

Introducción: el cambio de Gobierno

A) El año 2003 no viene marcado por ninguna especificidad de carácter jurídico, normativo o jurisprudencial, de modo que si no fuera por las elecciones autonómicas del mes de mayo bien hubiera podido decirse que no ha habido novedades destacables. Pero las ha habido. Y bien importantes. Porque, en efecto, como resultado de las elecciones y, sobre todo, a consecuencia de los subsiguientes pactos postelectorales el signo político del Gobierno cambió y desde prácticamente los orígenes de la Comunidad el Partido Popular se vio desbancado de los escaños gubernamentales para afincarse en los –para él inéditos– de la oposición. El nuevo Gobierno de coalición PSOE-PRC inició una andadura novedosa cuyos primeros resultados se tradujeron en la estructura organizativa y competencial. Conviene, por ello, hacer de inmediato una referencia a este hecho, sin duda, relevante.

Y para ello hay que empezar reproduciendo los resultados de las elecciones autonómicas de mayo de 2003, comparándolas con los de las inmediatamente anteriores.

**RESULTADOS COMPARADOS DE LAS ELECCIONES
AUTONÓMICAS DE 1999 Y 2003 EN CANTABRIA**

	MAYO 2003			JUNIO 1999		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
PP	146.796	42,40	18	134.924	43,50	19
PSOE	103.608	29,90	13	105.004	33,90	14
PRC	66.480	19,20	8	42.896	13,80	6
IU	12.770	3,60	-	11.707	3,70	-
UPCA	-	-	-	9.743	3,10	-

Si se comparan los resultados de 2003 con los de las elecciones anteriores se observará que tanto el PP como el PSOE bajan en términos porcentuales, aunque el PP sube en números absolutos. Ambos partidos bajan también en número de escaños, uno cada uno. Sólo el PRC sube de forma importante y significativa (más de 20.000 votos y algo más de 5 puntos porcentuales) llegando casi al 20 por 100 de los votos.

Excluida la posibilidad de un Gobierno en minoría, estos resultados posibilitaban dos combinaciones: reproducir la coalición existente hasta ese momento y desde 1995 (el pacto PP-PRC, que hubiera supuesto una mayoría de 26 diputados, superior a la hasta ese momento existente, de 25 diputados: 19+6) o configurar una nueva mayoría mediante el pacto PSOE-PRC. Tras diversas y rápidas negociaciones y en lo que parecía una estrategia pensada, el PRC optó por apoyar un Gobierno de coalición con el PSOE. El pacto resultante otorgaba la Presidencia del Gobierno al PRC y, además, 4 Consejerías. El PSOE obtenía la Vicepresidencia (a la que va unida una Consejería específica) y 5 Consejerías más. Además, el PSOE obtenía la Presidencia del Parlamento y el apoyo del PRC para que aquél obtuviera la Alcaldía del segundo municipio de la Región (Torrelavega). En general, el pacto se trasladó a los municipios en los que los dos partidos coaligados eran mayoría, decidiéndose en esos casos la alcaldía para el candidato de la lista más votada. Así sucedió, como acabo de decir, en Torrelavega, pero también en Laredo y Reinosa. En Santander, el PP tenía mayoría absoluta.

Los dos cargos ejecutivos más importantes los ocupan los dos líderes o responsables orgánicos de los partidos coaligados. La Presidencia, D. Miguel Angel Revilla, del PRC, y la Vicepresidencia, D^a Dolores Gorostiaga, nueva Secretaria regional del PSOE, que obtiene así un éxito personal importante desde el punto de vista interno.

Exceptuando al Presidente (que en el anterior Gobierno era Vicepresidente y Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda), todos los demás Consejeros son nuevos.

Así, pues, la estructura gubernamental se plasma ahora en las siguientes Consejerías:

- Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos.
- Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Economía y Hacienda.
- Educación.
- Cultura, Turismo y Deporte.
- Ganadería, Agricultura y Pesca.
- Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico.
- Medio Ambiente.
- Obras Públicas y Vivienda.
- Sanidad y Servicios Sociales.

Corresponden al PSOE seis Consejerías: Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos; Economía y Hacienda; Educación; Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico; Medio Ambiente; y Sanidad y Asuntos Sociales. Las tres mujeres presentes en el Gobierno dirigen tres de estas Consejerías (Relaciones Institucionales, Educación y Sanidad). Por su parte, el PRC asume cuatro Consejerías: Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo; Cultura, Turismo y Deporte; Ganadería, Agricultura y Pesca; y Obras Públicas y Vivienda.

Desde el punto de vista de contenidos competenciales, y salvo lo que inmediatamente diré, no hay grandes cambios. Hay una Consejería más, la de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos, de modo que en la actualidad existen diez Consejerías, frente a las nueve anteriores. La distribución competencial es similar con la diferencia de que las competencias en materia de juventud pasan de la Consejería de Educación a la nueva de Relaciones Institucionales y las relacionadas con el consumo se trasladan desde Sanidad a Economía.

Pero hay una Consejería que sale muy reforzada: la de Presidencia, que a las tradicionales competencias de carácter horizontal (régimen jurídico, funcionarios, gestión administrativa y tecnologías...), añade ahora otras de carácter sectorial tan importantes como la responsabilidad del urbanismo y la ordenación territorial. Las competencias en materia de urbanismo estaban antes en la Consejería de Obras Públicas (que de este modo queda reducida a las competencias en materia de carreteras, puertos, obras hidráulicas y vivienda). Y las de Ordenación del Territorio, que se unifican con las urbanísticas, correspondían antes a la Consejería de Medio Ambiente, que las pierde, reduciendo bastante sus responsabilidades de gestión, habida cuenta de que, ahora como antes, tampoco posee la competencia relacionada con montes y conservación de la naturaleza (ubicada en Ganadería, Agricultura y Montes).

No es casualidad el reforzamiento de la Consejería de Presidencia, en parte debido a su titular. Y es que, en efecto, el actual Consejero de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo es ahora el anterior Secretario Técnico de la desaparecida Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, desde la que protagonizó y gestionó de alguna manera las discrepancias que en la última etapa del anterior Gobierno se suscitaron entre los dos socios (PP y PRC) a propósito del Proyecto de Ley del Plan de Ordenación del Litoral (POL) que, de algún modo, estuvo en la base de la ruptura o no renovación del acuerdo de Gobierno PP-PRC. Como ya se dijo en el *Informe 2002*, al final de la anterior legislatura se produjeron algunos roces entre los dos partidos coaligados –PP y PRC– a propósito del mencionado Plan de Ordenación del Litoral, surgido y gestado en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, gobernada entonces por el PP. Como en otro *Informe* se dijo el Plan, que pretendía desarrollar la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, de 2001, contemplaba una serie de medidas prohibitivas de instalaciones y actividades plasmadas en documentos complejos, algunos de los cuales no se cohonestaban con la terminología, y a veces con el contenido, de la citada Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, gestada en su día en el seno de la Consejería Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, gobernada por el PRC. Los problemas derivados del Proyecto (que debía tramitarse como

una Ley: véase el BOPCA 1103, de 10 de febrero de 2003) tenían que ver tanto con sus contenidos formales y materiales como con su forma de elaboración. Desde el primer punto de vista la versión inicial no tenía ni siquiera articulado y sus determinaciones más importantes se hallaban, sin literatura descriptiva, simplemente grafiadas en planos cuya escala poco detallada los colocó en seguida en el centro de la polémica, a lo que se añadió el pretendido carácter normativo de los colores utilizados para identificar las zonas. En tales circunstancias y ante una oposición creciente de diferentes ámbitos sociales y económicos que criticaban tanto los contenidos como la falta de participación y audiencia, el PRC se desmarcó del PP, lo que originó una crisis que está en la base de la no aprobación del POL en la legislatura que terminó en mayo de 2003 (tras el Informe de la ponencia, en efecto, la Comisión que debía elaborar el Dictamen no lo hizo y el asunto caducó por expiración del mandato).

El nuevo Gobierno ha adoptado a este respecto algunas iniciativas: ha refundido las competencias de urbanismo y las de Ordenación territorial; las ha ubicado en Presidencia seguramente por las razones personales a las que antes me referí; ha retomado el compromiso de reelaborar el POL y ha iniciado una campaña mediática y diversas encuestas para considerar los puntos de vista que puedan aportar interesados individuales y organizaciones colectivas. Sin embargo, en el momento en que se escriben estas páginas no se conoce aún una nueva versión del proyecto que ha de enviarse al Parlamento para su tramitación como Ley.

B) Por lo demás, el programa de gobierno a que hizo referencia el Presidente en su toma de posesión pretende, además de las infraestructuras, potenciar la industria, el empleo y la vivienda. En el plano cultural anunció un proyecto ambicioso: convertir el edificio de la Universidad de Comillas en un gran centro de enseñanza del castellano.

C) El pacto PSOE-PRC produjo inicialmente un cierto desconcierto en las filas del PP, que daba la sensación de no creérselo. Parecía como si no hubiera contado seriamente con esa posibilidad más allá de su utilización como banderín de enganche de sus votantes en la campaña electoral. De modo que una vez producido el pacto, a la incredulidad siguió una oposición todavía no asentada caracterizada por algunas descalificaciones apriorísticas y críticas generalizadas hacia el antiguo socio de Gobierno, el PRC, acusado de estar en manos del PSOE. Al mismo tiempo, dos antiguos Consejeros con peso en el anterior Gobierno y, al menos uno, también en el Partido, abandonaban la política regional. Uno para dedicarse a tareas profesionales (el anterior Consejero de Sanidad, contratado por una empresa farmacéutica). Otro para dirigir una empresa estatal relacionada con las obras del proyectado trasvase del Ebro (el anterior Consejero de Medio Ambiente, considerado hombre fuerte en el partido). Finalmente, ya entrado el año 2004, el anterior Presidente del Gobierno, el Sr. Martínez Sieso, ha desembarcado en la política nacional al ser propuesto como candidato núm.1 de la lista del PP para el Congreso de los Diputados en las elecciones generales del próximo mes de marzo.

Al mismo tiempo se produjo un relevo en la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma. Casi por sorpresa y sin explicaciones públicas, fue cesado quien había sido Delegado del Gobierno desde los primeros Gobiernos del

PP en Madrid, D. Alberto Cuartas Galván, antiguo secretario de UCD y político templado, que gestionó su cargo con reconocida prudencia y altura institucional, sobre todo en los sin duda para él no fáciles momentos del relevo y cambio de signo político del Gobierno autónomo. En su lugar, el Gobierno de la Nación nombró a un diputado autonómico y ex-Consejero en el anterior Gobierno regional, D. Pedro Nalda, en lo que fue considerado un cierto gesto de beligerancia política por portavoces gubernamentales.

Algún otro pequeño escaqueo de los debates políticos podría mencionarse. Así, tras el aparente desconcierto inicial del PP a raíz de la pérdida del Gobierno, pareció que era el Alcalde de la ciudad de Santander quien protagonizaría la incipiente oposición fuera del Parlamento. Así, se produjeron algunos cruces de declaraciones a propósito de la atención o desatención que el Gobierno tendría con las aspiraciones de la ciudad o la financiación de obras y servicios. Pero, en general, no se pasó de ahí. La respuesta del Gobierno —y en particular de su Presidente y antiguo aliado del PP— ha sido siempre correcta, sin elevar el tono del discurso, sin renegar de su pasado de alianzas y sin renunciar nunca a los logros de lo que él mismo consideró un buen Gobierno que pretende mejorar con el actual pacto. Las respuestas de la Vicepresidenta, del PSOE, han sido igualmente prudentes, evitando entrar en el tipo de descalificaciones del pasado.

D) Al margen de estos hasta cierto punto normales escaqueos de la vida política la verdad es que el nuevo Gobierno ha comenzado su andadura con normalidad, lo que es un dato importante habida cuenta lo que el cambio ha supuesto en el plano político y, quizá más aún, social. No son muchas las iniciativas de las que cabe dar cuenta aquí. Un proyecto de ley sobre la violencia de género, un apoyo decidido a la Universidad (cuyos Estatutos han sido aprobados por este Gobierno, que asistió prácticamente en pleno a la toma de posesión del nuevo Rector), una apuesta por la sociedad de la información traducida en una campaña de ayudas y subvenciones a las familias para la compra de ordenadores y el acceso a Internet, el desarrollo de la Ley del Suelo con la iniciación de la elaboración de las Normas Urbanísticas Regionales y el nuevo Plan de Ordenación del Litoral, la saludable práctica de retirar algunos recursos tras Sentencias desfavorables del Tribunal Superior de Justicia, el reforzamiento y diversificación de las campañas turísticas, que son básicas para atraer recursos, el anuncio de nuevas políticas de vivienda o el inicio de algunas medidas parciales de gestión sanitaria (la jornadas de 35 horas, por ejemplo), son algunos ejemplos de lo que se exterioriza.

Todo ello en un contexto en el que, como ya sucede desde hace años, no hay datos espectaculares que merezcan ser destacados en un *Informe* institucional y formal como éste. Cabe destacar la escasísima producción legislativa en este año electoral. Y, como en otras ocasiones, alguna decisión jurisprudencial significativa y la gestión de un presupuesto que, según la Ley 3/2003, asciende para el año 2004 a la cantidad de casi mil ochocientos millones de euros.

E) Cabe añadir, ya en otro plano, que durante 2003 siguieron llegando restos del vertido del petrolero *Prestige*, especialmente abundantes en el verano, lo que afectó a numerosas playas y supuso un gasto cuantificado en más de 60 millones de euros.

Actividad normativa: leyes

A) La actividad normativa en el año 2003 ha sido escasa, debido al proceso electoral de mayo. No hubo tiempo de tramitar los Proyectos pendientes y no ha habido tiempo tampoco para que el nuevo Gobierno plasmara una política legislativa propia. De modo que puede decirse que ha sido uno de los años con menor número de Leyes si no el que menos. Apenas 4 Leyes y ninguna significativa, aparte de lo que supone siempre la Ley de Presupuestos. A ellas me refiero brevemente a continuación no sin antes mencionar los proyectos de Ley caducados al finalizar la Quinta Legislatura (1999-2003). Caducaron, en efecto, los siguientes proyectos: Proyecto de Ley de Estructuras Comerciales (presentado en octubre de 2002), el de modificación de la Ley 5/1997, de 6 de Octubre, de prevención, asistencia e incorporación Social en materia de drogodependencias (enero, 2003), el ya citado Proyecto de Ley del Plan de Ordenación del Litoral (febrero, 2003), el de Desarrollo rural (febrero, 2003) y el Proyecto de Ley para el desarrollo del pacto local en Cantabria (marzo, 2003).

Las Leyes aprobadas en 2003 han sido las siguientes:

-Ley 1/2003, de 18 de marzo, de creación del Servicio Cántabro de Empleo. La Ley, que fue aprobada por unanimidad, crea el organismo autónomo denominado «Servicio Cántabro de Empleo» que asume las funciones del antiguo Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (RD 1418/2001, de 14 de diciembre). La Ley se limita a la creación del ente, precisa su naturaleza administrativa, sus fines, régimen jurídico, personal, recursos, presupuesto y modalidades de contratación. Al mismo tiempo, aprueba en un Anexo el Estatuto del nuevo organismo en el que destacan los principios de actuación del Servicio (autonomía, gratuidad, universalidad, participación de los agentes sociales y coordinación interadministrativa), sus funciones y su organización, que pivota sobre tres órganos: el Consejo de Dirección (órgano de representación de la Administración y organizaciones empresariales y sindicales), la Presidencia (que ostenta el Consejero competente en materia de trabajo) y la Dirección del Servicio (órgano ejecutivo cuyo titular designa el Gobierno). En el régimen jurídico destaca la previsión de que los actos del Director del Servicio sujetos al Derecho Administrativo «no agotan la vía administrativa y serán susceptibles de recurso de alzada ante el titular de la Consejería competente en materia de trabajo». Recurso de alzada que, dada la falta de relación jerárquica formal entre el Organismo personificado y la Administración General, debiera haberse calificado de «alzada impropia», pero que, en todo caso, sigue la criticable pauta establecida con carácter general por el art. 87 de la Ley 6/2002, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración autonómica, que demuestra cuán falaz es la afirmación de la autonomía del organismo «autónomo».

-Ley 2/2003, de 23 de julio, de establecimiento de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral y de creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Esta Ley corresponde ya a la VI Legislatura y trae causa de una proposición de Ley presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Regionalista. Se aprobó en lectura única con 21

votos a favor (S y R) y 18 en contra (P). Es una Ley que tiene carácter provisional. Se limita a ampliar el plazo de unas medidas cautelares. En efecto, la Disposición Transitoria 10ª de la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, contemplaba una serie de medidas cautelares (suspensión de licencias y paralización de la aprobación definitiva de Planes Parciales, básicamente) en tanto no se aprobara el Plan de Ordenación del Litoral previsto en la Adicional 4ª de la citada Ley. La duración máxima de tales medidas era de un año; plazo que en seguida se mostró insuficiente y caducó en julio de 2002. Próximo a expirar dicho plazo, la Ley 5/2002, de 24 de julio, amplió un año más las medidas cautelares; plazo que, como también aventuré en el *Informe 2002*, se demostró de nuevo insuficiente al no haberse aprobado en el período previsto el citado Plan de Ordenación del Litoral. De ahí esta Ley, que vuelve a ampliar un año más, para los 37 municipios costeros que enumera, las medidas cautelares consistentes en la suspensión de licencias de construcción de edificaciones destinadas a residencia o habitación y la aprobación definitiva de Planes Parciales, de manera tal que se garantice que la aplicación de las futuras previsiones del Plan de Ordenación del Litoral no se verán obstaculizadas.

Por otro lado, unifica en una sola Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo las dos anteriormente existentes de Urbanismo y Ordenación territorial. Esta diferenciación, que procedía de la Ley 2/2001 y estaba justificada por la diferente ubicación competencial del urbanismo y la ordenación territorial, deja de tener sentido una vez unificada la gestión de dichos títulos competenciales en una única Consejería. Por eso, deroga los arts. 253 y 254 de la Ley 2/2001.

—*Ley 3/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2004*. La Ley contempla un presupuesto consolidado que asciende a mil setecientos cincuenta y ocho millones ochocientos setenta y cuatro mil cuatrocientos treinta y seis euros (1.758.874.436 euros, frente a los 1.621 del año anterior), en los que están incluidos los presupuestos de los distintos Organismos Autónomos, entre los que destaca el «Servicio Cántabro de Salud» (552.000.000 euros).

Se enumera la distribución por funciones. La que absorbe una buena parte del presupuesto es la Sanidad, con 590,76 millones, que suponen el 34 por 100 del total. La siguiente función en importancia es la educación, con 358,3 millones, un poco más del 20 por 100 del total. Ambas funciones plasman económicamente la importancia que adquieren en el conjunto de la Comunidad al superar, entre las dos, más de la mitad del presupuesto total. Las demás quedan lejos. De todas formas y dado que se ha producido un cambio de Gobierno quizá no esté de más plasmar en un cuadro los datos comparativos, por funciones, de los Presupuestos de los años 2003 y 2004.

PRESUPUESTOS 2003 Y 2004 COMPARADOS POR FUNCIONES

FUNCIONES	PRESUPUESTO 2003	PRESUPUESTO 2004	DIFERENCIA (en porcentaje)
Alta dirección	7.212.168	8.402.144	+16,5
Administración General	37.318.989	36.614.187	-1,8
Relaciones exteriores	4.110.032	4.761.163	+15,8
Seguridad y protección civil	3.392.243	4.276.784	+26,0
Seguridad y protección social	35.308.670	77.966.189	+120,8
Promoción social	77.446.687	88.867.843	+14,7
Sanidad	576.475.854	590.785.508	+2,4
Educación	331.836.291	358.383.194	+8,0
Vivienda y urbanismo	13.533.412	25.558.540	+88,8
Bienestar comunitario	106.837.095	63.912.355	- 40,1
Cultura	38.075.038	43.881.064	+15,2
Infraestructuras y transportes	139.312.298	199.767.747	+43,3
Comunicaciones	10.470.045	11.522.553	+10,0
Infraestructuras agrarias	21.784.720	23.086.380	+5,9
Regulación económica	11.613.152	13.648.529	+17,5
Regulación financiera	2.214.623	3.141.586	+41,8
Agricultura, pesca y alim.	74.216.434	80.266.170	+8,1
Industria	30.603.869	34.993.306	+14,3
Turismo	11.045.404	13.872.969	+25,6
Comercio	3.509.667	3.675.607	+4,7
Deuda Pública	74.352.187	66.422.033	-10,6

Hay dos subidas notables: el 120 por 100 en seguridad y protección social y el 88 por 100 en vivienda y urbanismo. Y una reducción considerable: el 40 por 100 en bienestar comunitario, que incluye defensa de los consumidores y medio ambiente. Aunque estos cambios deberían poder desagregarse más para poder efectuar la comparación correcta.

Por lo demás, la estructura de la Ley es la clásica. Tiene 9 Títulos. En el Primero se recoge el contenido básico del Presupuesto: el estado de ingresos y gastos, incluyendo los beneficios fiscales previstos, que afectan a los tributos propios o cedidos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria; el control y la contabilidad; las modificaciones presupuestarias, compromisos de gastos plurianuales y las normas sobre gastos de personal. El Título VI se refiere a las normas sobre contratación y a los contratos que precisan autorización previa del Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo previsto en la Ley del Gobierno y la Administración. El Título VII regula las ayudas y subvenciones públicas, el VIII el régimen de las operaciones financieras y el IX alude a la información a facilitar trimestralmente al Parlamento.

—*Ley 4/2003, de 30 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales.* Una vez más esta Ley consiste en una oportunidad anual de modificar de una vez varias normas legales anteriores. En esta ocasión la Ley tiene 22 artículos que modifican de forma parcial las siguientes Leyes: Ley 5/1984, de 18 octubre, de Incompatibilidades de Altos cargos (para adaptarla a la Ley de Fundaciones); Ley 9/1992, de 18 diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 4/1993, de 10 marzo, de la Función Pública (creación de nuevos Cuerpos, régimen del personal interino, sistema de vacaciones y permisos, procedimiento disciplinario...); Ley 7/1997, de 30 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (nuevas sanciones en materia de pesca); Ley 2/2002, de 29 abril, de saneamiento y depuración de aguas residuales; y Ley 11/2002, de 23 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Afecta también a la Ley 7/2002, de 11 de diciembre, de Ordenación Sanitaria, cuya Disp. Adic. 3ª es derogada.

Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento ha estado condicionada en el año 2003 por las elecciones autonómicas del mes de mayo. Antes, además de los debates originados en torno al decaído Plan de Ordenación del Litoral, cabe destacar la proposición no de ley relativa al rechazo a un ataque militar preventivo contra Irak, presentada por el Grupo Parlamentario PSOE-Progresistas.

En 2003 y todavía en la V Legislatura el Pleno celebró 9 reuniones, la Mesa 26, la Junta de Portavoces 12 y la Comisión de Gobierno, 13. Tras la constitución del nuevo Parlamento, ya en la VI Legislatura, el Pleno se ha reunido en 26 sesiones, la Mesa 46, la Junta de Portavoces 25 y la Comisión de Gobierno 29, lo que supone una actividad parlamentaria intensa.

Entre las actividades no parlamentarias de la V legislatura cabe destacar una iniciativa que cobró cuerpo poco antes del verano de 2003: la edición y publicación del volumen *Derecho Público de Cantabria (Estudios sobre el Estatuto y el*

Derecho de la Comunidad de Cantabria), que, por encargo de todos los Grupos y con motivo del XX Aniversario del Estatuto de Autonomía, yo mismo dirigí. Se trata de un libro colectivo que, con toda modestia pero sin ninguna duda, es una obra importante en la que 24 autores (9 de ellos Catedráticos y 7 Profesores Titulares de Universidad) relacionados con la región, por ser de aquí o trabajar académicamente aquí, ofrecen en 1.162 apretadas páginas y 34 trabajos monográficos una visión global y sistemática del Derecho producido en estos veinte años por la Comunidad Autónoma. Hay estudios sobre el Estatuto, la evolución política e institucional, las Instituciones (Parlamento, Gobierno, Administración...), las diferentes políticas normativas sectoriales (agricultura, montes, ganadería, pesca, urbanismo, medio ambiente, patrimonio cultural, turismo, sanidad, etc.) y los aspectos instrumentales (funcionarios, patrimonio y presupuesto).

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

A) Poco hay que decir en relación con la actividad reglamentaria. Como ya sucediera en los últimos años se mantiene la actividad normativa de subvenciones, aumentan las normas de carácter organizativo (lo que es lógico habida cuenta del cambio de Consejerías y la aprobación de nuevas estructuras orgánicas) y se consolida cierta tendencia a incidir en normas con proyección y trascendencia externa. En este sentido cabe mencionar normas en el ámbito de la recaudación, el juego, el sector farmacéutico (Decreto 7/2003, de 30 enero, sobre requisitos y procedimiento de autorización, traslado, transmisión y cierre de farmacias), normas-marco de los Cuerpos de policía local (Decreto 1/2003, de 9 enero), normas sobre instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica (D. 6/2003, de 16 enero), ordenación de cultivos marinos (D. 140/2003, 8 agosto), regulación marisquera (D. 178/2003, de 9 octubre) o control sanitario.

Entre las normas organizativas, además de los nuevos Decretos de estructura orgánica ya mencionados, cabe citar los importantes Decretos 163 y 164/2003, de 18 septiembre, que regulan la composición de la unificada Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo y el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ambos órganos previstos en la Ley 2/2001.

Con todo, y como ya se indicó en años precedentes, el protagonismo gestor está en las políticas de gasto e inversión de las distintas Consejerías.

B) Respecto a la conflictividad constitucional no ha habido en el año 2003 ninguna impugnación o conflicto ante el Tribunal Constitucional y tampoco éste ha dictado ninguna Sentencia que afecte directamente o en la que sea parte la Comunidad Autónoma.

Por lo que hace a la conflictividad ordinaria, la contencioso-administrativa, cabe mencionar algunas Sentencias especialmente relevantes por el tema, la doctrina o la cuantía. Enumeraré algunas de esas Sentencias.

Por lo que hace al Tribunal Supremo, cabe citar, en primer lugar, la *STS de 16 de junio de 2003*, en recurso de casación en interés de Ley. Esta Sentencia, en

consonancia con otras anteriores, declara que cuando la Disp. Transitoria 3ª.2 de la Ley de Costas alude a la situación excepcional de los terrenos clasificados como suelo urbanizable con Plan Parcial «aprobado definitivamente», tal expresión ha de interpretarse en términos exactos, esto es, que la excepción y su régimen se aplicarán si existe Plan Parcial aprobado, aunque no esté publicado. Basta, pues, tal circunstancia «para la correcta aplicación de los referidos preceptos». La doctrina contraria mantenida por la Sentencia recurrida, esto es, la no aplicabilidad del régimen más beneficioso a los terrenos con Plan Parcial aprobado pero no publicado es gravemente dañosa para el interés general (?) –añade la Sentencia– «dada la distorsión y posibles perjuicios en sus derechos a posibles interesados futuros, «al suponer la publicación de los PP una dilatación (*sic!*) temporal respecto a su aprobación definitiva que en ocasiones, como lo demuestra la diaria experiencia, puede ser considerable». Y tanto. Si se tiene en cuenta que en el caso considerado el Plan se aprobó en 1988, poco antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, pero no se publicó hasta ¡12 años después! Cabe comprender la postura del TS ante dilaciones tan amplias, aunque, en sentido contrario, también cabe preguntarse si tenía que haberse añadido un reglamento adicional a tan irregular práctica.

La *STS de 8 de noviembre de 2003* tiene interés por alzaprimar el valor de la licencia de primera ocupación. Una licencia de este tipo fue denegada por la Administración competente por entender que había discrepancia entre lo autorizado y lo realmente realizado. La Sala de instancia estimó el recurso por considerar que la licencia de primera ocupación se limita a comprobar si el edificio puede destinarse a un determinado uso y reúne condiciones de salubridad. El TS estima el recurso y declara haber lugar a la casación al afirmar que la licencia de primera ocupación, conforme al TR de la Ley del Suelo de 1976 –aplicable en ese momento– «tiene una doble finalidad, verificar si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina y constatar si la obra ejecutada se ajusta en realidad a la licencia de obras concedida. La jurisprudencia ha destacado la relación que existe entre la licencia de primera ocupación y la licencia de obras, de tal modo que ni puede la Administración aprovechar aquella para la revisión de ésta, imponiendo limitaciones o condiciones no exigidas al concederse la licencia de obras, ni el administrado apartarse en la ejecución de la construcción de los términos en que la licencia de obras fue concedida, para defender, cuando la licencia de primera ocupación fuera de denegada por esa desviación, que los usos a que la construcción iba a destinarse se ajustaban al planeamiento». Ahora, en el mismo sentido y de manera expresa, el art. 185.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Las *SSTS de 27 de noviembre y 1 de diciembre de 2003* se refieren ambas al debatido Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las marismas de Santoña y Noja, que el TSJ, en diversas Sentencias, había considerado adecuado a la legalidad. El citado Plan, aprobado por Decreto 34/1997, de 5 de mayo, fue impugnado por diversos interesados. Salvo algún aspecto de escasa entidad todos los recursos fueron desestimados. Ahora, el TS ratifica la legalidad del Plan y rechaza dos recursos de casación frente a sendas Sentencias del TSJ de Cantabria. La doctrina más destacada consiste en afirmar que no ha habido

indefensión, que la Sentencia motivó adecuadamente y que no se ha desmontado con otros argumentos atendibles el margen de apreciación que posee la Administración a la hora de delimitar los terrenos y concretar las previsiones genéricas de la Ley de Espacios Protegidos.

Finalmente, cito también la *STS de 15 de diciembre de 2003* en la que el TS resuelve un recurso contra una Sentencia del TSJ que desestimó la pretensión anulatoria de la Orden que señalaba las limitaciones y épocas hábiles de caza en Cantabria, durante la temporada 1998-99. La Sentencia tiene cierto interés por precisar algunas cuestiones que resultan confusas, por ser conceptualmente cercanas. Se trata de saber si la Orden en cuestión es instrumento válido para integrar y trasponer una Directiva Comunitaria (la 79/409/CEE, relativa a la conservación de aves silvestres) debido a su carácter temporal y no permanente. El TS parte de la ya consolidada afirmación de que la trasposición de una Directiva ha de hacerse conforme a los criterios constitucionales y estatutarios de distribución competencial. Y en la materia considerada (la caza) no ha de tenerse en cuenta ese título aislado, sino también el de medio ambiente y conservación de la naturaleza que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado en sus aspectos legislativos básicos. Qué ha de ser lo básico en esta materia es algo que ha ido cambiando en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a la que la Sentencia pasa revista. Desde una idea de mínimos (SSTC 64 y 69/1982 y 170/1989) a todo lo necesario para garantizar la finalidad perseguida (STC 149/1991), lo que potencialmente reducía el ámbito competencial autonómico. Finalmente, la STC 102/1995 restringe el alcance de lo básico. La Sentencia, por fin, considera que la prohibición general prevista en la Ley de Conservación de la Fauna Silvestre (art. 34), por su relación con el medio ambiente, es norma adecuada para integrar la Directiva de aves, pero que, dado el carácter mudable de la materia, ha de completarse con la competencia autonómica para señalar los períodos hábiles de caza y veda, como normativa de desarrollo de la disposición estatal básica de la Ley 4/1989.

C) Respecto a la jurisprudencia del TSJ de Cantabria menciono algunas Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo que resultan de interés por diversas razones, al margen de los concretos supuestos de hecho.

—La *STSJ de 10 de enero de 2003* y otras muchas en el mismo sentido aborda el tema del control de horarios de los funcionarios a través de aparatos de lectura biométrica de la mano. La implantación de este sistema fue impugnado por la vía o procedimiento de protección de los derechos fundamentales. La Sentencia se centra en el principio de proporcionalidad y, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, recuerda su triple exigencia: el juicio de idoneidad, el de necesidad y el de la proporcionalidad propiamente dicha. En su opinión, el sistema es idóneo al fin previsto (la existencia de otros sistemas alternativos no convierte al considerado en ilegal), es necesario (por los avances de las nuevas tecnologías y el carácter imperfecto de otros mecanismos de control) y es proporcional, en la medida en que no viola derechos fundamentales. Analiza en este sentido en qué medida pudiera incidir en la legislación de protección de la intimidad y los datos personales llegando a la conclusión de que el mecanismo no verifica y acumula la identidad, no afecta a datos íntimos, se produce en el seno

de una relación especial de sujeción y los afectados han sido previamente informados al hacerse pública la implantación del sistema, como exige la Ley de Protección de datos. En consecuencia, desestima el recurso. Se trata, en todo caso, de una Sentencia importante que utiliza abundante material jurisprudencial, sobre todo del TC, para elaborar un planteamiento ponderado en el que se discute, de un lado, el principio de eficacia de la Administración y, de otro, los derechos fundamentales de los afectados. La ponderación que lleva a cabo la Sala se inclina a favor del primer punto de vista, al no apreciarse una afección negativa suficiente a los derechos pretendidamente implicados. Con todo, el sistema de control horario implantado objeto de esta Sentencia ha sido luego paralizado por el nuevo Gobierno y sustituido por otro más convencional.

—Cierto interés tiene también la *STSJ de 24 de enero de 2003*, en la que un Colegio profesional (el de Ingenieros de montes) impugna el inicial Decreto (luego ha sido modificado) que regula la composición de la Comisión Regional de Urbanismo. El recurso es desestimado sobre la base de la potestad discrecional de la Administración a la hora de autoorganizarse. Ante la evidente limitación legal del número de miembros de la Comisión, la Comunidad Autónoma optó por incluir a representantes de unos Colegios y no a los de otros. Para que prosperara el recurso hubiera sido necesario demostrar la arbitrariedad en la elección o la inidoneidad de los Colegios elegidos. Pero la opción administrativa no puede tacharse de arbitraria y está suficientemente motivada, por lo que el recurso no puede prosperar.

—En la *STSJ de 16 de octubre de 2003* se contempla una cuestión más general en la que ha habido planteamientos doctrinales y jurisprudenciales diversos. Se trata de saber si, tras el silencio de la Administración a una petición de responsabilidad, el plazo para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa está permanentemente abierto, como proponen algunos, o es el de seis meses, como parece postular el art. 46 de la ley Jurisdiccional. La Sentencia se inclina por este último criterio, apoyándose en el tenor literal de la Ley y en el principio de seguridad jurídica, así como en la regulación similar de la Ley 30/1992 en el caso de los recursos de alzada y reposición. Si el plazo mencionado ha transcurrido el acto ha devenido firme, sin perjuicio de que si, más tarde, la Administración contesta, el plazo procesal se reabra.

—Son numerosas las Sentencias en materia de urbanismo que se refieren a construcciones en suelo no urbanizable o en la zona costera. No pocos de esos recursos traen causa de impugnaciones llevadas a cabo por asociaciones ecologistas y de defensa de la naturaleza en el ejercicio de la acción pública. En relación con este tipo de legitimación, la *STSJ de 19 de diciembre de 2003* afirma que no cabe el ejercicio de tal acción popular para controlar las distancias de las urbanizaciones a los cementerios porque se trata de una norma de policía sanitaria mortuoria a la que no se extiende ese tipo de legitimación. En la larga *STSJ de 23 de mayo de 2003* se afirma y aclara que los terrenos incluidos en la zona de servidumbre de protección de costas no han de clasificarse siempre y en todo momento como suelo no urbanizable puesto que la Ley de Costas sólo impide ciertos usos. Basta, pues, que la clasificación sea respetuosa con las limitaciones de usos establecidos en dicha Ley.

En otro sentido también abundan las Sentencias de responsabilidad por los daños producidos por la anulación jurisdiccional de licencias. Aquí, el Tribunal suele hilar fino para negar, por ejemplo, que haya daño si el edificio cuya licencia se ha anulado aún no ha sido derribado porque, de concederse sin más la indemnización, podría eventualmente existir un enriquecimiento injusto (STSJ de 22 de mayo de 2003). En la de *21 de noviembre de 2003* se niega también la indemnización por ausencia de daño al existir un contrato con cláusula de rescisión en caso de ordenarse el derribo por sentencia.

Se podrían enumerar, obviamente, muchos más casos en los que ha sido parte la Administración de la Comunidad Autónoma. Pero no es necesario a los efectos de este Informe porque, a pesar del interés teórico de algunas de estas Sentencia, no están en cuestión aspectos relevantes de tipo competencial, institucional o con destacada trascendencia general.

Final

Termino ya este Informe volviendo a las palabras del comienzo. Si no hubiera sido por las elecciones autonómicas el año no hubiera supuesto novedades mínimamente destacables, ni en el plano legislativo, ni en el jurisprudencial. Pero el pacto postelectoral lo cambia todo al implicar un cambio de Gobierno de gran importancia. Importancia, en primer lugar, por el mero hecho del cambio. Un cambio que se ha llevado a cabo sobre el gozne del partido regionalista, que estaba ya antes en el Gobierno con el PP y sigue estándolo ahora con el PSOE. Esa parcial permanencia ha ayudado seguramente a que el cambio haya sido, en apariencia, suave y sin excesivas estridencias. De un Gobierno de derecha o centro derecha se ha pasado a otro de centro izquierda, lo cual es una completa novedad en la pequeña historia de la Comunidad en la que el PSOE no tenido nunca responsabilidades ejecutivas, si se exceptúa el pequeño período del llamado Gobierno de gestión en 1991. Esa circunstancia, más allá de las preferencias de cada cual, supone algunas consecuencias adicionales. Dinamiza la democracia a la que es consustancial la alternancia, pero esponja también a la Administración en la medida en que el Gobierno puede cambiar a muchos altos cargos, romper inercias e introducir savia nueva, dado que la Ley del Gobierno y la Administración de 2002, a diferencia de lo que sucede en la Administración del Estado, no exige que los Directores Generales y otros altos cargos sean necesariamente funcionarios. Desde otro punto de vista, la alternancia modera seguramente los discursos tanto de quien es Gobierno y tiene nuevas responsabilidades, como de quien es oposición y ha tenido experiencia ejecutiva. Ambos datos deberían ayudar a incidir en la argumentación y en la crítica, elevando el tono del discurso, pasando del impropio al razonamiento, intentando convencer con la razón desde el punto de vista y el papel que cada actor político elija y adopte.

En cualquier caso, será en los años venideros cuando se podrán verificar cambios más significativos, no sólo de tipo formal, de modos y de estilos, sino de carácter sustancial en torno a políticas legislativas y presupuestarias que ahora apenas se vislumbran. Porque, para un observador externo, ésta es la prin-

cipal conclusión: la completa normalidad tras el cambio político, lo que seguramente es una prueba de la madurez institucional.

Pero más allá de todo ello los problemas subsisten. Como ya he dicho en anteriores ocasiones, la perspectiva económica o social no es la propia de esta crónica, entre otras razones porque los problemas son en parte comunes a buena parte de las demás Comunidades. En el caso de Cantabria, y como se ha señalado ya otros años, a las cuestiones generales a las que han de enfrentarse las Administraciones Públicas (educación, sanidad, cultura, servicios públicos...) se añaden otros problemas que, aunque compartidos con casi todas las demás, hallan una especificidad propia en esta tierra. Cabe mencionar la permanente preocupación por las infraestructuras (terminación de la autovía de acceso a la meseta una vez acabada la conexión con Asturias, mejora sustancial de las comunicaciones por ferrocarril, aumento de los destinos aéreos...), la atención al turismo, elemento central de la economía regional y, con él, la consideración de temas aledaños como la protección medioambiental, la ordenación territorial y el desarrollo sostenible en una Comunidad que tiene en su naturaleza un patrimonio importante pero que no puede obviar la conservación de su tejido industrial. La atención al declive industrial y al mantenimiento equilibrado de la agricultura y ganadería que ayudan a estructurar el territorio son también, por eso, aspectos fundamentales. Cuestiones, en todo caso, que deben ser analizadas desde un enfoque diferente al que aquí debe primar, pero que suponen un reto para el nuevo Gobierno cuya proyección jurídico-institucional quizá pueda analizarse y explicarse en los próximos años.