

Introducción: rasgos generales

1. Varios hechos de distinto carácter han marcado el año 1998. Algunos de esos hechos traen causa del año anterior; otros proyectan su operatividad real hacia el futuro. Así, la reforma del Estatuto (que se inició en 1997), la asunción de las competencias educativas (cuyos trasposos se publican en 1999), el próximo horizonte electoral de 1999 y, sobre todo, la superación de la barrera del 75 por 100 de la media europea del PIB por habitante, con la anudada consecuencia de perder beneficios derivados de ser Objetivo 1 para los Fondos Estructurales europeos, conforman los datos más relevantes del pasado y constituyen los elementos que sobresalen en este balance de fin de año.

Desde el punto de vista institucional destaca, desde luego, la reforma del Estatuto llevada a cabo por la Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, publicada el último día del año. Una reforma que, en lo que aquí importa y sin perjuicio de que se sintetice luego su contenido, supone consolidar un modelo, avanzar en las competencias, racionalizar las formas y, en definitiva, profundizar en el autogobierno de manera tal que –salvo excepciones no especialmente significativas– es ya un hecho la práctica igualación competencial con las demás Comunidades Autónomas. Incluso, si bien se mira, puede decirse que Cantabria, como las demás Comunidades uniprovinciales, tiene más competencias porque asume también las de carácter local que corresponden a la inexistente Diputación Provincial. En todo caso, la reforma supone un salto cualitativo importante. El autogobierno al que hace diecisiete años se aspiraba no es ya un deseo incumplido sino una realidad cercana, aunque compleja. Con todo, el cambio no se ha socializado del todo. Da la impresión a veces que los ciudadanos no se han percatado del enorme trayecto recorrido y de la transformación que lentamente se ha ido produciendo. Se trata de una circunstancia común sobre la que es necesario insistir para hacer ver que el verdadero valor del autogobierno y la descentralización constitucionalmente prevista residía, sobre todo, en el papel de los nuevos entes jurídico-políticos como entes de regulación, de prestación, de negociación y de intermediación desde la cercanía y el conocimiento de la realidad y de los problemas, pero también desde la correlativa asunción de su responsabilidad. La importancia política de la región es, evidentemente, limitada. Su singularidad, su población, su superficie y su entidad económica lo atestiguan. Pero la consolidación institucional que la reforma estatutaria significa supone también poder observar y juzgar en el futuro inmediato, como digo, lo que el autogobierno significa en la práctica. Esa mejor percepción vendrá seguramente facilitada por el hecho de que la Comunidad va a incidir normativamente cada

vez más en ámbitos concretos de la vida cotidiana y, sobre todo, tras la consolidación de las dos competencias ejecutivas de mayor incidencia social: la educación y la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. La primera fue asumida hace tiempo, en la reforma estatutaria de 1994, pero su eficacia y virtualidad comienza en 1999, una vez negociados, firmados y producidos los tras-pasos de funciones y servicios a ella vinculados (RD 2671/1998, de 11 de diciembre, publicado no obstante el 20 de enero de 1999). La sanidad que hasta ahora prestaba el Insalud, por su parte, consta ya como una nueva competencia de gestión y ejecución en la reforma de 1998.

El elemento positivo que la consolidación institucional significa –al que se une el hecho igualmente positivo de que la reforma estatutaria fuera apoyada por todas las fuerzas políticas y haya sido también valorada de forma positiva por todas ellas– contrasta con otro hecho que merece una valoración ambivalente, aunque sea de manera coyuntural. Me refiero a la posibilidad cada vez más cierta de que la Comunidad pierda los beneficios derivados de ser Objetivo 1 de los Fondos Estructurales europeos en los próximos años por haber superado el 75 por 100 de la renta per capita media europea. Digo que es un hecho ambivalente porque, de un lado, supone constatar que se ha producido una mejoría en la posición relativa de la Comunidad, pero, al mismo tiempo, es un dato negativo porque se supera la barrera por muy poco y los Fondos son todavía necesarios para continuar un crecimiento amenazado por múltiples factores.

A principios de 1999, en efecto, el servicio estadístico de la Comunidad Europea confirmaba que la media del PIB por habitante de Cantabria en el período 1994-1996 había sido del 76'66 por 100 respecto de la media europea. A salvo de un cambio de criterio eso significaba, como digo, dejar de pertenecer al objetivo nº 1, categoría en la que está la Comunidad desde 1989 junto con otras nueve Comunidades Autónomas españolas, y perder unos 100.000 millones; cantidad seguramente determinante para el despegue económico y de las infraestructuras que faltan todavía. El tema es una importancia decisiva aunque sólo a fin de año, cuando los datos apuntaban claramente a la superación del citado porcentaje, han sonado las señales colectivas de alarma. La decisión, con todo, no está tomada aún y en teoría todavía podrían darse algunas variaciones si, por ejemplo, el Consejo de Ministros comunitario retrasara el acuerdo financiero lo que posibilitaría tomar como referencia estadísticas del trienio 1995-1997 o incluso de un quinquenio, desconociéndose cómo afectaría un cambio de este tipo en las de la región. Salvo ese improbable supuesto o un todavía más improbable acuerdo político rectificador, la salida de la condición de objetivo 1 no se prevé, en principio, como una salida brusca sino en suave pendiente hasta el año 2006. En todo caso, el Gobierno autónomo pretende que el Estado compense las posibles pérdidas de beneficios y que se articule un convenio en tal sentido.

En relación con este mismo tema, algunos sectores de la oposición política han centrado sus críticas en datos comparativos y en lo que se ha dado en llamar la batalla estadística. Sorprende a algunos que, por ejemplo, la Comunidad Valenciana se sitúe en el 74'37 por 100 de la media del PIB europeo por habitante y que, en ese sentido, sea considerada a estos efectos más «pobre» que Cantabria. Como el resultado final se logra dividiendo la riqueza regional por el número de habitantes cuanto mayor sea el divisor menor es el cociente. El divi-

son los habitantes y no es lo mismo, ciertamente, dividir por el número de habitantes inscritos en los padrones municipales, que son los que hacen prueba de la residencia (art. 16 de la Ley de Régimen Local), que hacer la operación con quienes de hecho residen en municipios de la Comunidad y en teoría estarían obligados a inscribirse en el padrón de esos municipios, pero que por diversas razones no lo han hecho.

2. Desde el punto de vista político el año ha resultado una continuidad sin especiales sobresaltos y sin apenas diferencia con el anterior. No ha habido cambios ni en la estructura formal de los Grupos parlamentarios, ni en la composición del Gobierno de coalición PP-PRC. Se ha mantenido una notable actividad parlamentaria con unas cien interpelaciones, otras tantas proposiciones no de Ley aprobadas, un centenar largo de preguntas con respuesta oral ante el Pleno, muchas más en Comisión, y un número todavía superior de preguntas escritas. Todo ello configura una actividad parlamentaria ciertamente destacable.

Por otro lado, el horizonte electoral de 1999 no ha supuesto roces especialmente significativos entre los partidos que configuran la coalición de gobierno. Poco a poco, sin embargo, ha podido observarse que en votaciones decisivas el acuerdo de la UPCA con el Gobierno ha sido mayor y su apoyo también ha sido, si no buscado, sí cuando menos explorado. Todo ello seguramente tiene que ver con el inmediato futuro electoral de este partido, que hoy por hoy es una incógnita.

En cuanto a la oposición socialista y de IDCAN hay que destacar dos cosas. De un lado, la celebración en el PSOE de elecciones «primarias», en las que obtuvo la nominación como candidato a la Presidencia del Gobierno Ángel Duque, persona encuadrada en lo que un tanto artificial pero convencionalmente se llamó en su día el sector renovador y exitoso Alcalde hasta ahora de uno de los municipios más grandes de la región, el del Valle de Camargo, en el entorno de la bahía de Santander, donde gozaba desde hacía tiempo de una holgada mayoría absoluta, que incluso había ido acrecentando en sucesivas elecciones. Sus relaciones con la Ejecutiva de su partido no han sido siempre buenas, de modo que, salvando las distancias, tras las citadas primarias se ha producido un fenómeno parecido al que ha sufrido el propio Partido Socialista en el ámbito estatal con la llamada «bicefalía». Parece que candidato y Ejecutiva han llegado finalmente a un acuerdo, avalado y propiciado por los órganos federales del Partido. Por otra parte, PSOE e IDCAN han llegado a fin de año a un acuerdo electoral. Sin embargo, no hay que olvidar —como ya se indicó en el *Informe'1997*— que IDCAN (Izquierda Democrática Cantabria) no es IUCAN (Izquierda Unida). Que, como entonces se dijo, todos los diputados elegidos bajo las siglas de IU ingresaron en el nuevo Partido Democrático de la Nueva Izquierda, y que precisamente por ello ha tenido desde entonces mayor protagonismo público que la propia IU, que no tiene presencia parlamentaria. Pero sigue sin saberse, por falta de una experiencia previa, cuál es el capital electoral de cada uno.

Por lo demás, no hay ya que destacar la normalidad que preside la actividad política habitual. Los conflictos de este tipo son los propios de un sistema democrático y parlamentario: criterios diferentes, opciones enfrentadas, críticas más o menos aceradas. Pero todo ello dentro de pautas que —aun que sería deseable fue-

ran a veces un poco más templadas— hay que considerar en todo caso normales. El juego político de las distintas opciones no altera esta calificación.

Desde otro punto de vista destaca el aumento presupuestario y, por tanto, la mayor capacidad de actuación económica —ayudas y subvenciones— y de inversión. Es un elemento positivo y la vertiente amable de la probable pérdida de beneficios europeos: se ha crecido, aunque no sea mucho, y aunque ese crecimiento no aleje algunos destacados nubarrones de futuro en el contexto de la Unión Económica y Monetaria.

Actividad normativa: leyes

A) La actividad legislativa en 1998 ha sido ligeramente superior a la del año anterior. Han sido catorce las Leyes aprobadas, casi todas ellas procedentes de proyectos presentados en 1997 según se indicó en el correspondiente Informe de ese año. Destacan, quizá, las relativas al Juego, la Ordenación de Certámenes Feriales, el Estatuto del Consumidor y Usuario, y la Ley del Patrimonio Cultural de Cantabria.

Por otro lado, se ha consolidado la práctica —que es el cumplimiento de un deber estatutario— de que la Ley de Presupuestos se apruebe antes del inicio del siguiente ejercicio. Es ya la cuarta vez que esto sucede y, además, la cuarta vez consecutiva. También parece consolidarse otra práctica que hay que valorar menos positivamente y que, tras el (mal) ejemplo del Estado, se ha ido abriendo paso también en las Comunidades Autónomas: me refiero a la llamada Ley de acompañamiento, que en Cantabria se aprueba por segunda vez con el nombre de «Ley Medidas Fiscales y Administrativas». Conviene insistir críticamente una vez más acerca de esta práctica normativa en su contraste, sobre todo, con el principio de seguridad jurídica. Una Ley ómnibus, escoba, o como quiera que se la llame, que es una especie de Ley general modificadora de múltiples e inconexas parcelas del Ordenamiento jurídico se compadece mal con el principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 de la Constitución. La existencia de este tipo de Leyes trae causa de la doctrina constitucional acerca del contenido de la Ley de Presupuestos; doctrina que, como es sabido, postula que en dichas Leyes presupuestarias no cabe incluir materias que no tengan conexión directa con el contenido propio de aquél (los ingresos y gastos) o con la política económica general de la que el Presupuesto es instrumento. Esa en principio loable interpretación constitucional acerca de los estrictos límites de la Ley de Presupuestos ha producido el fenómeno comentado y seguramente al principio no previsto: la existencia de este tipo de Leyes de acompañamiento de la Ley de Presupuestos que, al ser «ordinarias», carecen ya de cualquier límite material que ponga freno a esta generalizada práctica. Una práctica que sorprende a los destinatarios, produce inseguridad en los profesionales del Derecho y deja sin contenido bibliotecas normativas enteras, en algunos casos a los pocos meses de haberse aprobado otra Ley al aprovechar los Gobiernos esta oportunidad anual para rectificar errores, rellenar olvidos o incluso salir al paso e impedir pro futuro determinadas interpretaciones jurisprudenciales. Todo lo cual, obviamente, no es atribuible sólo a la Ley de esta Comunidad.

Así, pues, tras esta introducción, cabe hacer una breve referencia y, en su caso, alguna reflexión adicional acerca de las catorce Leyes aprobadas en 1998, que fueron las siguientes:

— *Ley 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral temporal e interino de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.* Se trata, una vez más, de una típica Ley de consolidación o regularización de personal. Por un lado, trata de transformar en funcionario de carrera al personal interino que reúna ciertas condiciones. Y, de otro, consolidar como personal laboral fijo a los laborales temporales con más de tres años de antigüedad «en cualesquiera de las Administraciones Públicas». En el caso del personal laboral temporal la condición de laboral fijo se adquirirá «una vez superado un proceso selectivo que se materializará en un curso de aprovechamiento» (art. 1). Para la funcionarización de los interinos se prevé concurso-oposición «libre», en cuya convocatoria y resolución «habrán de respetarse los criterios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad» y «en el que se valorará el tiempo efectivo de servicios prestados en la Administración» (art. 2).

El art. 1.1 de la Ley ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional por el Estado (recurso de inconstitucionalidad 2115/1998) y por 50 senadores del Grupo socialista (recurso 2136/1998) al considerar infringidos los arts. 23.2, 103.3 y 149.1.18ª de la Constitución.

El tema tiene interés general, no es la primera vez que se plantea en alguna de sus diversas variables (funcionarización del personal laboral o estabilización del personal interino) y ha sido objeto de varias Sentencias del TC. Una de las últimas —la *STC 16/1998, de 26 de enero*, en vía de amparo— afecta precisamente a Cantabria, de manera que habrá ocasión de volver sobre este asunto al dar cuenta de ella en el apartado sobre la conflictividad formalizada.

— *Ley 2/1998, de 6 de febrero, de creación del Colegio profesional de protésicos dentales de Cantabria.* Crea el Colegio y formaliza la colegiación obligatoria de estos profesionales.

— *Ley 3/1998, de 2 de marzo, de la Cámara Agraria de Cantabria.* Se trata de una Ley que, como afirma su Exposición de Motivos, se dicta teniendo en cuenta la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras agrarias, y fija una nueva estructura organizativa de estas Corporaciones de Derecho público pensadas básicamente como entes consultivos y de colaboración con la Administración.

La Ley, en efecto, suprime todas las Cámaras agrarias locales existentes y crea una sola de ámbito regional, aunque pueden establecerse, si es preciso, servicios administrativos comarcales. Regula el régimen económico de esta Cámara, basado fundamentalmente en las aportaciones de los presupuestos públicos, y su régimen jurídico, que se rige por unos Estatutos aprobados por el Pleno pero que no «serán válidos y eficaces» hasta que la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca compruebe su adecuación a la normativa vigente y preste su conformidad» (art. 8). Se prevé también su organización: Pleno (de 25 miembros), Comisión Ejecutiva (de 6 vocales) y un Presidente de ambos órganos elegido por el Pleno y, como éste, por un período de 4 años.

¿Para qué sirve la Cámara y cómo se eligen sus miembros? Estas son las dos cuestiones básicas que la Ley trata de precisar lo más posible incurriendo en la Exposición de Motivos en alguna contradicción que hay que entender en el contexto de lo que se quiere evitar.

La Cámara Agraria se concibe como «órgano consultivo y de colaboración con las Administraciones Públicas». A tal efecto el art. 9 establece que, además de las posibles funciones delegadas, su objeto propio es «actuar como entidad de consulta y colaboración» con todas las Administraciones Públicas, en especial con la de la Comunidad Autónoma, emitiendo informes o realizando estudios u otras tareas de colaboración en materia agraria. Los límites de esas funciones quieren precisarse en el art. 10. La Cámara, en efecto, no puede realizar actividades mercantiles, ni las que corresponden a las entidades locales conforme a la legislación de régimen local. Tampoco puede limitar la libertad sindical, ni el ejercicio del derecho de asociación empresarial. En concreto, —dice el art. 10.3— «no serán propias de la Cámara las funciones de representación, negociación y reivindicación, en nombre y defensa de los intereses económicos, sociales, profesionales o sindicales de los profesionales del sector agrario, que corresponden exclusivamente a las organizaciones sindicales y a las organizaciones profesionales agrarias legalmente constituidas». Pensando seguramente en esta última limitación la Exposición de Motivos de la Ley insiste en que la Cámara no tiene funciones reivindicativas o de negociación y añade que «en ningún caso la Cámara puede considerarse un órgano de representación del colectivo agrario», afirmación que entra en cierta contradicción con la continuación del mismo párrafo (que sigue diciendo: «...sin que ello impida que a través del proceso electoral a la Cámara se obtenga un instrumento válido para conocer la representatividad de los sindicatos agrarios del sector») y con el que poco después se dedica al proceso electoral; un proceso que —sigue diciendo la Exposición de Motivos— «hará posible que la Cámara se configure como una corporación representativa del sector y constatará la representatividad de las distintas organizaciones profesionales agrarias que concurren al mismo».

La elección de los miembros de la Cámara es, efectivamente, la clave del sistema. Para ello se prevé la elaboración de un censo de electores en cada municipio; censo que se actualizará cada cuatro años. Podrán ser integrados en el censo y ser, por tanto, electores y elegibles 4 tipos de personas: a) las personas físicas mayores de edad que siendo profesionales de la agricultura como propietarios, arrendatarios, aparceros o en cualquier otro concepto análogo reconocido por la Ley, ejerzan actividades agrícolas, ganaderas o forestales «de modo directo y personal» y, como consecuencia de ello, estén afiliados al Régimen especial agrario de la Seguridad Social o al Régimen especial de trabajadores autónomos; b) los familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad de los anteriores «que trabajen de modo directo y preferente en la explotación familiar» y estén dados de alta en alguno de regímenes especiales de Seguridad Social ya citados; c) «La persona natural que haya obtenido, en virtud de resolución administrativa, la consideración de titular de una explotación agraria prioritaria» conforme a la Ley 19/1995, de modernización de las explotaciones agrarias; y c) las personas jurídicas que tengan por objeto exclusivo y efectivamente ejerzan la explotación agraria, forestal o ganadera, que ejercerán su derecho a través de su

representante legal. Por Decreto 81/1998, de 6 de octubre, se regula provisionalmente la Cámara Agraria de Cantabria.

— *Ley 4/1998, de 2 de marzo, del Juego*. Según afirma la Exposición de motivos esta Ley tiene un contenido que «no se separa sustancialmente de otras Leyes autonómicas». Se regulan en ella las actividades relacionadas con todo tipo de juegos de suerte, envite y azar (casinos, bingos, salones de juego y máquinas recreativas, apuestas, juegos de boletos, rifas, y tómbolas) en el ámbito de la Comunidad Autónoma. La Ley somete las actividades reguladas a autorización administrativa y expresa una serie de prohibiciones, entre ellas la prohibición de la práctica de los juegos contemplados a los menores y la publicidad que incite al juego «salvo en el contexto de una oferta turística global o en publicaciones especializadas en temas de juego» (art. 4). El art. 26 reitera la prohibición del juego a los menores y a otras personas, aunque bajo un Capítulo titulado «Personal» que, en principio, está más bien dedicado a contemplar la normativa acerca de los directores de empresas y del personal empleado. Por lo demás, la Ley establece, como digo, reglas que afectan a las empresas (requisitos, autorizaciones, etc.) y a su personal. Y regula el ejercicio de la correspondiente potestad sancionadora.

— *Ley 5/1998, de 15 de mayo, de Ordenación de los certámenes feriales oficiales de Cantabria*. Esta Ley sustituye y deroga a la anterior Ley 8/1986, de 22 de diciembre, de ordenación de las ferias comerciales en Cantabria. De su Exposición de Motivos se deduce que introduce las innovaciones precisas para «garantizar la libertad de establecimiento, la libre concurrencia y la libre prestación de servicios», con expresa exclusión de las restricciones y limitaciones que se derivaban de la anterior normativa para algunos productos o empresas no nacionales. A este respecto la citada Exposición de Motivos menciona la STJ de las Comunidades Europeas de 27 de mayo de 1986 que considera como medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa toda normativa comercial que obstaculice directa o indirectamente el comercio intracomunitario. La Ley regula la promoción, organización y ejecución de certámenes feriales que pretendan tener carácter oficial y sus entidades organizadoras. Excluye de su ámbito de aplicación las ferias de ganado, las actividades de promoción de establecimientos comerciales y las actividades feriales dedicadas a productos culturales, al arte y a la artesanía «salvo que se dirijan principalmente al público profesional». Regula las instituciones feriales y entidades organizadoras, su reconocimiento oficial y su control, que depende de la Consejería de Economía. Crea un Registro oficial de ferias. Y contiene, por fin, normas sobre el ejercicio de la potestad sancionadora.

— *Ley 6/1998, de 15 de mayo, del Estatuto del Consumidor y Usuario de Cantabria*. Ley importante y común en muchas otras Comunidades Autónomas, que desarrolla la legislación básica estatal y regula la defensa de los derechos e intereses de los consumidores. Constituye en realidad una norma marco que sistematiza el ámbito genérico de actuación administrativa en relación con los derechos reconocidos a los consumidores. Así, la Ley, al hilo de la enumeración de esos derechos, sintetiza los ámbitos de la actuación administrativa, en muchos de los cuales su concreción depende de alguna normativa sectorial.

En relación con el derecho a la protección a la salud el ámbito de actuación

pública es, sobre todo, el de vigilancia y control de productos y servicios. A este respecto la Ley se refiere a los requisitos mínimos que han de respetarse en una muy variada serie de actividades y ámbitos sectoriales (viviendas, transportes, alimentación, servicios médicos, productos textiles, cosméticos...) con remisión, a veces, según ya se ha dicho, a otras normas legales o reglamentarias.

La actuación administrativa en el derecho de los consumidores a la protección de sus intereses económicos se prevé que se centre «en medidas apropiadas» dirigidas a garantizar, entre otros aspectos, la inexistencia de publicidad ilícita, la exposición de los precios, la entrega de presupuestos previos de reparación y la fijación de plazos mínimos de vigencia, la entrega de resguardos y recibos, la garantía de poder elegir varias formas de pago, la existencia de hojas de reclamaciones, la exactitud de pesos y medidas, la existencia y comercialización durante cierto tiempo de repuestos en determinados productos, etc.

El derecho a la información se plasma en el compromiso de la Administración de responder a las quejas y reclamaciones presentadas por los consumidores, a efectuar campañas publicitarias y a mantener oficinas de Información. El art. 12.4 prevé un derecho que merece ser resaltado porque su inciso final quizá pueda plantear algún problema. Según dicho artículo las asociaciones de consumidores «que acrediten un interés directo y legítimo» (inciso posiblemente redundante e incluso contradictorio con los derechos de las asociaciones de consumidores plasmados en el art. 16, entre los que está el derecho a la información, no limitado por ese tipo restrictivo de interés) podrán «solicitar y obtener los datos sobre sanciones administrativas firmes impuestas durante los cinco años anteriores que les puedan incumbir para la elección, con todo el conocimiento necesario, de los diferentes productos y servicios que se ofrezcan en el mercado, en la medida que los hechos determinantes de la sanción pudieran seguir teniendo virtualidad». La Ley no precisa si la firmeza a la que se refiere es en vía administrativa o judicial. Y de ahí pueden surgir los problemas. Y es que una sanción firme «en vía administrativa» significa simplemente que es irrecurrible en dicha vía, pero no necesariamente que sea absolutamente irrecurrible. Un acto firme «en vía administrativa» es irrecurrible en dicha vía bien porque, habiéndose podido recurrir mediante un recurso administrativo no se recurrió y se dejó pasar el plazo (de manera que el acto devino firme de manera absoluta), o bien porque ya no cabía recurso administrativo alguno (en cuyo caso la firmeza «en vía administrativa» equivale a acto que pone fin a la vía administrativa, pero respecto del que cabe aún el recurso contencioso-administrativo). Resultaría entonces muy discutible desde la óptica de los intereses del sancionado que quien recurrió en vía judicial y ganó el recurso (por ejemplo, por inexistencia de los hechos) puede ver condicionado su mercado potencial porque, unos años después, se comunique a la asociación de consumidores interesada la existencia de una sanción firme (en vía administrativa) pero anulada por un tribunal. Hay que rechazar esa hipótesis de laboratorio y convenir entonces que la firmeza a la que se refiere la Ley es la firmeza absoluta: el acto irrecurrible porque no se recurrió o se perdió el recurso —incluso el judicial— interpuesto. Y aún así, seguramente no habrían desaparecido del todo los posibles problemas.

El derecho a la educación compromete a la Administración a efectuar campañas y actividades de esa índole. Y los derechos de representación, consulta y pro-

tección jurídica apelan a la posición y régimen de las asociaciones de consumidores (que se regulan en el art. 18), al arbitraje de consumo (art. 20), a la inspección y a la previsión normativa de sus actividades (arts. 21).

La regulación de los órganos competentes en la materia y el régimen sancionador (donde además de las sanciones se contempla la importante cuestión de las medidas provisionales) completan la normativa.

— *Ley 7/1998, de 5 de junio, de Artesanía de Cantabria*. Ordena la actividad artesana en la región y es, sobre todo, una Ley marco de ayudas de diverso tipo para proteger, promover y fomentar la comercialización de productos y la formación de nuevos artesanos. La Ley define la artesanía y, de acuerdo con ello, el taller artesano y el artesano individual. Crea un registro y un censo de artesanos, siendo preciso estar inscrito en dicho registro para acceder a los beneficios que para la artesanía se establezcan. Esos beneficios pueden ir desde subvenciones y líneas de ayudas económicas que convoque la Administración hasta el apoyo a la comercialización mediante la presencia de artesanos en ferias y mercados impulsados por la Comunidad, la declaración de zonas de interés artesanal, el impulso a las cooperativas, la publicación de folletos o los distintivos de calidad. Se crea también un órgano de asesoramiento: el Consejo de Artesanía.

— *Ley 8/1998, de 12 de junio, de creación del Colegio profesional de podólogos de Cantabria*. Crea el Colegio y formaliza la colegiación obligatoria de estos profesionales. Sigue la pauta de otras Leyes autonómicas que han creado el mismo Colegio profesional.

— *Ley 9/1998, de 12 de junio, de creación del Colegio profesional de Fisioterapeutas de Cantabria*. Crea el Colegio y formaliza la colegiación obligatoria de estos profesionales. Sigue también la pauta de otras Leyes autonómicas similares.

— *Ley 10/1998, de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad de Cantabria*. Como consecuencia de la asunción de competencias en materia universitaria y según prevé el art. 14 de la Ley de Reforma Universitaria, la Comunidad ha aprobado esta Ley que desplaza a la normativa estatal que venía rigiendo en la composición y funcionamiento del Consejo Social (la Ley estatal 5/1985, de 21 de marzo). La nueva Ley enumera las competencias de carácter económico y académico del Consejo que, básicamente, son las mismas que ya tenía aunque ahora se sistematizan y en algún caso concretan y detallan (por ej. la posibilidad que se le atribuye de recabar la realización de auditorías externas acerca de las cuentas de la Universidad y el poder de dictar Instrucciones técnicas a la Intervención universitaria).

La Ley regula la composición del Consejo Social, sus órganos básicos (Presidente, Pleno, Comisiones) y su actividad. La cuestión central era la de la composición, mediatizada por lo previsto en la LRU (2/5 procedentes de la Universidad, 3/5 de los intereses sociales). Establecido en 20 el número de Vocales los 12 correspondientes a los intereses sociales se elegirán de la siguiente manera: 4 por el Parlamento autónomo por mayoría de dos tercios y entre «personas de reconocido prestigio en alguno de los ámbitos de la vida social, cultural, artística, científica, política y económica»; 2 designados por los Sindicatos más representativos; 2 por las asociaciones empresariales; y 4 por el Consejo de Gobierno,

de los cuales 2 son natos (el Director General de la Consejería de Educación con responsabilidades en el área universitaria, y un Director General de la Consejería de Economía) y los otros 2 han de nombrarse entre personas con experiencia en los campos científicos, técnicos, profesionales o de la Administración.

Las diferencias con la situación precedente son: se reduce la participación sindical y empresarial (antes tenían 3 vocales cada uno de estos sectores), se aumenta el protagonismo del Parlamento (que de elegir 2 vocales pasa a designar a 4) y aumenta también el poder de nombramiento del Ejecutivo autónomo que a los 2 que ya podía nombrar antes suma los 2 vocales que con anterioridad designaba el Ministro de Educación. Pero ha desaparecido la necesidad de que uno de los vocales designados por el Gobierno lo sea a propuesta de los Municipios donde estén ubicados Centros universitarios.

La Ley generó en seguida un pequeño problema, que fue resuelto con una modificación que tuvo lugar pocos meses después. Según el art. 9.3 ninguno de los vocales del Consejo Social previstos en el art. 5.3 (los 12 de la llamada representación social) «podrá ser miembro de la comunidad universitaria, salvo que se encuentre en situación de excedencia voluntaria o jubilación con anterioridad a la fecha de su designación». El problema lo planteó inmediatamente la oposición política al destacar el hecho de que el actual Director General de la Consejería de Educación responsable de los asuntos universitarios, cargo nato del Consejo, es, justamente, un profesor universitario que, en virtud de la normativa general de la Comunidad, tiene «derecho a reserva de plaza». Los Directores Generales no pasan, pues, a la situación de excedencia. El problema trató de resolverse por el procedimiento de reformar la norma a través de un precepto de la Ley de acompañamiento (art. 7 de la Ley 13/1998, de 23 de diciembre), que modifica citado art. 9.3 de la Ley del Consejo Social. Tras repetir la nueva redacción que ninguno de estos vocales podrá ser miembro de la comunidad universitaria, el precepto añade: «No tendrán a estos efectos la consideración de miembros de la comunidad universitaria quienes no estén en servicio activo» (en la Universidad, se entiende). Así, pues, si el funcionario universitario está en otro destino con reserva de plaza no estaría en servicio activo y no formaría parte de la comunidad universitaria. Podrá ser miembro del Consejo Social.

La Exposición de motivos de la ley 13/1998, al dar cuenta del cambio, lo justifica de una peculiar manera que, a mi juicio, resulta criticable, además de incurrir en un error que convierte la frase en ininteligible. Tras un largo preámbulo reiterativo del papel del Consejo Social y de su función de órgano de representación e integración de la sociedad en la Universidad, la citada Exposición añade: «Pues bien, con el fin de que dicho objetivo sea más eficazmente conseguido es por lo que la presente Ley modifica el apartado 3 del art. 9 de la Ley 10/1998, de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad de Cantabria, en el sentido de que excluye la posibilidad de que los miembros que la componen puedan ser miembros activos de la comunidad universitaria». La «justificación» no es tal y enmascara la razón del cambio en vez de explicarlo. Pero además resulta incomprensible. Repárese en el inciso final («excluye la posibilidad de que los miembros que *la* componen puedan ser miembros activos de la comunidad universitaria»). Si no rectifica la expresión «los miembros que *la* componen» por «los miembros que *lo* componen» (al Consejo Social) la frase no se entiende.

Por otra parte, cabe preguntarse si cualquier persona por el hecho de estar matriculada como alumno de cualquier clase en la Universidad queda excluido de la posibilidad de ser designado miembro del Consejo Social por el Parlamento, los Sindicatos o el Gobierno por formar parte «de la comunidad universitaria» o si al no estar «en servicio activo» no forman parte de ella. Un pequeño laberinto que trae causa de la expresión inicialmente utilizada en el art. 5.3.

— *Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio cultural de Cantabria.* Se trata de una Ley importante y ambiciosa que, con un criterio omnicompreensivo, trata de defender, proteger y conservar el patrimonio cultural «concepto mucho más amplio que el propuesto por el más tradicional «Patrimonio Histórico», ya que entre los bienes culturales que deben protegerse se hallan no sólo los muebles e inmuebles, sino el amplio patrimonio inmaterial, entre el que se encuentran las manifestaciones de la cultura popular tradicional de Cantabria», según afirma la Exposición de Motivos. La Ley se divide en seis Títulos en los que se regulan, entre otras cuestiones, las competencias de la Comunidad, la colaboración con las entidades locales y los particulares (a cuyo efecto crea la figura del voluntario cultural), y los órganos de gestión, coordinación y de asesoramiento. Regula la Ley los bienes culturales, divididos en una triple categoría protectora: Bienes de Interés Cultural, Bienes Catalogados (que son los también llamados Bienes Culturales de Interés Local) y Bienes Inventariados. Se prevé un régimen de protección general y específico, con particular atención al patrimonio arqueológico y paleontológico, y al patrimonio documental y bibliográfico. Finalmente, la Ley prevé medidas de fomento y un detallado régimen sancionador.

El particularismo con que se regulan algunos aspectos, la propia amplitud de la Ley (138 artículos frente a los 79 de la Ley estatal de 1985), la remisión a la concreción reglamentaria y la importancia de algunas prescripciones de directa aplicación (que afectan a deberes de los propietarios, a los Registradores de la Propiedad, al planeamiento urbanístico, a la valoración de bienes expropiados, a las competencias en la concesión de licencias...) convierten a esta Ley en una norma muy destacada bajo la que late, no obstante, cierto voluntarismo. La Exposición de Motivos afirma que pretende superar limitaciones de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985, apuntando en ese sentido a «la escasa regulación de algunos aspectos cruciales para la preservación del patrimonio cultural, a la ausencia de desarrollo legislativo hasta la fecha y a la propia superación, por imperativo del tiempo, de algunos de los conceptos recogidos en la normativa estatal»...

— *Ley 12/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1999.* Como ya se ha dicho más atrás, se ha consolidado el cumplimiento del deber estatutario de presentar y aprobar en plazo el Presupuesto del año siguiente. En cuanto a la cuantía se contempla esta vez un presupuesto de gastos de 97.406.260.000 ptas, a los que hay que añadir 61.845.000 del Centro de Estudios de la Administración Pública Regional (CEARC); 239.501.000 del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) y la estimación correspondiente a las restantes Entidades públicas, que suman 716.840.000 pts (360.000.000 para la Fundación pública «Marqués de Valdecilla», 206.340.000 para el Patronato del Conservatorio de música «Jesús de Monasterio»; 40.000.000 del Consejo Económico y Social, 10.500.000 del Consejo

Asesor de RTVE, y 100.000.000 para la Fundación Cántabra para la incorporación social del drogodependiente. Todo ello supone un aumento del 20 por 100 respecto de los Presupuestos del año anterior, para cuya financiación se prevé un endeudamiento de 6.296 millones.

Se acompañan también los Presupuestos de las Sociedades mercantiles públicas que perciben subvenciones de explotación o de capital: la Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria (SODERCAN); la Sociedad de Residuos de Cantabria; y la Sociedad regional para la gestión y promoción de actividades culturales del Palacio de Festivales de Cantabria, SA.

Por lo demás, esta Ley, como recuerda su Exposición de Motivos, recoge los últimos presupuestos del período 1994-1999 de ayudas europeas al desarrollo regional, refuerza el esfuerzo inversor y recoge el Acuerdo de Concentración social para 1999.

El esquema y estructura de la Ley es coherente con su finalidad y objetivos. Dividida en 8 Títulos en el primero recoge el contenido básico del Presupuesto: el estado de ingresos y gastos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria (carácter limitativo de los créditos, créditos ampliables, competencias de gestión...); la contabilidad y el control interno; las modificaciones presupuestarias (modificaciones de créditos, competencias, créditos que superan el ejercicio...); y a los gastos de personal, donde destaca la previsión del art. 50 sobre la oferta de empleo. Según dicho artículo se podrá autorizar la convocatoria de vacantes que afecten al funcionamiento de los servicios, pero, «en todo caso, las plazas de nuevo ingreso deberán ser inferiores al 25 por 100 de la tasa de reposición de efectivos». Dicha autorización podrá incluir la totalidad de las plazas dotadas e incluidas en relaciones de puestos de trabajo que se hallen desempeñadas interina o temporalmente. Durante 1999 se prohíbe la contratación de nuevo personal laboral temporal y el nombramiento de interinos, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.

El Título VI enumera los contratos que precisan autorización previa del Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo previsto con carácter general en art. 84 de la Ley 2/1997, de 28 de abril, del Gobierno y la Administración. En el Título VII, como en otras ocasiones, se contemplan normas relativas a ayudas y subvenciones de las que quedan excluidas las transferencias (legalmente posibles) a empresas públicas regionales y las ayudas financiadas con fondos de la Comunidad Europea. Las normas del resto de las subvenciones, en síntesis, parten de una definición de subvención y obligan a que, en todo caso, se motiven. En los supuestos en que no tengan asignación nominativa y afecten a un colectivo de potenciales beneficiarios se concederán «de acuerdo con los criterios de publicidad, libre concurrencia y objetividad», debiendo existir siempre una bases reguladoras en las que se incluirá, al menos, la definición del objeto, condiciones y finalidad de la ayuda, los requisitos, el plazo, los criterios de concesión, el crédito presupuestario al que se imputa y las obligaciones de los beneficiarios (art. 56). Los preceptos restantes regulan el seguimiento y control de las subvenciones (art. 57), los supuestos de reintegro de las cantidades percibidas y el régimen sancionador, con remisión expresa a la Ley General Presupuestaria estatal (art. 59).

Los últimos Títulos de la Ley se dedican a las operaciones financieras (auto-

rización para emitir Deuda pública, supuestos de otorgamiento de avales, operaciones de tesorería) y a la información a suministrar al Parlamento.

En las Disposiciones Adicionales destacan, a mi juicio, dos aspectos que glosó mínimamente para terminar. De un lado, la Disp. Adic. 6ª, que concede un aval de 800 millones a la Sociedad Regional CANTUR,SA.; sociedad que ahora ya no aparece en los Anexos de los presupuestos, quizá porque debido al tipo de su actividad (la gestión de servicios turísticos: parque de la Naturaleza de Cabárceno, una estación de esquí y sus servicios hoteleros anejos, etc.) no se trata de una sociedad pública mercantil que perciba subvenciones de explotación o de capital (art. 1 de la Ley) compatibles con la libertad de mercado. Por otra parte, la Disp. Adic. 12ª autoriza al Gobierno, textualmente, «a la constitución de una Entidad Pública empresarial, de las previstas en el art. 53 de la ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con la finalidad de gestionar, conservar, explotar y promocionar «La Réplica de las Cuevas de Altamira»». Dicha entidad pública empresarial se constituirá con un capital social de 200 millones. La Disposición —como otras similares de la inmediatamente posterior Ley 13/1998, de Medidas Fiscales y Administrativas— sorprende un tanto por varias razones. En primer lugar, porque si se tratara de una entidad propia, en ausencia de una normativa general autonómica reguladora de este tipo de entes públicos, nada impediría su regulación específica en esta Ley o en la de acompañamiento, en lugar de remitir a la normativa estatal; remisión que, además, se hace a un solo artículo y no al Capítulo donde este precepto se incluye y que es donde se contiene el régimen jurídico completo de este tipo de entes públicos (arts. 53 a 60 y, parcialmente, arts. 61 a 65). Pero, de otro lado, la creación de este ente público no queda suficientemente explicado si, como se ha dicho en los medios de comunicación, la instalación de la réplica de las Cuevas corresponde a un consorcio que integran el Gobierno autónomo, la Administración del Estado, el Ayuntamiento de Santillana del Mar y la Fundación Marcelino Botín.

Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Como ya dije en la introducción a este epígrafe es este el segundo año en que se aprueba una Ley de estas características. Una Ley de las que se ha dado en llamar «de acompañamiento» a la de Presupuestos. La de Cantabria modifica y establece tasas por diversas actividades, reforma algunas Leyes anteriores y crea cuatro Entes públicos.

La Ley, en efecto, establece en primer lugar diversas tasas y modifica la Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad, y la Ley 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas, en este caso, entre otras razones, para atribuir el carácter de título ejecutivo a la providencia de apremio notificada al deudor.

Modifica también parcialmente la Ley 4/1993, de 19 de marzo, de la Función Pública, pensando en la transferencia de los funcionarios vinculados a las competencias en materia de educación no universitaria. Modifica también la Ley 11/1998, de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad, en los términos ya expuestos al comentar más atrás esta última Ley. Y reforma también mínimamente la Ley 2/1997, de 28 de abril, del Gobierno y la Administración.

Se crea, como organismo autónomo, el *Instituto cántabro de Estadística* (derogando los preceptos correspondientes de la Ley 3/1990 de 21 de marzo, de Estadística de Cantabria). Y autoriza al Consejo de Gobierno para constituir, por Decreto, tres Entidades públicas empresariales «de las previstas en el art. 53 de la ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado», respecto de las que hay que repetir ahora lo que ya se ha dicho a propósito de la Entidad que autoriza a crear la Ley 12/1998, de Presupuestos, para conservar, explotar y promocionar «La Réplica de las Cuevas de Altamira»».

La primera de estas Entidades sin denominación específica lo es para «proyectar, construir, conservar, explotar y promocionar, por ella misma o por terceras personas, actuando por encargo del Consejo de Gobierno, en nombre y por cuenta propia, o en nombre propio y por cuenta del Consejo de Gobierno, según los términos de los encargos y los mandatos de actuación, toda clase de infraestructuras que la Diputación Regional promueva o participe, y, también, los servicios que se puedan instalar o desarrollar en dichas infraestructuras». Las relaciones entre la Administración de la Comunidad y esta Entidad, que según el art. 2.2 de la Ley estatal 30/1992 hay que considerar también como Administración, «se regularán mediante un Convenio marco».

La segunda Entidad que se autoriza a crear lo es con la finalidad de «gestionar el Banco de Sangre de Cantabria y para realizar las actividades relacionadas con la donación de sangre y de tejidos».

Finalmente, en términos todavía más genéricos, se autoriza la constitución de aquellas Entidades «necesarias para el desarrollo y efectividad de los servicios asistenciales en materia sanitaria» cuyo régimen jurídico, financiero y patrimonial «será similar al establecido para la Entidad encargada de la gestión del Banco de Sangre».

La creación de estas entidades de personalidad pública y régimen jurídico en principio privado inicia un camino avanzado ya por otras Comunidades Autónomas y por la propia Administración del Estado que se incardina en el conocido tema de la «huida del Derecho Administrativo» y que lo único que sugiere en este momento es reiterar que los problemas vinculados a esta cuestión son, una vez más, los del control. Porque la búsqueda de la eficacia ni puede ni debe obviar las imprescindibles garantías. Cabe, pues, —aunque sea retóricamente— preguntarse si, por ejemplo, el régimen jurídico privado que se predica de los Entes públicos empresariales sería capaz de exonerar el régimen sustantivo y procesal de la responsabilidad patrimonial previsto para la Administración cuando los eventuales daños se produzcan por una transfusión de sangre proveniente de la Entidad que gestione el Banco de Sangre o por las lesiones imputables a la que construye y explota directamente una infraestructura...

— *Ley 14/1998, de 31 de diciembre, de crédito extraordinario para actuaciones de Mejora y Modernización de la competitividad en el sector lácteo.*

C) Además de estas Leyes a lo largo de 1998 han seguido tramitándose Proyectos de Ley que traían causa del año anterior como las siguientes: Proyecto de Ley de prevención, asistencia e incorporación social en materia de drogodependencias (que trae causa de 1996); Proyecto de Ley por el que se declara el

interés social de la expropiación forzosa de los bienes y derechos actualmente ocupados por el Parque de la Naturaleza de Cabárceno (mayo de 1997); Proyecto de Ley de saneamiento y depuración de aguas residuales de Cantabria (septiembre de 1997); Proyecto de Ley de protección de la infancia y adolescencia (diciembre de 1997).

Y a lo largo de 1998 se han presentado, entre otros, el Proyecto de Ley de Consejos Escolares de Cantabria, el Proyecto de Ley de ordenación del turismo; el Proyecto de Ley del Deporte; la reforma de la Ley de Función Pública; y otros proyectos y proposiciones que se tramitarán en 1999 hasta el final de la legislatura.

Actividad reglamentaria: sectores

Los Decretos aprobados a lo largo del año han sido 95. Se aprobado además 176 Ordenes. Pero no en todos los casos se puede hablar de Reglamentos.

Existe una amplísima gama de Ordenes —que puede incluso decirse que es la mayoría— que regulan o convocan ayudas y subvenciones en los más diversos ámbitos y sectores. Así, por ejemplo, numerosas ayudas en materia educativa, en el ámbito agrario y rural (ayudas para realizar estadísticas, para promoción de nuevas tecnologías, para implantar métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente, para mejora de la vivienda rural, la apicultura, el turismo rural, las salas de cine en zonas rurales, etc.), ayudas en materia de ganadería (para concursos y saneamiento ganadero), subvenciones para fomentar el asociacionismo (juvenil, agrario o pesquero), para actividades turísticas sin ánimo de lucro. Líneas también de ayudas a las Corporaciones locales para diversas actividades y adquisiciones (redacción de planes de urbanismo, salvamento y seguridad en las playas, compra de libros, para crear oficinas municipales de información al consumidor, ayudas a municipios incluidos en Parques Naturales...). Subvenciones en materia de asistencia social (tercera edad, servicios sociales, promoción de la mujer), sanidad y consumo (a asociaciones médicas y científicas, a actividades de interés sanitario y de salud mental, incentivos en el sector de distribución comercial), ayudas en el ámbito urbanístico, de la vivienda y el medio ambiente (para la adquisición de suelo para viviendas de protección oficial, para la rehabilitación...). Subvenciones varias en materia cultural (desde ayudas al deporte, a los deportistas y a los deportes tradicionales, hasta ayudas para la conservación del patrimonio, para el fomento y promoción de productos artesanos, a las Casas de Cantabria, convocatorias de premios de novela, poesía, cuentos, escultura, fotografía, cerámica o pintura, etc.). Ayudas compensatorias para paliar pérdidas por acontecimientos meteorológicos en ciertas zonas, incentivos a la renovación industrial y en los servicios, ayudas a organizaciones sindicales y empresariales. Un complejo y amplio panorama de subvenciones, algunas de las cuales podrían considerarse problemáticas desde perspectivas comunitarias (por ej. la Orden de 10 de junio, por la que se establecen compensaciones para consolidar el transporte aéreo de pasajeros en el aeropuerto de Santander).

Otro bloque lo constituyen las normas de carácter organizativo. Por ejemplo,

los Decretos de modificación parcial de estructuras orgánicas (Decretos 11 y 12/1998, de 16 de febrero, y 36/1998, de 21 de abril, de la Consejería de Presidencia; Decreto 16/1998, de 24 de febrero, de la Consejería de Educación; Decreto 28/1998, de 31 de marzo, de la Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social; Decreto 53/1998, de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo; Decreto 55/1998, de 15 de junio, de la Consejería de Industria, Turismo, Trabajo y Comunicaciones); la aprobación del Reglamento del Consejo Económico y Social (Decreto 48/1998, 18 de mayo), o la modificación de los estatutos de la Fundación pública «Marqués de Valdecilla» (Decreto 9/1998, de 9 de febrero).

Por Decreto 24/1998, se crea la oficina del Gobierno de Cantabria en Bruselas, uniéndose así Cantabria a las Comunidades Autónomas que ya tenían establecidas Oficinas semejantes.

Dos Decretos de 26 de febrero y 20 de julio (Decretos 18 y 66/1998), autorizan la constitución de sendas sociedades anónimas y la participación del Gobierno en su capital: una para la gestión de la Estación de autobuses de Santander y otra para la gestión de Emergencias.

Hay, sin mayor interés general, diversos Decretos que declaran la urgencia de algunas expropiaciones, otros que autorizan el uso de escudos a Ayuntamientos, que fijan requisitos de determinadas instalaciones (ascensores, aparatos de gas...), o que aprueban tarifas y precios públicos.

De entre las normas que regulan actividades (la pesca, la caza, actividades ganaderas) destaca el Decreto 15/1998, de 24 de febrero, de ordenación de las oficinas de farmacia, cuya vigencia se halla suspendida por auto de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ. También cabe singularizar el Decreto 10/1998, de 16 de febrero, por el que se regulan las actividades de los establecimientos dedicados a la elaboración, distribución y venta de medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos, o la Orden que autoriza la apertura de establecimientos comerciales en domingo y fija los períodos de rebajas.

Con incidencia general externa sobresalen el Decreto 25/1998, de 26 de marzo, por el que se regula la comunicación a la Administración de determinados contratos celebrados por empresas de juego; el Decreto 35/1998, de 21 de abril, por el que se crea el voluntariado de protección civil; el Decreto 40/1998, de 30 de abril, que regula la protección de los derechos de los consumidores y usuarios en el servicio de suministro de combustible y carburantes de automoción y calefacción en establecimientos de venta al público; el Decreto 47/1998, de 15 de mayo, por el que se regula la acreditación y funcionamiento de las entidades de mediación en adopción internacional; y el Decreto 92/1998, de 4 diciembre, sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Finalmente, interesa reseñar las normas sobre el reparto de la reserva nacional de cuotas lácteas (O. de 19 de marzo); la convocatoria de concurso para concesión de emisoras de radiodifusión (O. 26 de enero de 1998); la declaración como Bien de Interés Cultural, zona arqueológica, del «complejo kárstico de La Garma», en Omoño, donde investigadores de la Universidad de Cantabria han descubierto lo que parece ser un importantísimo hallazgo (Decreto 64/1998, de 17 de julio); o la existencia de Convenios con Ayuntamientos para la redacción de planes especiales de conjuntos históricos.

En suma, una actividad normativa todavía centrada en las subvenciones y ayudas, pero que poco a poco va desplegándose en ámbitos que afectan, inciden y regulan actividades privadas.

Conflictividad formalizada

La conflictividad competencial ante el TC ha sido muy escasa durante el período considerado, como ya venía sucediendo en años anteriores. Tan solo la impugnación de parte de una Ley autonómica por el Gobierno Central, a la que inmediatamente me refiero.

Casi lo mismo cabe decir de las Sentencias del TC que afectan directamente a la Comunidad Autónoma. En esta ocasión hay que citar, al menos, tres: una Sentencia que trae causa de un recurso de inconstitucionalidad de hace seis años planteado frente a una Ley estatal, un conflicto competencial que data de hace diez años y una Sentencia de amparo reciente. Veamos cada uno de estos supuestos.

A) En cuanto a las impugnaciones, como ya se ha indicado más atrás, el Presidente del Gobierno impugnó el art. 1.1 de la Ley 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral temporal e interino de la Administración de Cantabria (Recurso 2115/1998) por entender infringidos los arts. 23.2, 103.3 y 149.1.18ª de la Constitución. Poco después esta misma Ley fue impugnada por 50 senadores del Grupo socialista (recurso 2136/1998).

No es la primera vez que en alguna de sus variantes se plantea el tema de la regularización del personal, que, por lo demás, ha sido objeto de varias Sentencias del TC. Una de esas Sentencias de este mismo año, en vía de amparo, afecta a la Comunidad de Cantabria. Se trata de la *STC 16/1998, de 26 de enero*, que conoce de un recurso planteado contra una resolución de la Consejería de la Presidencia que excluyó al recurrente del proceso selectivo al que se refería la Disposición Transitoria 6ª. 1 de la Ley 4/1993, de la Función Pública de Cantabria por entender que no reunía las condiciones exigidas en la citada Disposición. El recurso se extiende a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria de 29 de septiembre de 1994, que desestimó el previo recurso judicial.

Prescindiendo de otras alegaciones que no hacen al caso, la Sentencia constitucional se centra, con diversa capacidad de convicción, en la cuestión principal que no es otra que averiguar si las resoluciones recurridas han violado —como pretende el demandante de amparo— el principio de igualdad en el acceso a la función pública «por consagrar un proceso selectivo de carácter restrictivo para unos determinados funcionarios». Vicio que el recurrente no imputa a la Ley en la que el proceso selectivo se ampara —por eso no considera necesario que se plantee la cuestión de inconstitucionalidad— «sino a la indebida interpretación que de esta norma ha hecho la Administración».

En el FJ 5 de esta Sentencia el TC recuerda su doctrina anterior plasmada, entre otras, en la *STC 27/1991, de 2 de noviembre*, donde se afirma que las pruebas restringidas han de considerarse un procedimiento selectivo proscrito por el art. 23.2 CE, si bien, no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales,

la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración». Recordado este planteamiento, la STC 16/1998 que nos ocupa reitera la prohibición de las pruebas restringidas y recuerda los requisitos que han de darse para excepcionar esta regla «en determinadas circunstancias», sintetizando la doctrina constitucional preexistente en los siguientes términos:

«es preciso, primero, que se trate de una situación excepcional; segundo, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional para una situación también excepcional, y, en tercer y último lugar que dicha posibilidad esté prevista en una norma de rango legal».

¿Se daban esas condiciones en el caso contemplado? El TC entiende que podría darse la primera, pero no la segunda.

Podía tratarse —dice— de una situación excepcional que tiene su origen en la creación de la Comunidad Autónoma. Pero no se da la segunda condición por cuanto «no es esta la primera ocasión que la Diputación Regional de Cantabria trata de resolver esta situación». La Sentencia recuerda en ese momento el Decreto 66/1984, de 17 de diciembre, que, al amparo de la Disp. Transitoria 6ª. 4 de la Ley (estatal) 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública, disponía que durante el año 1985 se celebraran pruebas específicas para aquellos que tuvieran la condición de contratados administrativos. Dichas pruebas —decía el Decreto— «serán específicas, se celebrarán por una sola vez, pudiendo participar en ellas únicamente el personal citado anteriormente.» Idéntica previsión se establecía para que los laborales temporales pudieran optar a fijos mediante concurso-oposición. Recuerda también la Sentencia glosada que la primera Ley de funcionarios de la Comunidad (la Ley 4/1986, de 7 de julio), en sus Transitorias 4ª y 9ª contemplaba la situación de este personal, estableciendo la Disp. Trans. 4ª la posibilidad de que los laborales fijos y contratados administrativos que ocupen puestos de funcionario puedan «aspirar a integrarse en el cuerpo a que esté adscrito su puesto mediante la superación de las pruebas y los cursos de adaptación que, por una sola vez, se convoquen y organicen», lo que dio lugar —dice el TC— a que «se convocaran diversas pruebas selectivas; pruebas que si bien no tuvieron carácter restringido, sí que, en la fase de concurso, los únicos méritos que fueron tenidos en cuenta fueron los servicios prestados a la Administración Autónoma de Cantabria por quienes se encontraran en la situación prevista».

«A la vista de lo expuesto —sigue diciendo el TC— es claro que la situación excepcional que pudo crearse como consecuencia del proceso de creación de la Administración de esta Comunidad Autónoma ha sido ya abordada a través de diversas medidas en otras ocasiones. De ahí que la convocatoria en el año 1993 de unas pruebas con carácter restringido no puedan considerarse ya como un medio excepcional y, por ello, tampoco puede considerarse razonable la diferen-

cia de trato que establece la Administración al impedir participar en ese proceso selectivo a quienes no se encuentren en la situación prevista por la Disposición Transitoria sexta, párrafo 1, de la Ley 4/1993. Por lo que hay que concluir que al convocarse este proceso selectivo con carácter restringido se ha vulnerado el principio de igualdad que, en relación con el acceso a los cargos y Funciones Públicas, consagra el art. 23.2 CE».

Pero, ¿qué decía a este respecto la Ley 4/1993, de la Función pública, que sustituye a la anterior Ley 4/1986?

En primer lugar, en la Transitoria 2ª, que el personal laboral fijo que ocupe plaza de funcionario podría optar «por acceder, por única y exclusiva vez, a la condición de funcionario de carrera de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, previa realización de cursos con prueba selectiva, valorándose a estos efectos los servicios efectivos prestados en su condición de laboral». Esto es, se trata de una Disposición equivalente a la Transitoria 4ª de la anterior Ley 4/1986: posibilitar el pase de contratados laborales a funcionarios mediante cursos con prueba restringida. En el año 1998 parece que concluyó ese proceso tomando posesión como funcionarios los que superaron el curso selectivo convocado por Orden de la Consejería de Presidencia de 25 de abril de 1997. Al parecer, accedieron a la condición de funcionario 108 de los 129 presentados.

En la Transitoria 6ª se efectuaba un distingo en relación con el personal interino según que hubiera ingresado antes o después de 1986. Al personal interino «a que se refieren las Disposiciones Transitorias 4ª y 9ª» de la Ley de 1986 al que no se le hubieran aplicado dichas Disposiciones podría «acceder a la condición de funcionario de carrera de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria previa realización de un proceso selectivo valorando a estos efectos los servicios efectivos prestados en su condición de interinos». La Ley habla de un enigmático «proceso selectivo» sin mayor especificación, pero en el que parecía deducirse que serían determinantes los servicios prestados como interinos. En el apartado 2 de la misma Disposición Transitoria 6ª se establecía que el personal interino que hubiera accedido a esa condición después de 1986 «podrá acceder a la condición de funcionario mediante la participación y superación de un concurso-oposición libre en cuya convocatoria habrán de respetarse los criterios de mérito y capacidad y en el que se valorarán los servicios efectivos prestados una vez finalizada y aprobada la fase de oposición».

Es en la aplicación del primer supuesto en el que se plantea el problema. Al recurrente en amparo se le niega el acceso a una de esas pruebas por haber ingresado en la Administración con posterioridad a 1986. Y eso es lo que, a juicio del demandante de amparo, constituye una vulneración del art. 23.2 CE, «por considerar que la celebración de procesos selectivos de carácter restrictivo son contrarios a este precepto constitucional». El Tribunal estima en este punto el amparo por las razones destacadas en la cita anterior: «la situación excepcional que pudo crearse como consecuencia del proceso de creación de la Administración de esta Comunidad Autónoma ha sido ya abordada a través de diversas medidas en otras ocasiones» y por eso la convocatoria en el año 1993 de unas pruebas con carácter restringido no puedan considerarse compatibles con el art. 23.2 CE.

Quedaba, sin embargo, la cuestión más espinosa. La vulneración del citado

art. 23.2 CE, ¿procede de la resolución recurrida o de la Ley que ésta aplica? Si se llegara a la conclusión de que es la Ley, que la resolución se limita a aplicar, la que desconoce el citado art. 23.2 CE «no sólo habría que otorgar el amparo, sino que además esta Sala tendría que elevar al Pleno la cuestión con el fin de que se pronunciara sobre su inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC)».

La Sentencia no da ese decisivo paso. Se limita a decir en el FJ 6 que la Disposición Transitoria 6^a.1 de la Ley 4/1993

«no prevé expresamente la celebración de pruebas específicas o restringidas para los funcionarios que se encuentran en las circunstancias por ella previstas, sino que se limita a establecer la posibilidad de que puedan acceder a la condición de funcionario de carrera de la Administración Regional de Cantabria previa realización de un proceso selectivo valorando, a estos efectos, los servicios efectivos prestados en su condición de interinos. Si nos atenemos al tenor literal de esta disposición transitoria, nada indica que este proceso deba tener carácter restringido. Es más, la específica alusión a los servicios prestados en su condición de interino podría hacernos pensar que la norma está pensando en una convocatoria libre, pues estos méritos adquieren relevancia sobre todo respecto de aquellos que no se encuentran en esta situación. De este modo, al ser posible interpretar esta disposición transitoria en un sentido conforme con la Constitución, el principio de conservación de las Leyes, positivamente recogido en el art. 5 LOPJ y también llamado principio de mantenimiento de la Ley, impide plantear la cuestión y obliga a interpretar la Ley en el sentido indicado».

La posibilidad interpretativa sostenida por el TC ciertamente es posible, como lo prueba el citado Fundamento Jurídico, aunque también cabía deducir lo contrario, esto es, que el apartado 1 sí preveía de hecho unas pruebas «restringidas» habida cuenta la diferencia de trato con quienes hubieran ingresado después de 1986 para quienes la misma Disposición Transitoria preveía en su apartado 2 un mecanismo de acceso a la condición funcional mediante la participación y superación de un concurso oposición «libre». Si en este segundo supuesto se hablaba de un proceso selectivo libre, ¿cómo podría razonablemente interpretarse que era o iba a ser el primer y más favorable supuesto del apartado 1?

En el apartado 2 se hablaba de un concurso-oposición libre. Se hablaba, digo, porque el citado apartado ha sido derogado, precisamente, por la también mencionada Ley 1/1998, de 6 de febrero. Una Ley cuyo art. 2 teóricamente posibilita, en la línea de la Sentencia glosada, que todos los interinos –sin limitación por la fecha en que accedieron a tal condición– puedan consolidar su situación como funcionarios de carrera «mediante la participación y superación de un concurso oposición libre, en cuya convocatoria y resolución habrán de respetarse los criterios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y en el que se valorará el tiempo efectivo de servicios prestados en la Administración Pública de Cantabria, una vez finalizada y aprobada la fase de oposición»; inciso final que probablemente no hubiera sido necesario y que puede cambiar la intención aparentemente favorecedora de los citados interinos, dado que si la fase de concurso es posterior a la de oposición sólo servirá para mejorar la puntuación obtenida en ésta respecto del resto de los opositores.

El art. 1 de la Ley 1/1998, relativo al personal laboral y que, al parecer, podía

afectar a unos 80 empleados, ha sido doblemente impugnado ante el TC, según ya se ha dicho. El argumento también se ha indicado. El carácter «restrictivo» del curso previsto para acceder a la condición de fijo iría en contra del art. 23.2 CE. El art. 2 de la Ley, referente a los interinos, no ha sido impugnado en atención a la doctrina expuesta acerca del concurso-oposición libre.

Si me he detenido más de lo habitual en este tema es porque se trata de una cuestión de interés general. Demuestra que muchos años después de la situación excepcional derivada del montaje y puesta en marcha de la Comunidad, doce años después de la primera Ley de Funcionarios y cinco de la segunda, sigue habiendo un problema con el personal laboral temporal e interino. Un problema que ha habido oportunidades para resolver definitivamente, pero que, al parecer, al menos en parte, subsiste. Todo ello invita a una reflexión más allá de los estrictos datos jurídico-formales que, no obstante, hay que respetar.

A título ejemplificador téngase en cuenta ahora el art. 39 de la Ley estatal 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, que dispone:

«La convocatoria de procesos selectivos para la sustitución de empleo interino y consolidación de empleo temporal estructural y permanente se efectuará de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y mediante los sistemas selectivos de oposición, concurso o concurso-oposición. En este último caso, en la fase de concurso podrán valorarse, entre otros méritos, la experiencia en los puestos de trabajo objeto de convocatoria.»

La Exposición de Motivos de la norma justifica este precepto diciendo que con él se pretende «dar rango legal en estos procesos selectivos al sistema de concurso-oposición» y prever que en la fase de concurso se puedan valorar los servicios prestados.

Este precepto, referido a la Administración del Estado, parece que pretende cubrir el tercer requisito de la doctrina del TC: la previsión legal de la excepcionalidad. Pero aun así cabe plantearse e incluso dudar de su necesidad. Y es que, aunque se descarten las pruebas restringidas, un sistema de selección «libre» puede adoptar también la forma de oposición (pruebas), concurso-oposición (valoración de méritos y pruebas) o concurso (sólo méritos). Y que los méritos a valorar en un concurso pueden ser, «entre otros», los servicios previamente prestados, siempre que ello no suponga una diferenciación irrazonable, desproporcionada o arbitraria; en definitiva, siempre que la valoración del tiempo de servicios prestados con anterioridad no se convierta «en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a una función pública de carácter permanente» (STC 27/1991).

B) La segunda resolución que resulta preciso mencionar es la *STC 195/1998, de 1 de octubre*, que considera inconstitucional la Ley (estatal) 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declaró Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja. La Ley había sido impugnada por el Consejo de Gobierno de Cantabria alegando, básicamente, la invasión por el Estado de las competencias mediambientales de la Comunidad.

La Ley 6/1992 se aprobó de acuerdo con el art. 21.3 –hoy derogado– de la Ley

4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales. Según dicho artículo la declaración de espacios protegidos correspondía al Estado cuando tuvieran por objeto la protección de bienes de dominio público marítimo-terrestre. El Estado había hecho uso además de la previsión del art. 15 de la repetida Ley 4/1989 que, en contra del criterio general de que antes de la declaración de una Reserva debe aprobarse un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, posibilitaba una excepción en determinados supuestos. Ello no obstante, con posterioridad, la Comunidad había aprobado ya el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las marismas mediante su Decreto 34/1997, de 5 de mayo.

El TC excluye que la titularidad dominical se transforme en título competencial. Y empieza precisando que las materias «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos» constituyen ámbitos distintos. Por tanto —dice—, la segunda se encuadra con toda naturalidad en el precepto del Estatuto de Autonomía que atribuye a la Comunidad la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de esa concreta materia (espacios naturales protegidos) en el marco de la legislación básica del Estado; legislación básica que no es otra que la Ley mencionada 4/1989, de 27 de marzo. El Tribunal concluye diciendo que la delimitación del ámbito territorial al que se extiende la Reserva es competencia de la Comunidad Autónoma y, por tanto, resultan inconstitucionales los preceptos de la Ley estatal 6/1992 que lo establecen y, por extensión, la Ley entera, toda vez que el legislador estatal había concebido el resto de los preceptos como un todo.

Y aquí es donde entra en juego la doctrina de mayor interés general de esta Sentencia, que trasciende el concreto ámbito competencial de que se trata. En el FJ 5 se plantea, en efecto, nada menos que el problema del alcance que hay que dar al fallo porque, en las circunstancias aludidas, «la nulidad inmediata de la Ley 6/1992 podría producir graves perjuicios» para una zona que —precisa el Tribunal— trasciende el plano nacional «como lo demuestra el contenido de la Sentencia de 2 de agosto de 1993, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por la que se condena al Reino de España, al no haber clasificado las marismas de Santoña como zona de protección especial», incumpliendo así Directivas comunitarias. A la vista de todo ello y para evitar los perjuicios que podrían derivarse para la zona si ésta quedara desprotegida al anularse la Ley 6/1992 —aunque esa desprotección fuera transitoria en tanto la Comunidad Autónoma no ejerciera la competencia que se le reconoce— el TC dispone que «la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/1992 no debe llevar aparejada la inmediata declaración de nulidad, cuyos efectos quedan diferidos al momento en el que la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición en la que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural protegido bajo alguna de las figuras previstas legalmente».

Esta doctrina es muy importante porque, en el fondo, siquiera sea por el carácter excepcional del supuesto, conecta con la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal que había sido interpretada muy restrictivamente el año anterior, en la STC 61/1997, sobre la Ley del Suelo. Posponer los efectos anulatorios de la Sentencia al momento en que la Comunidad dicte su propia normativa no significa otra cosa que atribuir provisionalmente vigencia y eficacia supletoria a una Ley estatal dictada sobre ámbitos de competencia autonómica respecto de los que la Comunidad no la ha ejercido; vigencia que, además, no está supeditada

temporalmente y que durará todo el tiempo que dure la situación. En hipótesis extrema, siempre. Siempre que la Comunidad no legisle.

De este modo la situación fáctica no cambia. El PORN aprobado por Decreto 34/1997 sigue vigente. Pero la Sentencia sienta una importante doctrina acerca de la demora de la eficacia de los fallos de inconstitucionalidad en casos excepcionales o cuando hay valores superiores constitucionalmente protegibles. Doctrina que indirectamente afecta también, como digo, a la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal.

C) La *STC de 4 de junio de 1998*, resuelve un conflicto de competencias planteado hace diez años. Se trata del conflicto 2185/1988, admitido a trámite por el TC el 16 de enero de 1989 (BOE del 30), frente a varios preceptos del RD 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley de Aguas de 1985. La Comunidad entendió entonces vulnerada la competencia autonómica sobre construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma, cuando las aguas discurren íntegramente por Cantabria, plasmada en el art. 22.8 del Estatuto de Autonomía. La Sentencia, que resuelve otros dos conflictos acumulados planteados por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, declara ahora que no son básicos ni, por tanto, de aplicación directa en la Comunidad de Cantabria, los arts. 2.2, 71.2 segundo inciso, 73 a 87 y 89.2 del citado Reglamento, sin perjuicio de la aplicación directa de los preceptos de carácter básico de la Ley de Aguas que algunos de los citados reproducen. Asimismo declara que el art. 90.3 en su inciso «declaren de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua», y 4 del referido Reglamento invade las competencias de la Comunidad, por lo que no es tampoco directamente aplicable en ella. Todos estos preceptos se refieren al contenido de los Planes Hidrológicos de cuenca.

D) Dentro de lo que podríamos llamar la conflictividad ordinaria, hay que resaltar dos resoluciones destacadas y un Auto de inadmisión.

En primer lugar, la *Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 27 de febrero de 1998*, que resuelve las reclamaciones interpuestas por el Gobierno de Cantabria contra sendas resoluciones de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, del Ministerio de Economía y Hacienda, de 2 de junio y 23 de julio de 1995 y de 21 de febrero de 1996, revocándolas y estimando el recurso. El TEAC declara, en consecuencia, que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria la competencia para exaccionar el Impuesto de Sucesiones y Donaciones devengado con motivo del fallecimiento de D. Emilio Botín Sanz de Sautuola y de su esposa, D^a Ana García de los Ríos. La Comunidad de Madrid –la otra afectada– ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra esta resolución; recurso que se tramita en la Audiencia Nacional con el nº 573/1998.

La otra resolución es una *Sentencia del TSJ de Cantabria, de 17 de septiembre de 1998*. Se solventan en ella diversos recursos interpuestos por el Gobierno de Cantabria contra resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional relativas a la repercusión y pago del IVA por los servicios prestados por

los Registradores de la Propiedad como liquidadores de los tributos estatales cedidos a la Comunidad Autónoma. Como antecedentes de esta Sentencia hay que decir que por Decreto del Gobierno autónomo se encomendó la gestión, liquidación y recaudación del Impuesto de Sucesiones a los Registradores de la Propiedad con cuyo representante territorial se firmó en 1997 el oportuno Convenio en el que constaban las cantidades a percibir por aquéllos, no como honorarios, sino como «compensación de los gastos derivados de la gestión». En su aplicación varios Registradores giraron las correspondientes cuentas a la Administración autonómica incrementadas con el 16 por 100 de IVA; incremento que la Administración consideró improcedente y frente al que reaccionó. El T.E.A.R. desestimó la reclamación por entender que no se daba el supuesto de no sujeción previsto en el art. 7.5º de la Ley del Impuesto: la prestación de servicios en régimen de dependencia derivado de relaciones administrativas o laborales. El TSJ, por el contrario, estima el recurso, anula las resoluciones impugnadas y declara que la función liquidadora que realizan los Registradores por los citados servicios es una función materialmente administrativa, que aquéllos desarrollan en virtud de un Convenio que sujeta su actividad al control e inspección de la Administración, de manera que no se trata de la prestación de un servicio profesional, sino del «ejercicio de una competencia de titularidad administrativa» que, por tanto, no está sujeta al IVA.

Finalmente, el *Auto de 23 de abril de 1998, del TSJ del País Vasco*, inadmite a trámite los recursos contencioso-administrativos interpuestos en 1996 por la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como por La Rioja, contra las Normas aprobadas por las Juntas Generales de las tres Diputaciones Forales sobre el Impuesto de Sociedades y a los que ya se hizo referencia en el *Informe de 1996*. El Tribunal considera que la Comunidad no está legitimada para recurrir unas Normas que no impiden, ni dificultan fomentar y planificar su propia economía.

E) Hay que citar, además, un *Auto de 16 de junio de 1998*, del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, en el que se declara inadmisibile el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma contra el Reglamento CE 1013/97, del Consejo, de 2 de junio de 1997, sobre ayudas a determinados Astilleros en curso de reestructuración, a cuya existencia y contenido nos referimos ya en el *Informe'1997*. Ahora, el Tribunal entiende que Cantabria no puede ser un «demandante privilegiado» y reitera que el concepto de Estado que utiliza el art. 173 TCE no incluye a las entidades públicas infraestatales, sean cuales sean sus concretas competencias conforme al Derecho interno. De modo que la legitimación de las Comunidades Autónomas será idéntica a la que se exige a las personas jurídicas en general, esto es, que se trate de un Reglamento que le afecte «directa e individualmente» (segunda parte del art. 173 TCE, art. 230 de la versión consolidada). El Tribunal llega a la conclusión de que tampoco se daba este requisito en el caso contemplado. Hay que recordar, sin embargo, la posibilidad de una vía indirecta de legitimación de las Comunidades Autónomas que el propio Tribunal de Primera Instancia ha admitido. Así, el *Auto del Presidente de la Sala 5ª del citado TPI, de 14 de mayo de 1996*, no objetó la intervención de la Comunidad Autónoma de Galicia como coadyuvante en apoyo de unas empresas, recurrentes individuales, afectadas por un Reglamento comunitario que fijaba la cuota del fletán negro.

Aspectos institucionales: la reforma estatutaria

El último día del año se publicó en el BOE la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria. No es un nuevo Estatuto, pero sí una modificación muy importante puesto que queda afectada la redacción del Preámbulo, de 54 de los 58 artículos del texto y de dos Disposiciones Adicionales.

La modificación trae causa de una proposición de Ley consensuada entre todos los Grupos parlamentarios de la Asamblea Regional y firmada exactamente un año antes, el 30 de diciembre de 1997. Al origen de esta proposición y al contenido de la reforma proyectada —que básicamente se mantiene en el texto final— me referí ya en el *Informe*'1997. Baste, pues, ahora un breve recordatorio esquemático de las principales novedades.

Novedades, en primer lugar, de tipo semántico. El Preámbulo y el art. 1 hablan ahora de Cantabria «como «comunidad» histórica» en sustitución de la expresión «entidad regional histórica». La «Asamblea Regional» pasa a denominarse «Parlamento»; el «Consejo de Gobierno», pasa a ser el «Gobierno». Y se suprime también el término «Diputación Regional de Cantabria».

En segundo lugar, se crean instituciones nuevas como el Defensor del Pueblo Cántabro (art. 16). Y se prevé la existencia de un Consejo Jurídico Consultivo como órgano de consulta y asesoramiento (art. 38).

Se incluyen nuevas posibilidades en el plano político, parlamentario y administrativo. Así, la previsión de la disolución anticipada del Parlamento con algunas limitaciones (arts. 10.3 y 23); la ampliación de sus períodos ordinarios de sesiones, que se duplican; la supresión de la prohibición de que los diputados perciban retribuciones fijas; la ampliación de las incompatibilidades de los miembros del Gobierno (art. 18.6); y la supresión de límites en el número de Consejerías.

Se modifican los artículos relativos a las competencias (arts. 24 a 32). Se amplía la lista de las anteriores competencias y se modifica el carácter con que algunas otras se asumen. Como dato curioso y referencia inútil cabe una mínima crítica al art. 26.4 en el que se asume la función ejecutiva de «la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: INSERSO». Mínima crítica, digo, porque el Inersero era una entidad —que además hoy ya no existe— que gestionaba ciertamente unas prestaciones. Pero son éstas las que se asumen, no la entidad. Del mismo modo que no se cita el Insalud y, sin embargo, se asume «la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social» en el mismo art. 26.1 EA.

Se suprime la previsión del art. 51.2 que obligaba a los municipios a percibir los ingresos procedentes del Estado a través de la Comunidad Autónoma y que en épocas pasadas había planteado algún problema. Asimismo se suprime la previsión, con más carga simbólica que operativa, del anterior art. 58, que permitía la incorporación de la Comunidad Autónoma a otra limítrofe «a la que le unan lazos históricos y culturales». Finalmente, se añade una Disposición Adicional 2ª según la cual la Comunidad velará —sin mayores especificaciones— «para que el Estado garantice la realización efectiva de los principios de igualdad y solidaridad, y el equilibrio económico de las diversas CC.AA., sin que las dife-

rencias entre sus Estatutos y competencias puedan implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales en perjuicio de Cantabria», citando al respecto como base los arts. 138 y 139 CE; precepto que más que una prescripción sobre objeto disponible tiene un cierto componente retórico de desahogo, recordatorio o promesa, de dudosa conveniencia y discutible necesidad de ser plasmado en una norma.

Valoración final

Poco es lo que se puede añadir a lo dicho ya en las palabras introductorias. Una situación institucional estable, una abundante actividad parlamentaria y una escasa conflictividad formalizada configuran un paisaje jurídico-político sin especiales elementos destacables en un Informe de estas características que, como regla, no puede entrar a juzgar o valorar, en el sentido que sea, las políticas concretas.

La consolidación de la autonomía con la reforma estatutaria, justo cuando se cumplían 17 años del Estatuto, supone un hito de cierto cierre en un proceso evolutivo abierto. Supone, por ejemplo, que los menores de 30 años no han vivido conscientemente un período distinto. Supone que las instituciones autonómicas —como las propias de la Constitución, que este mismo año cumplió su vigésimo aniversario— han entrado en una fase de natural incorporación a la vida cotidiana. Que pasó el tiempo fundacional, el período de una cierta épica sobre el que, no obstante, siempre hay reenvíos y, de vez en cuando, referencias a un pasado medieval o incluso a un tiempo aún más lejano e impreciso. Supone, en definitiva, que se está en la etapa de afrontar e intentar resolver los problemas actuales que, aunque ya no son los institucionales, siguen pareciéndose a los de estos últimos años: el paro, las infraestructuras, la desindustrialización, el sector ganadero y pesquero... Las competencias autonómicas no son suficientes para abordar y superar esos problemas, condicionadas como están por las limitaciones económicas y por flujos y decisiones que vienen de más lejos. No siempre de Madrid. En este sentido, los datos económicos han mejorado en términos absolutos (la superación del umbral mínimo comparativo para dejar de ser Objetivo 1 de los Fondos estructurales así parece atestiguarlo), pero los analistas insisten en que persisten nubarrones para el futuro industrial y ganadero. Quizá no tanto en el sector servicios. El lema turístico del Gobierno —«Cantabria, Gran Reserva»— es, en este sentido, significativo.

Pero la consolidación institucional y financiera permite afrontar mayores retos. Aportar inversiones, regular actividades, fomentar acciones, controlar tendencias, prestar servicios. La educación, que se asume este año, es un reto importante. La sanidad de la Seguridad Social, que aparece en la nueva reforma del Estatuto, se convertirá a buen seguro en una imagen visible de la buena o la mala gestión.

Las elecciones de junio de 1999 conformarán el primer Parlamento de Cantabria con ese nombre del que saldrá el primer Gobierno autónomo del siglo XXI. Un símbolo. Pero también una esperanza que el propio Gobierno y la sociedad a la que sirve deben llenar de obras e ilusión colectiva.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de diputados: 39

Composición por grupos parlamentarios a 1 de enero de 1996:

Popular: 13 (PP)

Socialista: 10 (PSOE)

Unión para el progreso de Cantabria: 7 (UPCA)

Regionalista: 6 (PRC)

Izquierda Democrática Cántabra: 3 (IU)

Estructura del Gobierno

Presidente: Sr. D. José Joaquín Martínez Sieso (GP Popular)

Vicepresidente : Sr. D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Número de Consejerías: 9 (D. 25/1995, de 24 de julio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías en que se organiza la Administración de la Diputación Regional de Cantabria).

Presidencia: Emilio del Valle Rodríguez

Economía y Hacienda: Rafael Gutiérrez Suárez

Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca: José Álvarez Gancedo

Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo: Miguel Ángel Revilla Roiz

Industria, Turismo, Trabajo y Comunicaciones: José Ramón Álvarez Redondo

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: José Luis Gil Díaz

Sanidad, Consumo y Bienestar Social: Jaime del Barrio Seoane

Educación y Juventud: Sofía Juaristi Zalduendo

Cultura y Deporte: Javier López Marcano

Tipo de Gobierno

De coalición [apoyado por los Grupos Parlamentarios Popular (13) y Regionalista (7)].

Cambios en el Gobierno

No ha habido desde las elecciones de 1995.

Investiduras y mociones de censura

No ha habido.

Mociones de reprobación

Del Consejero de Cultura y Deporte, por la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones tramitadas: 108

Mociones aprobadas: 8

Proposiciones no de ley aprobadas: 90

Preguntas

Orales ante el Pleno: 133

Orales en Comisión: 156

Escritas: 245

Comparecencias del Consejo de Gobierno en Comisión: 56

Reformas del reglamento parlamentario

No hubo.

Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario

No hubo.

Instituciones similares al Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo o Consejo consultivo

No existen.