

Introducción

A) El año 2004 supuso la consolidación del Gobierno de coalición PSOE-PRC cuya plasmación más concreta fue la aprobación de un ambicioso programa de proyectos denominado «Plan de Gobernanza», al que luego me referiré.

Por otra parte, durante 2004 el PP cambió de líder en lo que parece el fortalecimiento de uno de los sectores tradicionales del partido. El nuevo Presidente es ahora el Alcalde de uno de los más pujantes municipios de la bahía (El Astillero) sustituyendo al que fuera Presidente del Gobierno autónomo (desde 1995 hasta 2003) que ha abandonado la política regional y es diputado en el Congreso.

No ha habido, por lo demás, grandes cuestiones de carácter jurídico o institucional que merezcan una consideración separada más allá de aquellas a las que me refiero luego en alguno de los epígrafes siguientes y al margen de una cierta tensión propia de la polémica política que puede considerarse normal. Quizá podría destacarse un cierto desplazamiento del debate interpartidista y parlamentario al plano institucional. La ausencia del anterior Presidente del partido de la oposición, el PP, en el Parlamento regional (puesto que, como dije, es ahora diputado nacional) ha sido uno de los factores que ha hecho desplazarse un tanto el habitual enfrentamiento político o parlamentario Gobierno-oposición hacia el plano institucional, como digo, porque el Ayuntamiento de Santander, gobernado por el PP con mayoría absoluta y cuyo Alcalde (y también Senador) es considerado unos de los hombres fuertes de su partido; el Ayuntamiento, digo, ha tomado en varias ocasiones la bandera de la oposición política frente al Gobierno regional, sea con motivo de la financiación local, sea con ocasión de la reivindicación de un estatuto de capitalidad, sea a propósito de alguna Ley como la que aprobó el llamado Plan de Ordenación del Litoral.

Ese enfrentamiento, unas veces larvado, otras explícito, se focaliza y personifica con frecuencia en la figura del Presidente del Gobierno y, por extensión, en la del partido que éste representa, el PRC; más incluso que en relación al otro socio del Gobierno regional y oponente o adversario teóricamente más directo del PP, como sería el PSOE. Se trata de una percepción no avalada con datos reales, pero que se explicaría por motivos electorales, en la medida en que el posible espacio para aumentar y extender el terreno electoral está, justamente, en el electorado potencial del PRC. Los datos de las elecciones generales de 2004 comparados con los de las últimas autonómicas, de 2003, permiten extraer esa conclusión provisional. En efecto, con una participación muy similar en ambos casos (346.887

votantes en las autonómicas de 2003 y 370.070 en las generales de 2004, esto es, un 75,41 por 100 en el primer caso y un 77,23 por 100 en el segundo, menos de 2 puntos de diferencia) los resultados comparados fueron los siguientes:

**RESULTADOS COMPARADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003
Y GENERALES DE 2005 EN CANTABRIA**

	ELECCIONES AUTONÓMICAS MAYO 2003			ELECCIONES GENERALES MARZO 2005		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Diputados
PP	146.012	42,09	18	190.383	51,90	3
PSOE	102.918	29,67	13	149.906	40,87	2
PRC	67.003	19,32	8	No concurrió	-	-
IU	12.375	3,57	-	12.146	3,31	-

Aunque se trate de magnitudes disímiles, si se comparan los resultados de 2003 con los de las elecciones generales de 2004, con un número de votantes muy parecido, como digo, y teniendo en cuenta que el PRC no se presentaba a estas últimas, se podrá observar que sus votos no se dirigen a un solo partido. En efecto, descontado el ligero aumento de participación en 2004, los 19,32 puntos porcentuales que supusieron los 67.003 votos del PRC en las elecciones autonómicas de 2003 se corresponden casi exactamente con los 9,8 puntos que sube el PP y los 11,2 que aumenta el PSOE. Lo que parece indicar que el electorado del PRC no se decantó en esta ocasión por una sola opción sino que se dividió, casi por mitad, entre las otras dos principales. Circunstancia que explicaría un cierto aumento de la tensión existente entre el PP y el PRC en cuanto ambos se disputan un espacio potencialmente no desdeñable del electorado en las futuras elecciones autonómicas de 2007.

B) Como ya he adelantado, el Gobierno aprobó tras el verano el llamado Plan de Gobernanza; documento que se dio a conocer profusamente en el otoño. Se trata de un ambicioso texto en el que se plasman los compromisos, objetivos y líneas de actuación prioritarias de la acción del Gobierno; un plan coordinado de todas las áreas gubernamentales que, tras establecer el diagnóstico de la situación actual en cada sector considerado, fija una estrategia de actuación y concreta proyectos que han de tener luego precisiones temporales y presupuestarias e indicadores de seguimiento.

El Plan conecta con previsiones de la Unión Europea y es una idea efectivamente innovadora y atractiva que puede permitir, además, un seguimiento de la acción gubernamental. El peligro es, de un lado, que se quede en propaganda, y,

de otro, que precisamente por su carácter innovador y novedoso no logre conectar con lo que los ciudadanos esperan del Gobierno y su crítica se quede en los slogans y tópicos al uso. En todo caso, creo que la iniciativa es muy positiva, aunque no sea posible describirla aquí por entero. El Gobierno ha editado el Plan en folletos explicativos y en un volumen más amplio que, por su extensión, como digo, no es posible reflejar ahora en detalle.

Baste decir que el Plan se articula en torno a 12 ejes prioritarios que paso a enumerar rápidamente: a) *Gestión integral del ciclo del agua* (abastecimiento, saneamiento y depuración), en el que se integra la llamada «Autopista del agua» concebida como una conducción continua, de 148 kms. de tubería y otras instalaciones asociadas, que conectará en sentido paralelo a la costa todas las cuencas internas de la región. b) *Diseño industrial, empresarial y tecnológico*, donde se ubican iniciativas como un Plan tecnológico industrial y una amplia gama de líneas de apoyo a iniciativas empresariales (de mujeres, jóvenes, nuevos emprendedores, cooperativas...), un plan Regional de I+D, la realización de un Parque Científico, varios Parques empresariales y un Plan energético. c) *Acceso a la vivienda*, ámbito sectorial en el que se incluyen acciones como el Plan Regional de la vivienda, el potenciamiento del Patrimonio regional del suelo, la construcción de viviendas de protección oficial, las ayudas a la rehabilitación, etc. d) *Salud pública y atención sanitaria* es el cuarto eje prioritario, en el que se ubican desde la ampliación de centros (incluidas las reformas del Hospital Universitario «Marqués de Valdecilla») al fomento de la investigación biomédica, pasando por un Plan de salud pública preventiva y el desarrollo de un nuevo sistema de gestión. e) *Sistema educativo* es un eje que hace referencia a una cuestión esencial para el futuro regional y donde se menciona la ampliación de la oferta educativa en el tramo de 0 a 3 años, un ambicioso plan de obras y equipamientos, mejora del profesorado, formación profesional continuada y otras acciones tendentes a consolidar un punto de partida que es considerado y valorado como razonablemente bueno. f) *Desarrollo rural y gestión sostenible del territorio* constituyen dos ideas básicas que apuntan al medio natural y donde la elaboración de un Plan de Desarrollo rural y diversas medidas de protección del entorno (incluidos algunos compromisos legislativos y programas de ayudas) son las referencias a retener. g) *Turismo de excelencia* es un eje de actuaciones que conecta con una vertiente tradicional de la Comunidad y que afecta al modelo de territorio, donde se plasman numerosas actuaciones previstas, desde acciones de promoción y fomento de actividades culturales a la oferta de servicios e instalaciones (puertos deportivos, campos de golf, museos, cuevas de interés geológico...). h) *Infraestructuras y transportes* plasman un conjunto de acciones estratégicas que se pretenden desarrollar en torno a diferentes Planes (de carreteras, de transportes, de infraestructuras municipales...) y la potenciación de instalaciones como el puerto y el aeropuerto de Santander. i) *Vertebración social e igualdad* apunta a los servicios sociales de muy diverso tipo, tanto desde la óptica de las prestaciones directas como desde las infraestructuras. j) *Mejora de los servicios de atención al ciudadano* es el rótulo de una serie de previsiones que tienen que ver, sobre todo, con nuevos edificios; en particular, con el de la nueva sede general del Gobierno encargada por el Ejecutivo anterior al arquitecto Rafael Moneo y que generó en su día una cierta polémica ciudadana por el volumen que significaba la

obra en un espacio adyacente a un conjunto de interés cultural como es el Paseo de Pereda. El rótulo que da nombre a esta parte del Plan de Gobernanza hace referencia también al apoyo a las Administraciones Locales, impulso a la constitución de Mancomunidades, introducción de la Administración electrónica, etc. k) La referencia al *Sector público* supone el proyecto de ordenarlo y crear nuevos organismos (Instituto de Estadística) o sociedades públicas (como la Sociedad Regional de Coordinación Financiera con las Empresas Públicas, a la que luego me refiero en particular). l) Y, finalmente, el *Proyecto Comillas* al que ya me referí en el Informe de 2003. Un proyecto de constituir en los terrenos y edificios de la antigua Universidad Pontificia de Comillas (hoy propiedad de la Caja de Ahorros regional) un gran centro de estudios del castellano para el que el Gobierno cuenta, de momento, con el apoyo del Gobierno de la nación.

Lo que importa ahora es que tan ambiciosos y bienintencionados propósitos hallen en seguida su plasmación presupuestaria, la fijación de plazos y la necesaria concreción. Lo verdaderamente positivo sería que una parte destacada de la acción de oposición se centrara en el terreno en el que el Plan ha colocado la acción y las prioridades políticas, de manera que, más allá de las críticas genéricas y omnicomprendivas, se descendiera al terreno específico de las exigencias concretas.

Actividad normativa: leyes

A) La actividad normativa en el año 2004, como ya sucediera en 2003, ha sido escasa. Siete Leyes entre las que hay que incluir la de Presupuestos y la Ley de Medidas Administrativas y Fiscales, la llamada Ley «de acompañamiento» a la de Presupuestos, especialmente relevante este año por las normas anteriores que modifica y donde la Comunidad no ha tomado el buen ejemplo del Estado que, como es sabido, ha dejado de utilizar esta generalizadamente criticada técnica.

Las Leyes aprobadas en 2004 han sido las siguientes:

– *Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección de las Víctimas*. Se trata de una Ley en la que se prevén un conjunto heterogéneo de medidas para prevenir y, en su caso, reaccionar contra la llamada violencia de género, esto es, la violencia ejercida, dentro o fuera del ámbito familiar y privado, contra la integridad y libertad de las mujeres. Los títulos competenciales esgrimidos para dictar la Ley son el relativo a la asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario, en el que se incluye la «promoción de la igualdad de la mujer» (art. 24.22 del Estatuto, EAC) y, de manera secundaria, los títulos vinculados al desarrollo legislativo en materia sanitaria y educativa.

La Ley se divide en ocho Títulos. En el primero se acota su objeto («la adopción de medidas integrales para la sensibilización, prevención y erradicación de la violencia de género» y la protección de las víctimas) y se definen las formas de violencia de género consideradas (malos tratos físicos, psicológicos, económicos, agresiones sexuales, acoso...). Los Títulos siguientes abordan cuestiones variadas como la promoción de la investigación sobre las causas de la violencia

(Título II), las medidas de información y sensibilización social entre las que destaca el apoyo al movimiento asociativo y las medidas vinculadas al ámbito educativo (Título III) y las medidas de acción preventiva (Título IV). El Título V aglutina las medidas de protección y asistencia a las víctimas (medidas de asistencia, atención sanitaria, acceso a una vivienda temporal...). El Título VI se refiere a ciertas medidas económicas (renta de reinserción y ayudas escolares). Finalmente, los Títulos VII y VIII aluden a la intervención administrativa respecto de las víctimas con menores a su cargo y a la celebración de acuerdos interinstitucionales y protocolos de actuación.

Una de las medidas que más destaca en la Ley es la incluida en el art. 18 del Título V (Protección y Asistencia a las víctimas), bajo el rótulo «Personación de la Comunidad Autónoma de Cantabria en juicio». Dicho artículo dice así:

«La Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a través de la Dirección General del Servicio Jurídico, previa evaluación de los hechos por parte de la Consejería competente en materia de la Mujer y a requerimiento expreso de ésta y, previo informe de viabilidad jurídica del Servicio Jurídico, ejercerá la acción popular en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal, en los procedimientos penales por violencia de género en toda su extensión, en que por las secuelas de la misma se produzca la muerte, lesiones graves o incapacitación definitiva de la víctima. La acción popular se ejercerá con el consentimiento de la familia y de la propia víctima».

La cuestión tiene, sin duda, interés si se considera que, hasta el momento, los Tribunales no han admitido dicha personación de la Comunidad como parte acusadora. Es más, incluso después de la entrada en vigor de la Ley 1/2004 que estoy glosando los Tribunales han seguido negando a la Comunidad su personación en procesos penales por malos tratos. Así, por Auto de la Audiencia Provincial de 14 de julio de 2004 se confirma otro anterior acordando no tener por personada a la Comunidad en una causa con jurado en ejercicio de la acción popular. El motivo fue la aplicación e interpretación restrictiva del vocablo «ciudadanos» que consta en el art. 125 de la Constitución, el 19 de la LOPJ y el 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que, a juicio de la Sala, impiden su extensión a los entes públicos; no pudiendo tener el Gobierno otro interés en el delito en consideración que la defensa del interés público tutelado por la Ley, función ya asumida como propia por el Ministerio Fiscal. La alegación de la existencia del mencionado art. 18 de la Ley 1/2004 es resuelta negativamente al constatar que el precepto remite a las «condiciones establecidas por la legislación procesal» y esta legislación lo impide. Interpretación que, de consolidarse, deja sin sentido el precepto considerado y otros similares de otras Leyes autonómicas (así, Ley de Cataluña 1/ 2001, de 15 de marzo, de Mediación Familiar; Ley de Castilla-La Mancha 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos; Ley de Castilla y León 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres; Ley foral de Navarra 12/2003, de 7 de marzo, Contra la Violencia Sexista; Ley de la Comunidad Valenciana 9/2003, de 2 de abril, de Igualdad de Hombres y Mujeres).

La interpretación restrictiva de la decisión de la Audiencia Provincial (reiterada luego por otros pronunciamientos, como el de un Juzgado de Instrucción de Santander de 25 de octubre de 2004) se basa, a su vez, en una Sentencia del TC,

la STC 129/2001, de 4 de junio. Se trataba en este caso de la pretensión del Gobierno de una Comunidad de interponer querrela por un posible delito de calumnias contra la policía autónoma. Y, en efecto, el TC afirma allí que la expresión «ciudadanos» del art. 125 CE «es concepto atinente en exclusiva a personas privadas, sean las físicas, sean también las jurídicas», (a las que extendió el concepto en las SSTC 34/1994, de 31 de enero, 50/1998, de 2 de marzo, 79/1999, de 26 de abril, entre otras), pero no ampliable a los órganos de poder de la comunidad política tanto por los propios términos del precepto como por el contenido de la norma, «que no permite la asimilación de dicho concepto de ciudadano a la condición propia de la Administración pública». El voto particular a esta Sentencia es aún más nítido: si las Comunidades Autónomas son Estado y si toca al Ministerio Fiscal velar por las instituciones constitucionales es a éste a quien compete, en exclusiva, la defensa procesal del interés público.

Los datos formales parecen sólidos y la interpretación constitucional también. Sin embargo, tal interpretación restrictiva –que a mi juicio se funda más en los datos legales que en los constitucionales en la medida en que el art. 125 CE no se incluye en el Título de los derechos– sugiere más de una duda. En primer lugar, porque el hecho de que el Ministerio Fiscal sea el defensor de la legalidad y del interés público no debería impedir que se admita también como parte acusadora al ente público titular de las competencias de gestión en la materia. Porque va en la línea de la legitimidad de los entes públicos. Y porque la extensión del concepto de ciudadano a las personas jurídicas, así como la consideración admitida de derechos fundamentales de éstas, son argumentos circunstanciales que abonan la opción de la Ley de Cantabria, lo que cabría llevar a cabo bien por la vía directa de una reforma procesal, bien por la más limitada de una interpretación expansiva que, a la vista del Auto más arriba citado, parece que debe corresponder al Tribunal Constitucional. Hay, pues, algunas razones para admitir la personación de las Comunidades Autónomas que serán, por cierto, las que se han de ocupar luego de adoptar las medidas de protección y asistencia a las víctimas y que, por eso mismo, no resultan ajenas al problema personal. Razones que eviten solventar el problema mediante lo que podría ser un fraude de ley. Me explico.

Recuérdese que el TC sí ha admitido la extensión del término «ciudadano» a personas jurídicas; frecuentemente asociaciones, aunque no sólo asociaciones. Así, en la STC 34/1994, de 31 de enero, el TC afirma:

«El argumento esgrimido por las diversas resoluciones de los órganos judiciales para negar a la recurrente el derecho a personarse en el proceso y ejercitar la acción popular gira, en efecto, en torno a la noción de ciudadano, comprensiva exclusivamente de las personas físicas. La jurisprudencia constitucional, sin embargo, ya se ha pronunciado sobre esta cuestión señalando que no hay razón que justifique una interpretación restrictiva del término ciudadano previsto en el art. 125 CE y en las normas reguladoras de la acción popular (STC 241/1992). Por lo tanto, no sólo las personas físicas, sino también las jurídicas se encuentran legitimadas para mostrarse parte en el proceso penal como acusadores populares».

No es posible ignorar –añade el TC en este caso– que el ejercicio de la acción penal constituye un medio especialmente indicado para el cumplimiento de los fines asociativos de la recurrente.

Pues bien, si, como se ha dicho, en la interpretación extensiva de la expresión «ciudadanos» del art. 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, caben las personas jurídicas (y parece, entonces, que no hay que restringir el criterio a las asociaciones), se puede plantear una pregunta: ¿estaría justificada la creación por parte de la Comunidad de una entidad de naturaleza privada con la finalidad de poder personarse en los procesos penales a los que hace mención el art. 18 de la Ley 1/2004?, ¿Qué argumentos habría entonces para excluirla a tenor de la doctrina constitucional sintetizada?. No parece, sin embargo, que fuera la mejor solución. Porque para llegar al mismo sitio basta un atajo interpretativo más directo. O, en el peor de los casos, una reforma legal de carácter procesal.

– *Ley 2/2004, de 27 de septiembre, por la que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral.* Se trata, sin duda, de la Ley más importante del año 2004 que ha dado lugar a cierta polémica y que, al acabar el año, ha sido recurrida por 53 senadores y respecto de la que se ha planteado también un Conflicto en defensa de la autonomía local por parte de 17 municipios de los 37 a los que afecta.

La Ley trae causa de la anterior legislatura. De hecho sus antecedentes hay que buscarlos en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, en cuya Disposición Adicional Cuarta se prevé la aprobación, por Ley, de un Plan de Ordenación del Litoral (POL) cuya finalidad era la de lograr «una protección efectiva e integral» de la zona costera, así como fijar criterios «para la ordenación de los usos del suelo» y «orientar las futuras estrategias de crecimiento urbanístico». Se trataba de un empeño del Gobierno de la época que se había propuesto como objetivo la protección costera ante la notable situación de deterioro observada. Pero se trataba de un empeño con no pocas dificultades. A unos, la idea les parecía poco protectora. A otros, mucho. El debate se instaló también en el seno del Gobierno de coalición del momento, un Gobierno PP-PRC, en el que las competencias medioambientales y de ordenación territorial estaban en manos del PP –que protagonizaba la idea del Plan del Litoral– y las de urbanismo eran responsabilidad del PRC. La solución formal pasó por incluir la referencia al POL en la Ley del Suelo de 2001, que pudo así ser aprobada por unanimidad al remitir a una futura Ley la aprobación del citado POL.

Un Plan que se gestó a lo largo de la anterior legislatura y que, tras diversos trámites e informaciones públicas, se convirtió en proyecto de Ley en febrero de 2003, comenzado su andadura parlamentaria con notables dificultades técnicas y políticas. La polémica técnica incidía en el hecho de que algunas de las previsiones normativas más importantes del Plan no se contenían en el articulado sino que había que buscarlas en el grafiado de los planos adjuntos, lo que convertía la cuestión de la escala de la cartografía en un elemento determinante para la seguridad jurídica. La polémica política la protagonizaba la oposición pero también las reticencias del PRC, socio gubernamental, que ralentizó la tramitación parlamentaria, disconforme con algunos de los planteamientos del proyecto, cuando ya se anunciaban las elecciones autonómicas.

Se produce así un distanciamiento del PRC con su hasta entonces socio de Gobierno, el PP, de manera que a las manifestaciones de algunos alcaldes contrarios al POL se unieron varias enmiendas que impidieron la aprobación de la Ley antes de la finalización de la legislatura. El proyecto, pues, decayó.

El nuevo Gobierno, integrado por otra coalición, PSOE-PRC, retomó la idea y el compromiso de elaborar un nuevo Proyecto de Ley sobre la base del decaído. Y así, a lo largo de los años 2003 y, sobre todo, 2004 la nueva Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo, tramitó un nuevo proyecto en los términos previstos en la Ley 2/2001 que, tras algunas modificaciones, concluyó en la actual Ley 2/2004. Una Ley que contiene previsiones que, a mi juicio, no son sustancialmente diferentes del primer POL, aunque se mejora un tanto la técnica y se amplía el objetivo.

En esencia, la Ley 2/2004 parte de parecidos postulados a los del primitivo y decaído proyecto de Plan de Ordenación del Litoral. Parte, en efecto, de ubicar la norma en la materia «ordenación territorial», ámbito entre cuyos objetivos se citan siempre «el fomento de la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y el equilibrio entre las zonas urbanas y rurales». Después de una referencia a la jurisprudencia constitucional sobre la materia, la Ley recuerda que, a este respecto, en la anterior Ley 2/2001, se prevé que la ordenación del territorio se plasme en tres instrumentos denominados Plan Regional de Ordenación Territorial, Normas Urbanísticas Regionales y Proyectos Singulares de Interés Regional. A ellos se añade el Plan de Ordenación del Litoral para identificar y prever en él, respecto de los 37 municipios costeros, las pautas generales de su desarrollo, la ordenación del territorio, las prioridades de la acción económica gubernamental y la definición del modelo territorial deseable en el ámbito territorial considerado.

Sobre esa base genérica la Exposición de Motivos es bien explícita a propósito del contenido de la norma y de su voluntad de respeto a la autonomía municipal. Merece la pena, por eso, reproducir por extenso su contenido en ese aspecto concreto. Dice así el apartado I de la citada Exposición de Motivos:

«Por todo lo anterior, el Gobierno de Cantabria en cumplimiento del mandato previsto en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, ha decidido acometer la elaboración del Plan de Ordenación del Litoral *con la finalidad primordial de garantizar una protección efectiva e integral de la costa, pero junto a la citada protección y, dado el carácter coordinador de la materia de ordenación territorial, la presente Ley contempla una serie de disposiciones en ámbitos sectoriales de marcada incidencia supramunicipal esencialmente en las materias de política industrial y de política de vivienda sometida a algún régimen de protección pública*».

Y así, la Ley contempla, en primer lugar, la protección integral de la costa pre- viendo para ello una denominada Área de Protección donde rigen limitaciones específicas. Y regula después una serie de criterios o directrices materiales en la llamada Área de Ordenación, formada por diversas categorías o subespecies a las que se le asigna un concreto régimen jurídico.

Sobre estos postulados la sistemática de la Ley se ordena en ocho Títulos, más uno Preliminar sobre el ámbito de aplicación que, en principio, es el de los suelos no urbanos, ni urbanizables con Plan Parcial ya aprobado, de los 37 municipios costeros, como adelantaba ya la Disposición Adicional 4ª de la Ley 2/2001.

El Título I recoge el modelo territorial que se promueve, basado en tres pilares fundamentales: a) el primer pilar es la ya citada Área de Protección; b) el

segundo, las directrices de ordenación, para cuya operatividad ya se ha dicho que hace falta, como regla, la intermediación municipal; y c) el tercer pilar son las llamadas Actuaciones Integrales Estratégicas, concebidas «como ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial».

El Título II contiene las normas de protección del llamado primer pilar. El Título III incluye las directrices de ordenación del segundo pilar, cuya aplicabilidad requiere, en principio, la adaptación del planeamiento urbanístico. Al mismo tiempo –añade la Exposición de Motivos– «se introducen criterios para la mejor articulación de políticas sectoriales, como sustancialmente es la vivienda, con el propósito de dar contenido concreto a uno de los principios rectores de la política social y económica que consagra nuestra Constitución, y que, tal y como la Ley de Leyes ordena, debe inspirar la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos, cual es la de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, mediante la imposición de un porcentaje mínimo del total de viviendas previstas en el planeamiento urbanístico, que habrá de destinarse a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, y con el que se considera que es posible dar satisfacción a tan perentoria necesidad...».

El Título IV se refiere al tercer pilar del modelo territorial auspiciado por la Ley, que se concreta en las llamadas Actuaciones Integrales Estratégicas, concebidas como actuaciones a desarrollar que, por su interés en el marco de las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma, vinculan al planeamiento municipal. El carácter predominante de esas actuaciones puede ser el carácter productivo, de reordenación o ambiental, si bien se contempla la posibilidad de llevar a cabo otras actuaciones integrales estratégicas, articuladas mediante Proyectos Singulares de Interés Regional y Planes Especiales; instrumentos ya previstos en la Ley 2/2001, de 25 de junio, aunque ahora se añaden leves modificaciones de carácter procedimental o material.

Los Títulos siguientes tienen ya menos importancia a nuestros efectos. El V está dedicado a las infraestructuras. El VI al Patrimonio público litoral. El Título VII recoge el régimen sancionador y el VIII plasma distintas acciones y propuestas de actuación.

No interesa por el momento descender al articulado. Digamos, en síntesis, que la norma incorpora técnicas de protección por el procedimiento de establecer usos y actividades prohibidas; contempla criterios de ordenación imponiendo ciertos estándares al planeamiento municipal, incluidos, como es frecuente en otras leyes autonómicas, los de viviendas de protección oficial; y define, finalmente, los supuestos de actuaciones de interés regional para llevar a cabo acciones que plasman políticas supramunicipales, a través de los ya preexistentes Proyectos Singulares de Interés Regional cuyo ámbito ahora se amplía.

Por último, hay que destacar que incluso en los supuestos de máxima protección la Ley se mueve en un plano general de modo que, a diferencia de otras Leyes de naturaleza protectora, no clasifica directamente el suelo y no prejuzga el tipo y categorías de suelo que prevea el planeamiento municipal. Se limita a enmarcarlo.

La Ley, como ya dije, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad y de un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por varios Ayuntamientos sobre la base de la presunta violación del principio de autonomía. En el momento en que finalizo de escribir estas páginas el Consejo de Estado acaba de emitir el Dictamen que exige la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional antes de plantear el conflicto. En dicho Dictamen se concluye que carecen de fundamento los municipios que pretenden plantear el conflicto respecto de siete de los artículos cuestionados. Y que existe base para plantear el conflicto en relación con cuatro de los 74 preceptos de la Ley.

El Consejo de Estado salva la constitucionalidad de la Ley en su conjunto y no cuestiona ninguno de los aspectos protectores. Salva también lo que seguramente era el aspecto más delicado; a saber: la posibilidad de aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional en materia de viviendas protegidas y en todo tipo de suelos; Proyectos que vinculan y se imponen directamente al planeamiento municipal, que ha de ser modificado. La previsión existía ya y consta también en otras Leyes autonómicas, de modo que el Consejo de Estado la avala sobre la base de la competencia autonómica en materia de vivienda; competencia vinculada a intereses indudablemente supramunicipales. Todo ello sin perjuicio de que pueda cuestionarse cada Proyecto concreto para verificar que están presentes los citados intereses supramunicipales.

Los preceptos que cuestiona el Consejo de Estado son, a mi juicio, de menor entidad, de manera que la Ley no sufriría apenas nada con su supresión. Aludo muy rápidamente a ello.

Los preceptos cuestionados se refieren todos ellos al llamado segundo pilar, esto es, a las Directrices de Ordenación del Planeamiento Municipal. Se cuestionan aspectos como, por ejemplo, que el art. 45.2 diga que en el caso de núcleos preexistentes, «se promoverá la continuidad de la trama»; estándar lógico que en sí no parece que pueda afectar a la autonomía local más que otros estándares mucho más concretos presentes desde siempre en las Leyes urbanísticas (estándares y normas de alturas, de dotaciones, incluso de diseño...). En el mismo sentido, el Consejo de Estado considera que pueden afectar a la autonomía local tres apartados del art. 48.1, relativos también a la previsión de estándares de crecimiento en las llamadas Áreas tradicionales [el apartado a), que se limita a decir textualmente que «se prohíben las urbanizaciones aisladas» y los apartados b) y c) de ese mismo artículo relativos al control del crecimiento de esas áreas tradicionales] y una previsión adicional del apartado 3 de ese mismo artículo 48 referente al número máximo de viviendas admisible para el caso de que el planificador municipal opte por un modelo de crecimiento de esas áreas tradicionales basado en la vivienda familiar aislada: el precepto dice que no se podrá superar el número de las viviendas preexistentes en el momento de la aprobación del planeamiento. El tercer artículo cuestionado es el art. 50 referido a las llamadas áreas «No Litoral», que se limita a afirmar que en dichas áreas los Planes municipales «determinarán conforme a los criterios establecidos en la presente Ley las distintas áreas en función de su capacidad de carga, así como de sus valores naturales, culturales, paisajísticos y la existencia de riesgos acreditados». El Consejo de Estado constata que este precepto prevé una zonificación pero que «no va más allá en cuanto a cuáles sean los efectos de dicha zonificación», y que, por tanto,

«podría dudarse de la utilidad de la zonificación del Área No litoral si no lleva aparejados ningunos efectos ulteriores», de modo que, «ante tales dudas» no se considera falto de fundamento el planteamiento del conflicto; razonamiento en mi opinión sorprendente ante un artículo, en efecto, de muy escasa o nula operatividad. Finalmente, el último de los preceptos cuestionados es el art. 51.3 relativo a las llamadas Actuaciones Integrales Estratégicas que, como ya he indicado, delimitan sectores para desarrollar políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, vinculan al planeamiento municipal, debiendo desarrollarse mediante Proyectos Singulares de Interés Regional. La Ley contiene en sus Anexos una lista de tales Actuaciones, que no se discute. Pero en el art. 51.3 autoriza al Gobierno para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales «de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública». La objeción fundamental del Consejo de Estado es la indeterminación del precepto: «En la medida –dice– en que el grado de indeterminación de los conceptos jurídicos empleados por el art. 51.3 POL y su amplio radio de aplicación en cualquier lugar de los Municipios afectados, excepto en las categorías de protección ambiental, otorgan al Gobierno de la Comunidad Autónoma unas facultades discrecionales –ya sea basadas en consideraciones de necesidad o de mera oportunidad, en cualquier caso no concretadas– que pueden reducir las facultades del planificador local sin una justificación suficiente ni bien circunscrita en la Ley, podría considerarse razonable cuestionar el alcance de dicho precepto. Es cierto –añade– que también podría controlarse el eventual exceso cuando se aprueben los Proyectos Singulares que desarrollen esas eventuales Actuaciones Integrales y que entonces sería el momento de cuestionarles, pero, dicho eso, concluye que «las dudas de conformidad que suscita la propia habilitación genérica mediante Ley de este tipo de actuaciones con el concepto de autonomía local constitucionalmente garantizada permiten aceptar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para su impugnación».

Aparentemente, la única objeción importante planteada por el Consejo de Estado es justamente la que acaba de mencionarse al final del párrafo anterior, la que hace referencia al art. 51.3. Pero se trata de una objeción más aparente que real. Porque el mismo Dictamen del Consejo avala la modificación del art. 26 de la Ley del Suelo de Cantabria (la Ley 2/2001) donde se prevén, justamente, los Proyectos Singulares de Interés Regional concebidos como «instrumentos especiales de planeamiento territorial» que, tras la reforma operada justamente por la Ley 2/2004, tienen también por objeto regular la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Los Proyectos son aprobados por el Gobierno y sus determinaciones «vincularán y prevalecerán sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios a los que afecten, que deberán recogerlos en su primera modificación o revisión» (art. 29.6 de la Ley 2/2001). De modo que, aun sin el art. 51.3 de la Ley, la posibilidad del Gobierno de imponerse justificadamente a los municipios en materia de viviendas de protección pública se mantendría íntegramente.

En el momento en que se escriben estas páginas el Gobierno ha ofrecido modificar y derogar los preceptos cuestionados por el Consejo de Estado a que se ha hecho referencia, a cambio de la retirada del conflicto y el recurso, lo que no parece se vaya a producir.

– *Ley 3/2004, de 7 de octubre, de Creación del Colegio Profesional de Logopedas*. Se limita a crear el Colegio, a imponer la obligatoriedad de la colegiación para ejercer la profesión y a prever la elaboración de los Estatutos generales del Colegio.

– *Ley 4/2004, de 2 de noviembre, de Reforma de la Ley 4/2002, de 24 de julio, de Cajas de Ahorros*. La Ley trata de adecuar la normativa autonómica a las reformas efectuadas en la legislación básica estatal sobre órganos rectores de las Cajas llevada a cabo por Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Reforma del Sistema Financiero. Modifica la composición de algunos órganos de dirección, prevé normas para el supuesto de fusión y contempla la representación en la Asamblea de los grupos de Entidades locales para el supuesto de Cajas de Ahorros con domicilio en Cantabria y oficinas en otras Comunidades.

– *Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos*. A semejanza de la normativa estatal sobre puertos de interés general, esta Ley regula, justamente, el régimen jurídico de los puertos de Cantabria que no sean de interés general (que es adonde llegan sus ampliadas competencias estatutarias tras la reforma del Estatuto de 1998), entendiendo por tal régimen jurídico la construcción, gestión, explotación y policía de los citados puertos autonómicos que la Ley finalmente identifica como los de Castro Urdiales (con sus instalaciones de Saltacaballo, Ontón y Mioño), Laredo, Colindres, Santoña (con sus instalaciones de Quejo), Suances (con sus instalaciones en la ría), Comillas, y San Vicente de la Barquera (con sus instalaciones en Unquera).

La Ley se articula en cuatro Títulos. El Título Preliminar alude a su objeto, definiciones y clases de puertos. El Título I se refiere a la delimitación del dominio público portuario y a la planificación y construcción de los puertos sobre la base de un plan que detalla el Capítulo II de este Título. Se contemplan en dicho Título también las relaciones de la planificación portuaria con la planificación urbanística y territorial, con previsiones quizá menos sutiles que las que se contemplan, con parecida finalidad, en el art. 18 de la Ley de Puertos del Estado, que trata de lograr, por vía pactada y desde la incidencia en las pautas procedimentales, la deseable coordinación interadministrativa.

El Título II está dedicado a la gestión y explotación de los puertos con especial incidencia en la gestión privada. Desde el punto de vista organizativo, la Ley renuncia de la creación de un ente público gestor de los puertos, como han hecho otras Comunidades, de manera que las competencias recaen en un órgano –una Dirección General– de la Consejería de Obras Públicas. A partir de ahí, a mi juicio con algunas carencias sistemáticas, la Ley regula los servicios portuarios y su gestión, que puede ser pública o privada, con especial atención a esta última. La Ley dedica luego varios artículos a la gestión privada en la financiación y construcción de las obras portuarias a través de la figura del contrato de concesión de obra pública. En el Título III se prevén las concesiones y autorizaciones portuarias relativas a la utilización del dominio portuario (he ahí una de las cuestiones sistemáticamente discutibles: regular primero los servicios y luego la utilización del dominio) con especial referencia a las concesiones.

El Título IV de la Ley está dedicado al régimen de policía, las infracciones y las sanciones.

– *Ley 6/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2005*. La Ley contempla un presupuesto consolidado que asciende a mil ochocientos sesenta y ocho millones ciento veintiocho mil doscientos veintiséis euros (1.868.128.226 euros), 109 millones más que el año anterior, en los que están incluidos los presupuestos de distintos Organismos Autónomos. En particular, los del Organismo Autónomo «Servicio Cántabro de Salud» con un presupuesto de 590.903.520 euros (frente a los 552 millones del año 2003, lo que supone un incremento inferior al 10 por 100).

Al enumerar la distribución por funciones la que absorbe una buena parte del presupuesto es la Sanidad (con 629,39 millones, que suponen el 34 por 100 del total). La siguiente función en importancia es la Educación, con 387 millones, un poco más del 20 por 100 del total. Ambas funciones mantienen el mismo porcentaje que el año anterior y superan entre las dos la mitad de todo el Presupuesto autonómico.

En el cuadro de la página siguiente se muestran datos comparativos, por grandes funciones, de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma en los últimos tres años: el de 2003 con un Gobierno distinto al que elaboró los de 2004 y ahora los de 2005.

Hay algunas subidas significativas por referencia al año 2004. Por encima del 10 por 100 está la subida de Administración General; Relaciones Exteriores; Justicia (que es una función nueva); Seguridad y protección civil; Seguridad y protección social; y Regulación económica. Pero también algunas disminuciones. Aunque, como ya dije en otra ocasión, los cambios deberían poder desagregarse más para poder efectuar la comparación correcta.

Por lo demás, la estructura de la Ley es la habitual. Tiene 9 Títulos. En el Primero se recoge el contenido básico del Presupuesto: el estado de ingresos y gastos, incluyendo los beneficios fiscales, que afectan a los tributos propios o cedidos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria, el control, la contabilidad, las modificaciones presupuestarias 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. 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 al Parlamento.

– *Ley 7/2004, de 27 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales*. Como viene siendo habitual una vez más se utiliza esta Ley-escoba, como ha sido gráficamente denominada, para modificar diversas normas legales anteriores. Este año la Ley tiene 22 artículos cuya única operatividad consiste en la modificación parcial de nada menos que 15 Leyes: Ley 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas; Ley 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los Animales; Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública; Ley 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos para 1993; Ley 5/1997, de 6 de octubre, de Prevención, Asistencia e Incorporación Social en Materia de Drogodependencias; Ley 4/1998, de 2 de marzo, del juego; Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo; Ley 7/2001, de 19 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica; Ley 1/2002, de 26 de diciembre, del

PRESUPUESTOS 2003, 2004 Y 2005 COMPARADOS POR FUNCIONES

FUNCIONES	PRESUPUESTO 2003	PRESUPUESTO 2004	PRESUPUESTO 2005
Alta dirección	7.212.168	8.402.144	9.009.577
Administración General	37.318.989	36.614.187	41.441.094
Relaciones exteriores	4.110.032	4.761.163	5.745.166
Justicia	-	-	573.807
Seguridad y protección civil	3.392.243	4.276.784	5.428.814
Seguridad y protección social	35.308.670	77.966.189	98.447.958
Promoción social	77.446.687	88.867.843	83.210.919
Sanidad	576.475.854	590.785.508	629.399.872
Educación	331.836.291	358.383.194	387.046.000
Vivienda y urbanismo	13.533.412	25.558.540	27.608.237
Bienestar comunitario	106.837.095	63.912.355	63.872.687
Cultura	38.075.038	43.881.064	46.681.582
Infraestructuras y transportes	139.312.298	199.767.747	215.481.720
Comunicaciones	10.470.045	11.522.553	11.170.705
Infraestructuras agrarias	21.784.720	23.086.380	25.063.034
Regulación económica	11.613.152	13.648.529	19.890.929
Regulación financiera	2.214.623	3.141.586	3.034.339
Agricultura, pesca y alim.	74.216.434	80.266.170	86.254.593
Industria	30.603.869	34.993.306	39.578.691
Turismo	11.045.404	13.872.969	16.569.606
Comercio	3.509.667	3.675.607	3.793.136
Deuda Pública	74.352.187	66.422.033	40.459.139

Comercio; Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales; Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración; Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria; y Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

De las reformas efectuadas en normas anteriores por la Ley 7/2004 destaco ahora dos:

– La Ley 6/2002, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la Comunidad es modificada para crear un nuevo órgano en la estructura administrativa: el Subdirector General. En adelante, los Subdirectores Generales se prevén como órganos de planificación y coordinación nombrados libremente por los Consejeros entre funcionarios de carrera de cualquier Administración pertenecientes a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se exija título de licenciado o equivalente.

La reforma no es una casualidad. Hay que pensar que trae causa de una serie de decisiones judiciales anteriores ya citadas en los Informes de otros años (por ej. SSTSJ de Cantabria de 22, 25 y 26 de noviembre de 2002) en las que la Sala de lo contencioso había anulado diversos Decretos de modificación parcial de las Relaciones de Puestos de Trabajo en cuanto que en ellas se preveía, de manera más o menos habitual, que ciertos puestos –las Jefaturas de Servicio, sobre todo– fueran cubiertos por el sistema de libre designación, aunque entre quienes ya eran funcionarios (ha de precisarse esto para un posible lector no versado). Las Sentencias mencionadas hacen referencia a una jurisprudencia constitucional anterior del TC y a otra del TS (v. gr. STS de 7 de mayo de 1993) que si bien avalan la constitucionalidad del sistema previsto en la legislación de funcionarios, precisan, no obstante que debe tener carácter excepcional (frente al concurso), aplicarse solamente a puestos determinados (por la naturaleza de sus funciones) y referirse, sobre todo, a puestos directivos y de confianza. Todo ello de forma adecuadamente motivada en las Relaciones de Puestos de Trabajo. En virtud de esta doctrina la jurisprudencia de Cantabria niega que la libre designación se pueda establecer como forma normal y generalizada de provisión de las Jefaturas de servicio.

He ahí los antecedentes de la reforma. La solución –si de solución puede hablarse– ha sido «elevar» las Jefaturas al nuevo cargo orgánico de Subdirección, donde la Ley permite ahora el libre nombramiento, eso sí, entre personas ya funcionarios (a diferencia de lo que en la normativa de Cantabria sucede para con los Directores Generales).

– La segunda reforma de la Ley 7/2004 en la que me quiero detener se refiere a la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo y se contiene en el art. 12 bis. de aquélla; un precepto cuya numeración no deja de sorprender por cuanto no se justifica en modo alguno esta extraña manera de numerar. El precepto no estaba en el proyecto y, de hecho, se da uno cuenta de la precipitada manera de incorporarlo no sólo, como digo, por la numeración, sino también por el contenido de la Disposición Adicional 2ª de la misma Ley 7/2004. Dicha Disposición se limita a decir que «quedan modificados, en los términos contenidos en la presente Ley, las siguientes disposiciones legales». Y a conti-

nuación se enumeran 14 de las 15 Leyes afectadas por los preceptos sustantivos de la Ley 7/2004. Sólo falta una. Justamente falta la mención a la Ley 2/2001, reformada, como digo, por el art. 12 bis de la repetida Ley 7/2004.

La modificación de la Ley 2/2001 afecta a su art. 29, referido a los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional, que son instrumentos excepcionales de planeamiento territorial aprobados por el Gobierno y que se imponen y vinculan directamente al planeamiento municipal. Pues bien, la reforma consiste en decir que dichos Proyectos, cuando sean promovidos por la Comunidad Autónoma o por empresas públicas autonómicas, serán remitidos a informe de los Ayuntamientos, pero «no estarán sujetos a la obtención de previa licencia municipal, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias». La excepción –que fue muy discutida– se une, sin embargo, a una tendencia de los últimos años que ha generalizado la exención en numerosos casos de obras públicas. Por lo que hace a la propia Comunidad Autónoma baste mencionar el art. 23 de la reciente Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos, según el cual las obras de infraestructura portuaria y aquellas otras de gran envergadura «no estarán sujetas a control preventivo municipal por constituir obras públicas de interés general». Por lo que se refiere al Estado baste citar, a título de ejemplo, las obras de construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito de un aeropuerto y su zona de servicio por el ente público «Aeropuertos Españoles» o las obras de infraestructura ferroviaria (arts. 166 y 160 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre). Lo propio ocurre para las obras de los puertos conforme a lo dispuesto en el art. 19.3 de la Ley de Puertos del Estado (aunque, como es sabido, la STC 40/1998, de 29 de febrero, impuso una interpretación conforme para evitar la ampliación de la exención a obras llevadas a cabo en la zona de servicios pero no directamente vinculadas a las actividades e instalaciones portuarias). Otro tanto ocurre en las obras relacionadas con las costas (art. 111 de la Ley de Costas, tras la reforma operada por Ley 53/2002, de 30 diciembre), las obras en zonas de interés para la defensa nacional (Disp. Adicional 9ª de la misma Ley 53/2002 y art. 85 Ley 62/2003, de 30 diciembre) y, asimismo, las obras contempladas en el art. 127 de la Ley de Aguas o en la Disp. Adicional 3ª de la ley 13/2003, de 23 de mayo, del contrato de concesión de obras públicas para las obras de interés general... A esa tendencia se une ahora la Ley comentada.

Actividad Parlamentaria

La actividad del Parlamento, en palabras de su Presidente, ha sido «intensa». Se celebraron 29 sesiones plenarias además de la correspondiente al debate general sobre la orientación política. Hubo otros debates importantes como el correspondiente a la sesión sobre la orientación política general celebrada el 28 de junio, tras el que se presentaron 155 propuestas, de las que se aprobaron 28.

La Mesa se reunió en 94 ocasiones, la Junta de Portavoces 42 veces y la Comisión de Gobierno 40.

Se tramitaron 10 interpelaciones, 11 mociones, 31 proposiciones no de ley y numerosas preguntas con respuesta oral o escrita. El Gobierno compareció en 5 ocasiones en el Pleno y otras 21 en Comisión.

Cabe mencionar que se aprobaron cuatro declaraciones institucionales: contra el tráfico de personas y la explotación sexual; en relación con el atentado terrorista del 11 de marzo en Madrid; y sobre la violencia de género, en dos ocasiones.

Finalmente, en diciembre de 2004 el Parlamento concedió sendas medallas de reconocimiento al Hospital Universitario Marqués de Valdecilla y a la Diócesis de Santander.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

A) No hay novedades destacadas en este aspecto. Si acaso quisiera singularizar una norma organizativa: el Decreto 55/2004, de 27 de mayo, por el que se autoriza la creación de una sociedad denominada «Sociedad Regional de Coordinación Financiera con las Empresas Públicas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, S.L.». Según el art. 1.2 de esta norma, el objeto social de la Sociedad, cuyo capital es enteramente público, consistirá en: «a) La coordinación y el asesoramiento en materia financiera de las empresas públicas del Gobierno de Cantabria. b) El diseño de proyectos de índole económico-financiera en general y, en particular, de proyectos de inversión específicos para las empresas públicas creadas o dirigidas por el Gobierno de Cantabria, o la colaboración en dicho diseño con otras empresas u organismos públicos o privados. c) La planificación y organización de dichas inversiones en aras de lograr una mejor asignación de los recursos, así como el diseño y actualización de los correspondientes mecanismos de control. d) La creación, cuando así se estime conveniente, de sociedades filiales para el diseño, realización o ejecución de procesos de inversión, así como la adquisición de acciones o participaciones en el capital de empresas públicas del Gobierno de Cantabria ya existentes».

Se trata de un capítulo más del proceso de huida del Derecho Administrativo de ciertas actividades públicas que recuerda un poco el caso «Iniciatives, S.A.», la empresa pública vinculada al Ayuntamiento de Barcelona cuya constitución fue anulada por STS de 10 de octubre de 1989 por la falta de especialidad de su objeto social. El de aquella empresa era, en efecto, muy vago: la promoción, refuerzo y participación en actividades económicas y sociales que puedan contribuir al desenvolvimiento del entorno socio-económico, potenciando iniciativas generadoras de riqueza y ocupación; la promoción de iniciativas empresariales; la gestión de servicios y funciones de asesoramiento y de estudio; la elaboración de planes de viabilidad, reconversión e industrialización; la planificación económica en proyectos empresariales, etc. El Tribunal Supremo consideró que la creación de empresas públicas tiene como límite el interés público (y el principio comunitario y constitucional de libertad de concurrencia, hay que añadir), y entendió que la indefinición y vaguedad de fines (que permitiría prácticamente incluir como posibles todo tipo de negocios y actividades) conculcaba el principio de la especialidad societaria, pues sólo conociendo con precisión objeto y fines se podría examinar en todos sus aspectos la decisión de crear la empresa y determinar después objetivamente su vinculación al interés público. Aunque esta Sentencia ha sido criticada por su excesivo intervencionismo de fondo (la

determinación de lo que afecte al interés público debería ser una materia que sólo la Administración valora, se ha dicho) la cuestión del objeto social determinado permanece.

En el caso de la empresa cuya creación autoriza el Decreto 55/2004, de 27 de mayo, los fines genéricos de su articulado se observan casi mejor en la Exposición Motivos de la norma. Se dice allí que resulta evidente la necesidad de coordinar la actividad financiera del sector público empresarial de la Comunidad con el objetivo de incrementar su eficiencia económica. Y se añade que esto es aún más cierto «si consideramos el radical efecto ocasionado por la entrada en vigor de las leyes de estabilidad presupuestaria, de diciembre de 2001, cuya aplicación exige la consecución de un saldo equilibrado en la ejecución del presupuesto de las Administraciones Públicas. Esta exigencia no está reñida, sin embargo, con la realización de inversiones en infraestructuras orientadas al mercado, del cual pueden obtener los flujos financieros necesarios, tanto para su puesta en marcha, como para su amortización a largo plazo». Esta circunstancia –añade– «permite suponer que, en un futuro próximo, determinadas infraestructuras públicas, de vital importancia para el desarrollo socio-económico de Cantabria, puedan diseñarse con una óptica empresarial y de mercado, favoreciendo, incluso, la participación activa de la iniciativa estrictamente privada. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el diseño financiero de este tipo de proyectos requiere un elevado grado de especialización que no es razonable exigir a cada una de las empresas públicas existentes o que puedan crearse en el futuro. Se plantean pues, –sigue diciendo la Exposición de Motivos– dos necesidades básicas, la de coordinar financieramente el Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Cantabria y la de disponer de un equipo de profesionales que participen en el diseño de las inversiones en infraestructuras que puedan llevar a cabo las empresas públicas».

El instrumento para llevar a cabo algunos de estos objetivos es, justamente, la empresa considerada; empresa que «aportará la agilidad operativa que no podría alcanzarse utilizando el cauce estrictamente administrativo y que resulta imprescindible para lograr los objetivos señalados».

Los datos aparecen así más claros. Se trata, pues, de obviar determinadas limitaciones derivadas de las leyes de estabilidad presupuestaria y, de paso, hay que entender que también algunos de los límites genéricos del endeudamiento público. Y lo que resulta más discutible: «disponer de un equipo de profesionales que participen en el diseño de las inversiones en infraestructuras que puedan llevar a cabo las empresas públicas». Quizá vinculado a esa necesidad más o menos permanente es como hay que valorar el anuncio que la citada Sociedad de Coordinación Financiera insertaba en la prensa local en los últimos días del año 2004. El Consejo de Administración de esta empresa pública acordaba, en efecto, dar publicidad al concurso para contratar «los servicios de asesoramiento legal ordinario para proyectos y actuaciones que esta sociedad promueva, por sí o a través de participadas». El presupuesto era el de un tanto alzado anual de 70.000 euros, al que se añadirá «una retribución variable en función de la naturaleza de cada proyecto de inversión». Se limitaba la participación en el concurso a las «firmas de abogados que acrediten una especialización y experiencia previa en Derecho Administrativo, Mercantil, Tributario y Comunitario y en el asesoramiento legal

a sociedades públicas en la financiación de proyectos públicos con recurso a financiación estructurada». En resumen, dado lo difícil que resulta probar «la especialización» en un país donde no existen formalmente especializaciones jurídicas, la clave parece estar en la segunda exigencia, lo que limita bastante el abanico de posibilidades de los potenciales concursantes.

Lo que interesa destacar es el final del anuncio. La referencia a la llamada «financiación estructurada» que se ha definido como «un adelanto de inversiones, fundamentalmente de infraestructuras que sean de interés del Gobierno y que tengan retornos cuantificables que puedan estar financiadas por la iniciativa privada como bancos, constructores o fondos de inversión». Una especie de panacea universal para posibilitar inversiones extrapresupuestarias y liberar así fondos para políticas sociales activas. Y que, a la postre, significa una financiación casuísticamente singularizada y flexible, y, sobre todo, una apelación a la inversión privada. El Consejero de Economía se ha referido, en efecto, en diversas ocasiones a esa «financiación estructurada» que –como refleja la prensa al reproducir sus palabras– permite acometer proyectos de gran envergadura «sin caer en déficit presupuestario y con un plazo de ejecución mucho menor que los permitidos a través del método habitual con cargo exclusivamente a los Presupuestos». Y ello porque la búsqueda financiación al margen del presupuesto es «una necesidad» ante la merma de fondos europeos derivada de la salida de Cantabria del Objetivo 1.

El tema tiene gran interés y, aunque inicialmente choque con planteamientos tradicionales acerca del sector público por la huida que puede suponer respecto de algunas técnicas imprescindibles de control, su análisis pormenorizado debe quedar en manos de los especialistas en Economía, Hacienda Pública y Derecho Presupuestario. Quede sin embargo constancia de la tendencia plasmada en el Decreto transcrito; tendencia que, como en él se dice, han iniciado ya otras Comunidades Autónomas y que seguramente merece una atención singularizada.

B) En cuanto a la conflictividad formalizada hay que resaltar que no ha habido, en el año 2004, ninguna Sentencia del TC sobre Cantabria. Tampoco se ha producido ninguna impugnación de normas estatales. Y en cuanto a las normas de la Comunidad Autónoma ya se ha dicho que varios Ayuntamientos han iniciado los trámites ante el Consejo de Estado previos al planteamiento de un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local contra la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral. Esa misma Ley ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad formalizado por varios senadores en los últimos días del año.

La Comunidad ha impugnado en vía contencioso-administrativa decisiones de la Junta de Castilla y León que autorizaban la instalación de parques eólicos en zonas de su territorio lindantes con Cantabria. La Comunidad se manifiesta afectada por el impacto visual que suponen y cuestiona las decisiones por no haber sido oída en el pertinente trámite de evaluación de impacto ambiental.

C) Por lo que hace a la conflictividad contencioso-administrativa ordinaria hay que mencionar algunas Sentencias que destacan, bien por el tema, bien por la doctrina que se deriva de ellas. Mencionaré algunas:

– Del Tribunal Supremo, cabe citar la *STS de 11 de febrero de 2004*, relativa a la legitimación de la Comunidad para impugnar las Normas Forales del Impuesto de Sociedades de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, todas ellas del mes de junio de 1996. El TSJ del País Vasco, en línea con lo decidido con anterioridad en relación con un recurso similar interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja dispuso que el Comunidad de Cantabria carecía de legitimación activa porque, en definitiva, no afectaban a su autonomía. Ahora el TS rectifica esa tesis y declara que existe un interés legítimo puesto que las resoluciones recurridas repercuten, directa o indirectamente, pero de modo efectivo, en el territorio de la Comunidad. Entre otras razones, la Sala arguye la propia argumentación del Gobierno Vasco al personarse en un pleito sobre unas normas de las que no ha sido autor. Si en su escrito de personación se dice que tiene interés en defender las normas forales «en tanto en cuanto las mismas inciden significativamente en la economía global» de esa Comunidad, lo mismo cabe decir, en sentido inverso, respecto de los intereses de Cantabria. La Sala estima el recurso, aunque remite los asuntos al TSJ del País Vasco para que reanude las actuaciones y provea que los demandados formalicen sus escritos de contestación a la demanda. Se trata, pues, de una Sentencia importante que ha tenido luego continuidad en cuanto al fondo y que posee una proyección sin duda destacada en el contexto de la prohibición de ayudas de Estado a que se refiere el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

– En la *STS de 28 de abril de 2004 (Sala de lo Social)* se resuelve el problema, común, del pago de las cuotas colegiales de los profesionales sanitarios obligados a pertenecer a un Colegio profesional. El TS pasa revista a la situación anterior, cuando los profesionales sanitarios dependían del desaparecido Insalud, que había decidido asumir el pago de dichas cuotas. A partir de la consideración de que esas cantidades no eran retribuciones, el Tribunal llega a la conclusión de que la Comunidad no debe asumir el abono de las cuotas de colegiación; concepto indemnizatorio que tiene su remoto origen en un acuerdo voluntario para ciertos empleados del Insalud, generalizado por la jurisprudencia a todos sus profesionales, pero cuya obligatoriedad no consta en norma alguna. Y ello, además, y sin perjuicio de que la Ley de Colegios Profesionales de Cantabria (Ley 1/2001, de 16 de marzo) exceptúe para el futuro la obligatoriedad de la colegiación de los profesionales que trabajan para la Administración Pública autonómica, si bien, para los sanitarios, se establece la necesidad de una decisión gubernamental en ese sentido. Pero incluso hasta que eso suceda no hay obligación alguna para la Administración de hacerse cargo de las cuotas colegiales.

– En la *STS de 7 de junio de 2004* se resuelve un recurso de casación contra una Sentencia anterior del TSJ que anuló, por diferentes motivos, las Normas Urbanísticas de un municipio –San Vicente de la Barquera– en cuyo término municipal se halla un Parque Natural. De todos los motivos del recurso sólo prospera uno, con escasa proyección práctica pero clarificadora doctrina. El TS niega –en contra del inicial parecer de la Sala de instancia– que la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la Ley de Espacios Naturales protegidos sea presupuesto necesario para la aprobación de un plan urbanístico en un terreno declarado Parque o Reserva. No existe precepto alguno que condicione la aprobación de los instrumentos de ordenación

urbanística en un espacio natural declarado Parque o Reserva a la previa existencia de un PORN. Ambos planeamientos tienen diferente finalidad por lo que «no cabe impedir la ordenación urbanística de un municipio, o su transformación, por el hecho de que el mismo haya sido declarado Parque Natural y, no obstante, no se haya redactado el correspondiente PORN, sin perjuicio de los efectos que esa omisión pudiera tener sobre la declaración de protección adecuada». La Sentencia, no obstante, no tiene ninguna operatividad práctica porque el TS no acepta los demás motivos de casación y, en consecuencia, las Normas Urbanísticas controvertidas siguen anuladas.

D) En relación con la jurisprudencia del TSJ de Cantabria cito ahora unas cuantas Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo que resultan de interés por diversas razones.

– *STSJ de 21 de abril de 2004*. Es una Sentencia en un asunto de clara proyección política. Se resuelve en sentido desestimatorio un recurso interpuesto por una Directora General cesada al llegar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones de 2003. El recurso se dirige contra su cese y contra el Decreto por el que se nombra Vicepresidenta del Gobierno. El argumento apura la literalidad de la norma que exige la publicación del cese de los Altos cargos y se razona así: como en el organigrama legal del Gobierno sólo existe la posibilidad de nombrar un Vicepresidente, el hecho de que se hubiera nombrado Vicepresidenta sin que se hubiera publicado el cese del anterior Vicepresidente (que era quien tras la investidura había sido nombrado nuevo Presidente) determinaría su nulidad y, en consecuencia, la del acuerdo del Consejo en que se decidió el cese de la recurrente. La Sala reconoce la corrección de esta tesis «desde una perspectiva literalista y formalista de la norma jurídica», pero añade inmediatamente que es inviable «desde una perspectiva real del funcionamiento de las instituciones» dado que del dato de la ausencia de un acto formal de cese se trata de hacer derivar una conclusión irreal cual sería la subsistencia de un Vicepresidente de un Gobierno inexistente hibernado en un «limbo institucional»; Vicepresidente que sería al mismo tiempo el Presidente correctamente investido. Este último dato le permite a la Sala entender que, dada la incompatibilidad entre Presidencia y Vicepresidencia, el nombramiento del Presidente supone implícitamente su cese en el cargo anterior de Vicepresidente que ostentaba hasta ese momento. Se impone, pues, la fuerza normativa de lo fáctico y se considera correcto el Decreto de nombramiento de nuevo Vicepresidente y, en su consecuencia, los actos subsiguientes en los que participó.

– La *STSJ de 17 de mayo de 2004*, más allá de su concreto ámbito –el urbanismo– contiene una doctrina de mucho interés por sus connotaciones prácticas en orden a los plazos para interponer los recursos y la exigencia del principio de audiencia.

En cuanto a los plazos, la Sentencia, siguiendo algunos pronunciamientos anteriores del TS, aplica con carácter supletorio el art. 135 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que admite la posibilidad de presentar los escritos de interposición del recurso hasta las 15 horas hábiles siguientes al vencimiento del plazo, como contrapartida a la prohibición –que consta en ese mismo artículo– de hacerlo en el Juzgado de Guardia. La supresión de esta segunda posibilidad supone la pér-

dida de varias horas hábiles para el recurrente que deben ser compensadas con la interpretación expuesta; una interpretación que no cabe eludir alegando el art. 128 de la Ley Jurisdiccional, que prevé la posibilidad de enervar la caducidad de los plazos cuando se presenten escritos dentro del día siguiente al de la notificación del auto declarando dicha caducidad, puesto que el precepto excluye de esa posibilidad a los escritos que tengan por objeto preparar o interponer recursos. En tales casos, será de aplicación supletoria la ley procesal civil en virtud del principio «*pro actione*».

En cuanto al principio de audiencia en la elaboración de disposiciones de carácter general, la Sentencia es categórica. Deriva del art. 105 de la Constitución y, en consecuencia, si constituye una exigencia constitucional, resulta difícil admitir que la legislación autonómica prescinda de tal trámite. El precepto constitucional vincula. Cuestión distinta es el ámbito subjetivo del principio que, conforme a una reiterada doctrina jurisprudencial, sólo resultaría obligatorio en los supuestos de asociaciones o colegios profesionales que no sean de carácter voluntario.

– Entre los asuntos que han llegado a los Tribunales está otro de índole laboral cuya problemática tiene, desde luego, trascendencia general. Me refiero al asunto de la jubilación de los empleados laborales, esto es, a la cuestión de si, en el momento presente, se puede imponer o pactar la jubilación a una determinada edad o, por el contrario, no existe en realidad edad legal de jubilación de los empleados laborales –de todos los empleados laborales, no sólo de los de las Administraciones Públicas–, ni se puede pactar en los correspondientes convenios colectivos. La cuestión ha sido polémica y la solución chocante, pero el hecho cierto es que la última jurisprudencia de la Sala de lo social del TS llega a la conclusión negativa. Y esa jurisprudencia es la que aplica, por ejemplo, la Sentencia de un Juzgado de lo contencioso de Santander de 26 de julio de 2004.

La jurisprudencia del TS que hay que considerar es, sobre todo, la STS (Sala de lo social) de 9 de marzo de 2004 dictada en recurso de casación para unificación de doctrina. Según ella, los datos a considerar son los siguientes: Hasta la entrada en vigor del Estatuto de los Trabajadores una antigua jurisprudencia del TS vedaba a los convenios colectivos la posibilidad de imponer edades de jubilación, por cuanto se consideraba que la jubilación por edad es siempre un derecho del trabajador. La entrada en vigor del Estatuto, en 1980, cambia las cosas, por cuanto en una de sus Disposiciones Finales (la 5ª en la primitiva versión; la 10ª en la versión del Estatuto de 1995) se prevé que en los citados convenios puedan pactarse libremente edades de jubilación. Sobre la base de dicha previsión, el TS vino reconociendo que era perfectamente acorde con la legalidad pactar una edad de jubilación forzosa en el seno de la negociación colectiva. Pero en el año 2001 las cosas cambiaron porque la Disposición Final citada fue derogada por la Ley 12/2001, de 9 de junio. A partir de ese momento se enfrentaron dos posturas: la de quienes entendían que se podían seguir pactando cláusulas de jubilación (en síntesis, porque no vulnerarían la ley, la derogación no sería prohibición, y es materia propia de los convenios) y la de quienes consideraban que tal posibilidad había desaparecido (en resumen, por falta de habilitación legal de una previsión que pertenece al ámbito de la reserva de ley, porque vulneraría el derecho al tra-

bajo y supondría discriminación y porque han desaparecido las razones de política de empleo que justificaron la Disposición Adicional). El TS se inclina por esa segunda opción, de manera que en el futuro, a falta de previsión legal expresa, no es factible establecer edades de jubilación en los convenios. La doctrina, sin embargo, sólo es aplicable a los convenios que hayan entrado en vigor tras la derogación de la Disposición Final 10ª del ET. Por el contrario, han de considerarse válidas las cláusulas de jubilación vigentes en la fecha de la derogación porque esas cláusulas, en ese momento, tenían cobertura legal y la derogación de dicha cobertura no supone su pérdida de vigencia. En la Sentencia del Juzgado de Santander antes citada sucede esto último, esto es, el Convenio laboral es anterior a 2001 por lo que la solución es contraria a las pretensiones de la actora y, en consecuencia, se considera válida la jubilación forzosa.

– Siguen siendo numerosas las Sentencias en materia de urbanismo (impugnación de normas, construcciones en suelo no urbanizable, responsabilidad patrimonial, licencias...). Y, naturalmente, son muchos otros los supuestos en los que ha sido parte la Administración de la Comunidad, pero que no interesan especialmente en esta oportunidad.

Final

El año 2004 puede considerarse un año sin novedades significativas más allá de las que se han descrito o analizado en este Informe. El rumbo del Gobierno de coalición surgido de las elecciones de 2003 –un Gobierno de centro-izquierda que, como ya se dijo en el informe del año pasado, es una rigurosa novedad en la pequeña historia de la Comunidad– se endereza a la consecución de objetivos concretos y, en ese sentido, el llamado Plan de Gobernanza del que me he hecho eco al principio es, quizá, el acontecimiento más destacado. Pero tiene poca incidencia institucional. Lo importante ha sido la puesta en marcha de algunas políticas, su plasmación presupuestaria y su cuestionamiento por parte de la oposición. Es decir, la vida política y el debate normal en una sociedad normal por más que a veces el tono se eleve un tanto y la moderación se diluya otro poco.

Las políticas legislativas han sido todavía escasas. El Gobierno ha insistido en gestos y en una política de obras e inversiones que se une a algunas actitudes significativas.

En uno de los principales problemas de la región (las comunicaciones) se ha avanzado bastante. Las obras de la autovía con la meseta, que en realidad son obras estatales, no han finalizado, pero han avanzado, y, de otro lado, se ha dado un salto importante en la mejora de las comunicaciones aéreas. El aeropuerto de la capital ha pasado en pocos meses de tener sólo dos destinos y muy pocos vuelos a llegar a los 40 vuelos diarios y una decena de destinos, incluidos varios europeos enlazados por una compañía irlandesa de bajo coste. Los efectos sobre el turismo, que es un elemento económico de primer orden, parece que serán importantes, aunque el protagonismo de la Comunidad sea sólo un protagonismo indirecto.

El acuerdo de gestión compartida del Parque Nacional de Picos de Europa entre las tres Comunidades afectadas tras la STC 194/2004, de 10 de noviembre, es una buena fórmula de colaboración que apunta a los problemas concretos. Porque a la postre ése es el reto de un Gobierno y una Administración, de cualquier Gobierno y Administración: generar confianza en los ciudadanos que esperan de ellos actitud y modos, pero sobre todo, más allá de las grandes palabras, realidades tangibles y acciones concretas.