12 de abril (BOC 9 mayo 1990), por la que se modifica el artículo 7 de la Ley 2/1988, de 26 octubre, de fomento, ordenación y aprovechamiento de los balnearios y de las aguas minero-medicinales y/o termales de Cantabria. El artículo 7 de la citada ley se refiere al personal mínimo con que deben contar los establecimientos citados y la modificación operada consiste, solamente, en suprimir la exigencia de que los médicos-consultores se nombren «mediante convenio con el Ministerio de Sanidad» y que el número de personal auxiliar y de enfermería sea el que «se establezca en el convenio» con el mismo Ministerio. El resto del artículo hacía referencia a que los requisitos del personal se ajustaran a «lo dispuesto en la legislación vigente», inciso que es sustituido por la remisión de tales requisitos a un desarrollo reglamentario.

— Ley 9/1990 de 26 de septiembre (BOC 4 octubre 1990), por la que se declara el interés social y la utilidad pública de la expropiación forzosa de la finca «Astilleros del Atlántico», en Santander, con el fin de destinarla a plaza pública y jardines. Esta ley es, en mi opinión, significativa del larvado enfrentamiento existente entre la Diputación Regional de Cantabria y el Ayuntamiento de Santander, al que ya se hacía referencia en el *Informe* de 1989. Porque lo que, en el fondo, se cuestiona es quién debe hacer el urbanismo. Es claro que esta ley sería innecesaria —y así se puso de manifiesto en su debate parlamentario por algún diputado— si el Plan General de Ordenación Urbana de la Ciudad de Santander previera la «plaza pública y jardines» a que se pretenden destinar los bienes a expropiar que se citan, porque el Plan habilita por sí solo las expropiaciones (art.64 LS), que deberían ser llevadas a cabo por el Ayuntamiento, sin perjuicio de la eventual colaboración económica de la Comunidad Autónoma. Al no ser así, la Comunidad expropia y para ello precisa una ley declarando la utilidad pública (que no el interés social) del bien en cuestión, y es de suponer que con la pretensión de imponerse al Plan General —si este no contempla la obra y su destino— por la vía del artículo 180 LS. Ahora bien, si la afectación es para una plaza pública y jardines, que serán, pues, bienes de dominio público, cabe preguntarse entonces: ¿serán bienes de dominio público municipal, como correspondería a las plazas públicas, o de dominio público autonómico, visto quien expropia, se apropia y paga?.

La finca aludida en la ley corresponde al entorno del Palacio de Festivales, obra llevada a cabo por la DRC y a la que ya nos referimos en el *Informe* de 1989.

— Ley 10/1990 de 4 de octubre (BOC 10 octubre 1990), de Presupuestos Generales de la DRC para 1990. El Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra un precepto de esta ley, invocando también el artículo 161.2 de la Constitución lo que produce su suspensión. Por providencia del TC de 26 diciembre 1990 fue admitido a trámite el recurso con el número 2965/90 (BOE 27 diciembre).

— Ley 11/1990, de 29 de diciembre (BOC 29 diciembre 1990, ed. especial), de concesión de un crédito extraordinario para financiar los

planes de obras para 1990 de las comarcas de acción especial «Zona Sur», «Zona Oeste» y red viaria local, por un importe de 466 millones de pesetas.

— El 28 de diciembre de 1990 (BOA 9 enero 1991), el Pleno de la Asamblea Regional aprobó una Proposición de ley orgánica sobre modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, con el fin de posibilitar la celebración de las elecciones autonómicas un día fijo, como se pretende también en la reforma de la Ley orgánica del Régimen Electoral General 5/1985. El artículo 10.3 del Estatuto, en lo que ahora interesa, establece: «La duración del mandato de los diputados será de cuatro años. Las elecciones serán convocadas por el Presidente de la Diputación Regional entre los treinta y sesenta días desde la terminación del mandato». El texto reformado que se aprueba y se somete a las Cortes Generales es el siguiente: «La duración del mandato de los diputados será de cuatro años. Las elecciones serán convocadas por el Presidente de la Diputación Regional en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General, de manera que se realicen el cuarto domingo de mayo cada cuatro años.» No se prevé la disolución anticipada de la Asamblea sino en los supuestos del artículo 16.2 del Estatuto, que no se modifica en este punto.

Durante el año 1990 se han seguido tramitando diversos proyectos de ley presentados en 1989 y han entrado en la Asamblea Regional otros que tampoco han finalizado en el período considerado su fase parlamentaria. De 1989 quedaban pendientes al acabar el año 1990 el proyecto de ley de Cámaras Agrarias (enero 1989), no habiéndose reunido la Comisión correspondiente para emitir su dictamen en 1990; el proyecto de ley de Acción Social (mayo 1989), informado por la Ponencia en agosto 1990 y pendiente del dictamen de la Comisión; y el proyecto de ley de Bibliotecas, devuelto por el Pleno a la Comisión para nuevo estudio en noviembre 1990.

La proposición de ley sobre reforma del Reglamento, tomada en consideración en 1988, no ha sido objeto de trámite alguno en 1990.

En el año 1990 han entrado en la Cámara Regional los siguientes proyectos de ley: de organización y funciones de la asistencia psiquiátrica y salud mental (BOA de 22 febrero 1990); de protección de los animales (BOA de 13 marzo 1990); de Infracciones y sanciones en materia de Centros y establecimientos de servicios sociales y la función inspectora de los mismos (BOA de 9 abril 1990), todos ellos pendientes del informe de Ponencia. En el BOA de 9 de abril 1990 se publicaba asimismo el proyecto de ley de la Función Pública de la Administración de la DRC, proyecto que pretende sustituir la vigente Ley de la Función Pública 4/1986, de 7 de julio, y que trae causa de la necesidad de adaptar la ley autonómica a la ley estatal 23/1988, de 28 julio, consecuencia a su vez de la STC 199/1987, de 11 de junio. Pero en lugar de limitarse a sustituir los preceptos de la ley de 1986 incompatibles con la legislación básica estatal (como pretendía, por cierto, una enmienda a la totalidad rechazada), se ha optado por un nuevo texto completo, que está aún pendiente de informe de ponencia. También se tramitó un proyecto de ley sobre créditos extraordinarios para ayudas a la ganadería como consecuencia de la sequía por un montante de 800 millones de pesetas (BOA de 19 noviembre 1990), dictaminado en Comisión en enero de 1991; y una proposición de ley orgánica sobre transferencias en materia de educación (BOA 19 de noviembre 1990), auspiciada por el Consejo de

Gobierno y cuya retirada ha sido ya anunciada por el nuevo Gobierno formado tras el triunfo de la anteriormente citada moción de censura. La proposición se pretendía amparar en la iniciativa legislativa del artículo 87.2 CE a los efectos de las leyes orgánicas de transferencias previstas en el artículo 150.2 CE, aunque podía implicar una modificación del Estatuto, sin que el texto se pronunciara expresamente por ninguna de estas dos vías para la ampliación competencial pretendida. El nuevo Gobierno, como digo, ha anunciado la retirada de la proposición que, como tal, era más bien una manifestación de aspiraciones políticas (un larguísimo Preámbulo para un solo artículo) destinada a fracasar sin una negociación global previa.

2. Actividad reglamentaria. Sectores

Las disposiciones reglamentarias emanadas del Consejo de Gobierno o de los Consejeros han experimentado en 1990 un mayor grado de diversificación por materias que en 1989, año en el que predominaron las normas de carácter organizativo y las relacionadas con los sectores de la ganadería, la agricultura y la pesca. La actividad del Consejo de Gobierno se ha presentado en la aprobación de 102 Decretos, de los que tan sólo 45 presentan algún contenido normativo, pudiendo considerarse el resto meros actos administrativos (autorizaciones, ofertas de servicios, declaraciones de urgencia a efectos expropiatorios, nombramientos, ceses, premios, etc.). La actividad reglamentaria puede, pues, clasificarse según los siguientes sectores:

— Cuestiones organizativas (provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios; regulación del uso de los bancos de datos informáticos; creación de la Comisión de Informática; regulación de las indemnizaciones a funcionarios por daños sufridos con ocasión del servicio; creación y cambios de denominación de diversos órganos...).

— Agricultura, Ganadería y Pesca (normas sobre subvenciones y préstamos a los sectores ganadero, forestal y pesquero; ayudas a las explotaciones agrarias en ejecución de normativa de la CEE; normas de saneamiento ganadero y vacunación obligatoria; creación de un Registro de explotaciones agrarias; normas sobre sacrificio de animales afectados por enfermedades; ampliación del inventario de árboles singulares de Cantabria; normas sobre expedición de licencias de caza y pesca; normativa sobre indemnizaciones compensatorias en zonas de montaña y ayudas a la inversión en ellas, etc.).

— Economía y Hacienda (atribución de competencias a las Oficinas liquidadoras de partido a cargo de los Registradores de la Propiedad para la gestión y liquidación del Impuesto de sucesiones y donaciones; reglamento de ejecución de la Ley 3/1988 de 26 de octubre, sobre juegos de suerte, envite o azar, anulado después por Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de 15 de octubre de 1990).

— Cultura y Deporte (constitución de la Sociedad Regional para la ejecución de programas y actuaciones conmemorativas del V Centenario del Descubrimiento de América; regulación de la designación de los miembros del Comité cántabro de disciplina deportiva: régimen de los planes de

construcción y modernización de instalaciones deportivas; desarrollo normativo del Instituto para la Conservación del Patrimonio Histórico y Monumental de Cantabria...).

— Medio Ambiente (aprobación del Plan rector de uso y gestión del Parque Natural Saja-Besaya; normativa sobre gestión de residuos hospitalarios...).

— Sanidad (modificación del mapa sanitario regional; aprobación del listado de enfermedades de declaración obligatoria y forma de su notificación; normativa sobre gestión de residuos hospitalarios; normas sobre vacunación antirrábica; regulación de órganos de coordinación y gestión en materia de trasplantes; aprobación del reglamento de la ley autonómica 2/1988, de 26 octubre, de fomento, ordenación y aprovechamiento de los balnearios y de las aguas minero-medicinales o termales; creación del Consejo Regional de Hemoterapia y regulación de su funcionamiento y de la red hemoterápica regional...).

— Servicios Sociales (modificación del plan de ayuda a la necesidad familiar; normas del registro de entidades de asistencia social; subvenciones a asociaciones de consumidores; aprobación de las bases para la puesta en funcionamiento de residencias de «cuarta» edad...).

— Trabajo (medidas de fomento del empleo; regulación y aprobación de ayudas para la formación profesional y sindical; aprobación del calendario de fiestas regionales).

— Turismo (ordenación de las agencias de viaje; subvenciones a la actividad turística).

— Vivienda (normas para evitar barreras arquitectónicas; regulación de tarifas del laboratorio de control de calidad de la edificación y normativa para la acreditación de otros laboratorios de ensayos para dicho control de calidad, etc.).

3. Actividad de gestión

Aludimos en este punto a la gestión y ejecución del gasto presupuestado, que ascendía en 1990, según la Ley de Presupuestos, a 49.828 millones, más otros 1.016 de la empresa pública «Cantur» y cantidades menores correspondientes a otros entes, como la Fundación Valdecilla (195), el conservatorio de Música «Jesús de Monasterio» (86), la Escuela Regional de Función Pública (21,9) y el Consejo Asesor de RTVE (5).

De los 49.828 millones de gasto presupuestado, 17.184 corresponden a inversiones reales, 11.184 a transferencias corrientes, 7.366 a gastos de personal, y 5.704 a gastos financieros (pago de intereses de deuda, que representaban, en 1989, 3.181 millones).

En el Capítulo de ingresos se incluyen 12.000 millones de préstamos a largo plazo (9.000 en 1989), un aspecto que generó ya el año pasado una fuerte polémica, plasmada en las resoluciones aprobadas como consecuencia del debate sobre política general de diciembre de 1989 (véase el *Informe* de 1989), y que va a estar presente también este año en la constitución

de una Comisión de investigación de la Consejería de Economía y en la moción de censura de diciembre, centrándose el debate en torno al endeudamiento de la DRC como tal y a través de la Sociedad Cantur, S.A. Esta tenía, en 1989, un presupuesto de 380 millones (ingresos: 264 millones de explotación y 116 de aportaciones de la DRC; y gastos: 116 millones de interés, 167 de personal, y otros) y pasa en 1990 a tener un presupuesto de 1.016 millones (ingresos: 405 millones de explotación, 300 de aportaciones de la DRC y 311 de créditos concertados o a concertar; pero como gastos se computan ahora 528 millones de intereses, 274 de personal y otros).

El capítulo de obras públicas y subvenciones concentran el bloque principal del gasto de la DRC, sobre la que conviene retener su carácter uniprovincial y los consiguientes compromisos de colaboración con los municipios, así como también el hecho —con frecuencia olvidado— de que ese dato aumenta ficticiamente los ingresos de la DRC procedentes del Estado, pues al disponer el artículo 5 del Estatuto de Autonomía que la participación de los entes locales en los ingresos del Estado se percibirán a través de la DRC, «que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales fijados o que se fijen por las leyes del Estado», el papel de la DRC es el de un mero depositario que debe canalizar, con criterios estatales, ingresos ajenos no afectados. De ahí que los 49.828 millones del Presupuesto de la Comunidad Autónoma sean en realidad algunos menos. 7.200 millones son, en efecto, transferencias corrientes a Municipios como participación de éstos en los tributos estatales, que la Ley de Presupuestos de Cantabria considerada denomina aún con el desaparecido nombre de «Fondo Nacional de Cooperación Municipal»; 1.624 se les transfieren a los municipios por recaudación de tributos locales; y 515 se destinan al «Plan de obras y servicios» (de los que en el estado de ingresos consta que 175 proceden del Estado para ese fin y 306 de los propios Ayuntamientos, afectados al mismo). Sin otra pretensión que la meramente ejemplificativa se pueden señalar otras previsiones presupuestarias de gasto. Así, se prevén 580 millones para construcción de viviendas; 5.060 para carreteras regionales (3.533, en 1989); 1.405 para lo que se denominan «actuaciones en la red municipal» (991 para pavimentación de núcleos y 280 para accesos a localidades aisladas); 717 para electrificación rural; 725 para gestionar un plan de residuos; 404 para instalaciones deportivas; 1.299 para consultas médicas y 1.225 millones para el Teatro de Festivales de Santander (1.170, en 1989), otra obra polémica en cuanto a su previsión inicial y coste final, como el llamado «Parque de la Naturaleza», de Cabárceno, que no aparece citado en el Anexo a la Ley de Presupuestos, se supone que articulado a través de «Cantur». Sobre estas dos últimas obras se ha centrado también la atención parlamentaria y parte de los trabajos, no finalizados aún, de la Comisión de Investigación antes mencionada.

En el capítulo de transferencias corrientes algunas cifras son las siguientes: 15 millones, sin especificación, a la Universidad de Cantabria, 19 al Centro Asociado de la UNED, 60 al Conservatorio (incorporadas luego, como ya se ha dicho, en su presupuesto de ingresos), 13 al Seminario de Estudios Sociales (convertido ya en Escuela universitaria adscrita), 75 al Festival Internacional de Santander...

4. Conflictividad jurídica

No ha habido en el período considerado ninguna Sentencia del Tribunal Constitucional que afecte de forma singular a la Comunidad Autónoma. Pero sí se han planteado diversos recursos y conflictos en los que, de manera activa o pasiva, está comprometida la DRC. Son los siguientes:

— Conflicto positivo de competencia 96/90, planteado por la Junta de Castilla-León frente al Consejo de Gobierno de la DRC en relación con el acuerdo de éste, de 23 de agosto 1989, sobre construcción de la carretera C-628, de Reinosa a Potes, tramo Brañavieja-Piedrasluengas. Admitido a trámite por providencia del TC de 15 enero 1990 (BOE 29 enero 1990).

— Conflicto positivo de competencia 210/90, planteado por el Consejo de Gobierno de la DRC en relación con determinados preceptos de los RR.DD. 1095/89, de 8 septiembre y 1118/89, de 15 septiembre, reguladores, respectivamente, de las especies de caza y pesca, y las especies comercializables. Admitido a trámite por providencia del TC de 12 febrero 1990 (BOE 22 febrero 1990).

— Conflicto positivo de competencia 904/90, planteado por el Consejo de Gobierno de la DRC en relación con los expedientes incoados y las sanciones impuestas por el Delegado del Gobierno en Cantabria a varias empresas turísticas por infracción del régimen de horarios establecidos en OO.MM. de 23 noviembre 1977 y 29 junio 1981 al amparo del RD 2816/82, de 27 agosto, que aprueba el Reglamento de policía de espectáculos. Admitido a trámite por providencia del TC de 23 abril 1990 (BOE 8 mayo 1990).

— Recurso de inconstitucionalidad 1518/90, promovido por el Presidente del Gobierno contra varios preceptos de la Ley de Cantabria 1/90, de 12 marzo, reguladora de los órganos rectores de las Cajas de Ahorros con sede social en la Comunidad. Admitido a trámite por providencia del TC de 2 julio 1990 (BOE 11 julio 1990).

— Recurso de inconstitucionalidad 2965/90, promovido por el Presidente del Gobierno contra un artículo de la Ley de Cantabria 10/1990, de 4 octubre, de Presupuestos Generales de la DRC para 1990, que queda suspendido al invocarse el artículo 161.2 CE. Admitido a trámite por providencia del TC de 26 diciembre 1990 (BOE 27 diciembre). El precepto impugnado es el artículo 19.2 y 3 de la ley, que posibilitaba la contratación directa de servicios, estudios y trabajos técnicos cuya cuantía no superara los 20 millones de pesetas y establecía asimismo que «la publicación de licitaciones en el BOE será obligatoria cuando la cuantía sea superior a 80.000.000 de pesetas»; un modo indirecto de decir que hasta esa cifra no era precisa.

Por su parte, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia ha conocido diversos recursos contra disposiciones de la DRC. El asunto más destacado, en mi opinión, por la doctrina que contiene, que tiene trascendencia general, es el contemplado en la Sentencia de 15 de octubre de 1990, que anula el Decreto 17/90, de 28 de marzo, por él se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 3/88, de 26 octubre, de tributación sobre juegos de suerte, envite o azar.

Esta ley se había pretendido desarrollar en 1989 por una Circular, que la Sala anuló también por su manifiesta falta de rango. Ahora se aprueba un Reglamento que es anulado igualmente por la falta del dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

La Ley Orgánica del Consejo de Estado, Ley 3/80, de 22 abril, exige en su artículo 23.2 el dictamen preceptivo del Consejo de Estado para las CC.AA. en los mismos casos previstos para el Estado. Este precepto ha dado lugar, como se sabe, a una polémica doctrinal que ha tenido también su plasmación jurisprudencial. Desde las Sentencias que consideran aplicable sin más el precepto hasta las que distinguen según se trate de materias exclusivas o no, pasando por las que se plantean la posibilidad de sustituir el dictamen del Consejo por el de algún organismo autonómico semejante hay, toda una amplia gama de fallos diferenciados. Así, en uno u otro sentido, SSTs 23-10-1987 (que aplica el art. 23 LOCE); 17-2-1988 (que sostiene que la sujeción al dictamen preceptivo del Consejo en materias exclusivas de las CC.AA. ha de venir por la vía de la sujeción voluntaria; sentencia ésta comentada por J. F. MESTRE en *REDA* 59); 18-3-1988 (que señala que si es necesario el dictamen para el Estado, no pueden quedar exentas las CC.AA. de esa obligación); 6-6-1988 (en parecido sentido); 24-11-1989 (que, por el contrario, rescinde en revisión la de 18-3-88); 19-12-1989 (que apunta la necesidad del previo diagnóstico de legalidad en unas instituciones de reciente implantación, carentes de tradición normativa).

La mayoría de estas Sentencias se citan también en la que ahora nos ocupa del TSJ de Cantabria, que parte de la posición institucional del Consejo de Estado en relación con las CC.AA. y de la doctrina del TC al respecto. Aunque éste no se ha pronunciado aún sobre la Ley canaria 13/86, de 30 diciembre, reguladora de su Consejo Consultivo, ya hay doctrina al respecto. Y la Sentencia considerada trae, así, a los Fundamentos Jurídicos del fallo la STC 56/90, de 29 marzo, en cuyo F.J. 37 se lee: «El Consejo de Estado, pese a la dicción literal del artículo 107 CE, que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano de Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece. Así resulta de su composición y de sus funciones consultivas, que se extienden también a las Comunidades Autónomas, según prevén explícitamente en el diseño competencial a que se refiere la Norma Fundamental, realizado por los artículos 20 a 23 de la LOCE.» A partir de esta interpretación, que dista —como señala la Sentencia— de la mantenida en la STS de 24-11-1989, aún se cuestiona otros aspectos. Así, rechaza el criterio de las «materias exclusivas», utilizado por el TS en alguna ocasión, porque introduciría un factor permanente de inseguridad, habida cuenta su carácter «marcadamente equívoco» y, además, porque la LOCE no habla de materias sino de competencias. Se plantea asimismo esta importante Sentencia si cabe la sustitución del Consejo de Estado por órganos consultivos propios, que es la alternativa de la STS 24-11-1989. Y aunque no se pronuncia sobre esta tesis —«ciertamente polémica»—, cuya consolidación dependerá «de la posición que adopte el TC al juzgar la ley canaria» 13/86, lo cierto es que en el caso del Decreto impugnado no existe dictamen alguno de esas características.

Por todo ello, la Sentencia de 15 octubre 1990, de la que ha sido ponente el Presidente de la Sala, D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, estima el

recurso (que, por cierto, se interpuso sólo cuatro meses antes, el 7 de junio) y anula el Reglamento.

Por último en este apartado quisiera citar también la Sentencia TSJ de 16 de julio 1990, de la que fue ponente el mismo Magistrado. En ella se rechaza un recurso interpuesto por numerosos funcionarios contra varios Decretos de 1989 por los que se aprobaban las estructuras orgánicas de distintas Consejerías. Me parece importante retener el F.J. 4 del fallo, que cito sin comentario alguno: «Antes de entrar en el fondo del proceso, la Sala se cree obligada a hacer unas observaciones preliminares. No es de nuestra incumbencia analizar el mayor acierto u oportunidad de los Decretos impugnados, ni la peor o mejor técnica utilizada para su redacción, ni mucho menos la comparación de la bondad de las soluciones que incorporan respecto de Decretos análogos, de 1986, a los que sustituyen. El control jurisdiccional de los actos administrativos no debe utilizarse como cauce para dirimir discrepancias legítimas en materias no estrictamente jurídicas, sino de otro género».

5. Aspectos institucionales y conflictos políticos

Durante el año 1990 se han producido notables cambios en la estructura parlamentaria, propiciados por una crisis política que ha tenido su traducción también en la creación de una Comisión de Investigación sobre la Consejería de Economía y que culmina con la aprobación de una moción de censura, el cese del Presidente del Consejo de Gobierno y la constitución de un nuevo Gobierno tras el nombramiento del nuevo Presidente. Nos vamos a referir a todos esos cambios separadamente.

A) COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

	<i>Grupo Popular</i>	<i>Grupo Socialis.</i>	<i>Grupo Regional.</i>	<i>Grupo del CDS</i>	<i>Grupo Mixto</i>
1987	19	13	5	2	0 (1)
1- 1-90	17	13	3	2	4 (2)
6- 2-90	17	12	3	2	5 (3)
10-11-90	11	12	3	2	11 (4)
12-11-90	7	12	3	2	15 (5)
31-12-90	7	12	3	2	15 (6)

(1) Inicio de la legislatura.

(2) Los 4 diputados del Grupo Mixto proceden del Grupo Regionalista y del Grupo Popular. Los dos primeros se escinden del PRC a comienzos de 1989 y apoyan al Gobierno. Uno de ellos es nombrado Consejero en marzo de ese año y el otro asesor presidencial. Los otros dos, procedentes del PP, apoyan al Gobierno sólo esporádicamente, pues su cambio de grupo es justificado por desviaciones del programa electoral que achacaban concretamente al Presidente. Su voto en contra del Gobierno posibilitó, por ejemplo, las resoluciones aprobadas con motivo del debate sobre la orientación política del Gobierno, recogidas en nuestro *Informe* de 1989.

(3) El nuevo miembro del Grupo Mixto procede de las filas socialistas. Tras la dimisión del anterior Presidente de la Asamblea, a raíz de una Sentencia de condena (véase el *Informe* 1989), se procedió a una nueva elección de Presidente el 2 de febrero de 1990. Resultó elegido

el candidato propuesto por el PP por 20 votos frente a los 19 obtenidos por el candidato de la oposición, que era uno de los dos diputados del Grupo Mixto escindidos del PP en 1989. El voto decisivo procedió, al parecer, de las filas socialistas. Poco después se formaliza el cambio de grupo de un diputado. Suele abstenerse o apoya al Gobierno, con excepciones.

(4) Se desencadena la crisis que dará lugar a la moción de censura. Cambian al Grupo Mixto 6 diputados del PP, entre ellos el propio Presidente del Consejo de Gobierno y uno de los Consejeros.

(5) Pasan al Grupo Mixto 4 diputados del Grupo Popular. Los 4 son Consejeros. Uno de ellos, además, era hasta entonces el Presidente del Partido Popular de Cantabria.

(6) Producida la moción de censura, el nuevo Gobierno es apoyado por 26 diputados (12 del Grupo Socialista; 7 del Popular; 3 del PRC; 2 del CDS y 2 del Grupo Mixto, estos dos escindidos del PP en 1989).

B) ESTRUCTURA DEL GOBIERNO

Hasta el mes de noviembre de 1990 el Gobierno presidido por el Sr. Hormaechea —diputado independiente en las filas del Grupo Popular— estaba compuesto por 8 Consejerías (Decreto 13/1989, de 20 marzo) y era apoyado por 17 diputados populares y parte del Grupo Mixto.

Desatada la crisis con la ruptura del Presidente con el Grupo Popular y el pase de aquél al Grupo Mixto (10-11-1990), le acompañan en ese cambio de grupo 5 diputados más que le apoyan, entre ellos un Consejero.

El Presidente cesa después a 5 Consejeros (Decreto 56/90) y nombra solamente a uno nuevo (Decreto 57/90), un diputado del Grupo Popular que se había cambiado al Grupo Mixto unos días antes con el propio Presidente. El Consejo de Gobierno queda, así, con sólo 5 miembros (el Presidente; un Consejero no diputado; un Consejero del Grupo Mixto, al que se cambió en 1989 procedente del PRC; el nuevo Consejero mencionado; y el Consejero que se cambió al Grupo Mixto el mismo día que lo hizo el Presidente). Las 4 Consejerías vacantes se encomiendan también a estos Consejeros, que, de este modo, asumen dos cada uno de ellos (Decreto 58/90, de 15 noviembre).

Cuatro de los cinco ex-Consejeros cesados formalizan también, dos días después, su pase al Grupo Mixto. Entre esos ex-Consejeros está el Presidente del Partido Popular que, alineado primero con el Partido en la crisis, rompe con él, cambia de Grupo y declara su apoyo al Presidente y al Gobierno, que cuenta, así, sólo con el respaldo de 13 diputados del Grupo Mixto (véase cuadro anterior).

Tras el triunfo de la moción de censura, ya en diciembre, el nuevo Gobierno (Decretos 66, 67 y 68/1990, de 13 diciembre), del que sólo el Presidente y el vicepresidente son diputados, cuenta con las 8 Consejerías de marzo de 1989, una vicepresidencia de nueva creación (a cuyo titular se encomienda una de las Consejerías citadas), y una Consejería más, sin responsabilidad ejecutiva, para las relaciones con la Asamblea Regional y como portavoz del Gobierno. Se trata de un Gobierno de coalición, en el que están presentes todos los partidos que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones de 1987. Recibe el apoyo de 26 de los 39 diputados que forman la Asamblea Regional (12 socialistas, 7 populares, 3 del PRC, 2 del CDS y 2 del Grupo Mixto).

C) LA MOCIÓN DE CENSURA

La larvada crisis política que ha vivido la región durante bastante tiempo se concreta en la presentación de dos mociones de censura en el mes de noviembre. El progresivo distanciamiento del Presidente del Consejo de Gobierno del partido que lo sustentaba; el enfrentamiento con el Ayuntamiento de Santander, gobernado por el propio Partido Popular (al que la DRC le llegó a poner trabas y retrasar la publicación de los Presupuestos en el BOC); las críticas de la oposición sobre el endeudamiento y los modos de actuar; la negativa a permitir el acceso de los auditores contratados por una Comisión de Investigación parlamentaria a los documentos de la Consejería de Economía; y otros enfrentamientos anteriores, cristalizaron a raíz de la publicación en toda la prensa nacional de determinadas afirmaciones del Presidente sobre los dirigentes del PP. La ruptura de este partido con el Presidente no se hizo esperar, pero al mismo tiempo lo que se rompió también fue el propio partido en la región, fracturado y dividido entre quienes permanecieron fieles a su disciplina y quienes se alinearon con el Presidente. El grupo parlamentario del PP se quedó con sólo 7 diputados.

A partir de ahí y tras muchas vacilaciones y negociaciones, el PSOE, que sufrió también un duro debate interno al querer permanecer inicialmente al margen de la crisis, presentó una moción de censura el 22 de noviembre 1990 (BOA 109 bis, extraordinario 2, de 23 noviembre), con candidato alternativo en la persona del diputado regional, senador autonómico y Secretario General del partido en Cantabria, Sr. Blanco. Al día siguiente el PP presentó su propia moción de censura, designando como candidato al nuevo Presidente del partido (hoy Vicepresidente del Gobierno de coalición) Sr. Vallines (BOA 109 bis, extraordinario 2, de 23 noviembre).

El texto de la moción de censura socialista era el siguiente:

«Los diputados regionales abajo firmantes, pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 147 y ss. del vigente Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, presentan una moción de censura para exigir la responsabilidad política del Consejo de Gobierno, proponiendo como candidato a la Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria al diputado D. Jaime Blanco García.

MOTIVACION

El desgobierno existente en Cantabria, producto de las sucesivas crisis de los conservadores que han dirigido los destinos de nuestra región en los últimos siete años, sitúa en una posición de grave inestabilidad a las Instituciones Autonómicas.

Como consecuencia de ello, la ruptura del Consejo de Gobierno y el Grupo Parlamentario que lo sustentaba tras el mandato popular recibido en las últimas Elecciones Autonómicas celebradas en 1987, les impide la finalización del mandato otorgado por los ciudadanos.

Los intereses generales de Cantabria como región han estado subordinados a una forma caprichosa de gobernar, caracterizada por la improvisación, la inseguridad jurídica y el incumplimiento sistemático de la legalidad.

La ausencia de impulso autonómico, un modelo de financiación que ha puesto en grave riesgo la viabilidad económica de nuestra Comunidad Autónoma, la falta de planificación sobre las posibles transferencias, un evidente fracaso en la interlocución con la Administración Central y la práctica sectaria en las relaciones con los Ayuntamientos, ratifican nuestro convencimiento del desgobierno existente.

La alternativa a esta forma de gobierno debe ser una política en cuyo centro se halle la solidaridad, la armonía en las formas y el fortalecimiento de las Instituciones.

El restablecimiento de unas relaciones institucionales normalizadas entre las distintas Administraciones, la honesta administración de los recursos propios de la Comunidad Autónoma, así como el esclarecimiento de la situación económico-financiera de la Diputación Regional de Cantabria son algunos de los objetivos que persigue la presentación de esta moción de censura, expuesta, como es obvio, al correspondiente debate parlamentario. Y para que así conste, a los efectos oportunos, firmamos la presente moción de censura los diputados regionales siguientes, elegidos todos en las listas presentadas por el PSOE en las Elecciones Autonómicas de 1987.

Santander, a 22 de noviembre de 1990.»

(Sigue después la firma de 9 de los 12 diputados del Grupo, que representan más del 15% exigido, y un breve escrito de aceptación del candidato propuesto).

Por su parte, la segunda moción de censura, firmada por 6 de los 7 diputados que quedaban en el Grupo popular (el séptimo era el candidato propuesto), decía así:

«Los diputados que suscriben proponen, al amparo del artículo 141 y siguientes del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, la adopción de moción de censura en consideración a:

1.—El actual Presidente de la Diputación Regional de Cantabria fue elegido mediante propuesta del Grupo Parlamentario Popular y del Partido Popular, anteriormente Alianza Popular, y fue elegido con votos exclusivamente de Diputados del Grupo Popular.

2.—Es público y notorio el hecho de la ruptura de relaciones políticas entre el Partido Popular y el actual Presidente de la Diputación Regional de Cantabria, que, entre otras consecuencias, se hace evidente ante la realidad de que ninguno de los componentes del actual Consejo de Gobierno forman parte ni del Partido Popular, ni del Grupo Parlamentario Popular.

3.—La convicción de la incompatibilidad del comportamiento político del actual Presidente de la Diputación Regional de Cantabria con el sistema político democrático de participación que los españoles se han dado a través de la Constitución Española y específicamente los cántabros a través del Estatuto de Autonomía para Cantabria. Como candidato a la Presidencia de la Diputación Regional se propone a D. José Luis Vallines Díaz, con su aceptación expresa.»

(Siguen las seis firmas y la aceptación del candidato).

Debatidas ambas mociones los días 4 y 5 de diciembre 1990, no hubo lugar a la votación de la segunda al triunfar la primera por 26 votos a favor (12 socialistas, 7 populares, 3 regionalistas, 2 del CDS y 2 del Grupo Mixto), 12 en contra (Grupo Mixto) y una abstención (Grupo Mixto, en 1989 en el Grupo Socialista). A consecuencia de la moción aprobada, por R.D. 1585/90, de 10 de diciembre, es cesado el anterior Presidente y por R.D. 1586/90, de la misma fecha, se produce el nombramiento del nuevo, que tres días después procede a nombrar su Gobierno en los términos ya mencionados más atrás.

D) OTRAS CUESTIONES INSTITUCIONALES

La crisis desencadenada en noviembre tiene otros aspectos destacables, que son ejemplo del deteriorado clima político que subyacía con anterioridad.

Limitándonos a los datos que tienen plasmación en la actividad institucional, una manifestación de ese clima es la moción subsiguiente a una interpelación relativa a «criterios generales del Consejo de Gobierno respecto de las resoluciones que adopta la Asamblea por mayoría», aprobada en el Pleno del Parlamento regional del 1 de marzo 1990 (BOA 7 marzo 1990). La moción, presentada por el Grupo Regionalista, comenzaba así: «El grupo parlamentario regionalista, al amparo de lo establecido en el artículo 151 del vigente Reglamento de la Asamblea Regional, presenta la siguiente moción subsiguiente a interpelación, ante el incumplimiento del acuerdo adoptado por la mayoría de la Asamblea Regional de la propuesta de resolución aprobada el día 15 de diciembre de 1989, con motivo del debate sobre la orientación política del Consejo de Gobierno» (BOA 22 febrero 1990), (véase el *Informe 1989*). El texto aprobado por el Pleno decía:

«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 refiere a la información propiamente dicha y que esta información alcance a todos los ciudadanos.

2.—El Consejo de Gobierno remitirá a la Asamblea, en el plazo de 20 días, información sobre los gastos realizados en información institucional, propaganda o publicidad durante los ejercicios presupuestarios de 1988 y 1989, con el siguiente detalle:»

Y a continuación se solicita específicamente el presupuesto total, medios en que se realizó el gasto y cantidades pagadas a cada uno, agencia de publicidad encargada de la gestión, modo de adjudicación, transferencias de crédito realizadas en cada concepto presupuestario y partidas minoradas.

Unos meses después, el Pleno de la Asamblea Regional (BOA 6 de julio), aprobó la creación de una Comisión de Investigación sobre la Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto. Constituida la Comisión, inicialmente integrada por 4 miembros del grupo popular, 3 del socialista y 1 de cada uno de los tres grupos restantes (regionalista, del CDS y Mixto), sus miembros eligieron Presidente al representante del Grupo Mixto. La Comisión inició sus trabajos con la ayuda de auditores externos y constituida con ellos en la sede de la Consejería mencionada les fue negado el acceso a sus dependencias, lo que contribuyó también al desenlace de la crisis política, como ya se ha señalado. Producidos los cambios de grupo parlamentario a los que nos hemos referido, se ha planteado un interesante problema al pretender la nueva mayoría del Grupo Mixto (antiguos diputados populares) el cese del Presidente de la comisión, miembro, como he dicho, del mismo Grupo Mixto. Los términos del problema se reducen, básicamente, a saber si el Presidente de la Comisión lo es en representación del Grupo Mixto y éste puede precipitar su cese o si, por el contrario, una vez elegido Presidente, lo es de un órgano de la Cámara, indisponible a la mayoría del Grupo Mixto.

Con el cambio de Gobierno, tras la moción de censura, la Comisión recibió nuevas facilidades y sus trabajos aún no han finalizado cuando se redactan estas páginas, aunque los medios de comunicación han realizado ya algunos avances de sus resultados acerca del endeudamiento real de la DRC (que parece estar en torno a 90.000 millones) y otras presuntas irregularidades en materia de contratación.

Por último, cabe señalar en este *Informe* que, en paralelo a los trabajos de la mencionada Comisión parlamentaria, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia tramita una querrela presentada por algunos diputados contra el ya ex-Presidente del Consejo de Gobierno sobre la base de presuntos delitos de prevaricación y malversación de caudales públicos, que se halla aún en fase sumarial.

6. Final

La imposibilidad de compendiar con más brevedad los aspectos institucionales y cambios producidos en la Comunidad Autónoma de Cantabria durante 1990 han alargado más de lo deseable este *Informe*. De él se pueden deducir algunos de los problemas que han dificultado una ya de por sí compleja situación, en principio común a las Comunidades Autónomas pequeñas. En este sentido, y al margen ya de las especificidades políticas cántabras, habría que volver a repetir casi al pie de la letra las observaciones del *Informe* de 1989.

La Comunidad Autónoma tiene aún pendiente un problema de institucionalización administrativa, de clarificación orgánica y competencial de su Administración (por ejemplo, cuando cambian o se suprimen estructuras orgánicas no se menciona para nada quién asume las competencias de quién), de articulación de instrumentos de colaboración interadministrativa, de superación de lo que el año pasado llamabamos «síndrome de Diputación Provincial», de ampliación de sus techos competenciales...

Hay también un problema de «lenguaje», que circula hoy en el ámbito académico y jurisprudencial y que tiene una gran trascendencia en el plano normativo, y un problema funcional y de cuadros difícil de resolver. Por lo demás, integrar las instituciones autonómicas en la vida social en un ámbito territorialmente pequeño y claramente diferenciado, constituido por un par de estructuras urbanas medias (las ciudades de Santander y Torrelavega) y un hábitat rural diseminado, no es sencillo, y puede ser comprensible entonces que, por diversas razones que no hay que explicitar ahora, se observe a la Comunidad Autónoma no como un ente con contenido político, ordenador del territorio (tema éste, esencial), regulador y propiciador directo e indirecto de servicios, sino como «la Diputación» (provincial) que invierte, hace y da, y a la que los municipios le «piden» obras y, a lo más, subvenciones. Pero todo esto acaso no es un problema exclusivo de Cantabria...

Dos anécdotas, por fin, para finalizar. El Diario de Sesiones de la Asamblea ha tenido paralizada su salida durante algún tiempo debido, al parecer, a la jubilación de un funcionario. Por otra parte, el suscriptor de los Boletines Oficiales no puede estar seguro de conocer todo lo que se publica, al existir, con numeración independiente, números ordinarios, extraordinarios, especiales y aún «bis», lo que hace difícil la localización de las normas, algunas de las cuales se publican reproduciendo fotográficamente textos mecanografiados reducidos, con rúbricas y todo...