

Introducción

A) El año 2006 ha sido un año de continuidad. Sin especiales sobresaltos el Gobierno de colación PSOE-PRC ha enfocado la última anualidad de la legislatura sin cambios en su composición, con una destacable coordinación interna, sin roces reseñables y con la voluntad no explícitamente confesada de intentar repetir una fórmula que ha dado buenos resultados generales y también a los dos partidos coaligados.

La continuidad señalada es algo a lo que ya nos referíamos en el Informe de 2005. Y sobre cuyos aspectos básicos, aunque sin detallar las inevitables reiteraciones, importa insistir una vez más.

El Gobierno se ha consolidado y ha llevado a cabo políticas legislativas concretas a las que luego me referiré y políticas de gestión e inversión importantes. No sólo en infraestructuras (aunque también) sino en ámbitos hasta ahora quizá algo descuidados como diversas iniciativas para romper la llamada «brecha digital» culminadas con notable éxito, la firma de un contrato-programa con la Universidad, la puesta en marcha de la carrera profesional de los funcionarios de la sanidad pública (algunos de cuyos aspectos más polémicos han dado lugar a una huelga de médicos a finales de año), la decidida inversión en cultura y turismo aprovechando el «tirón» del Año Santo lebaniego, objeto de una amplia repercusión en los medios de comunicación nacionales por el procedimiento del mecenazgo televisivo, la confirmación del «Proyecto Comillas» sobre el estudio del español, que ha echado definitivamente a andar con la creación de una Fundación, la participación empresarial y el nombramiento de un director académico, y otras iniciativas que aquí no pueden detallarse.

El presidente, que tiene sin duda una personalidad atractiva para los medios de comunicación a los que casi siempre proporciona algún titular, contribuye destacadamente a la proyección exterior de la Comunidad, por más que algunos de sus gestos sean a veces interpretados como excesivos o populistas.

Y si el año pasado la acción del Gobierno no se plasmó en medidas legislativas importantes no puede decirse lo mismo de 2006, año en que el se ha batido el récord de leyes aprobadas desde que existe la Comunidad y, además, leyes casi todas ellas de incidencia externa, esto es, que afectan de una u otra manera a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Así, pues, lo mejor que se puede decir de 2006 (y no es poco) es que ha sido un año de normalidad institucional, de abordaje de problemas y de políticas concretas, que son inevitablemente juzgadas como éxitos o fracasos dependiendo del

punto de vista político que cada observador adopte. Pero que no es éste el lugar de valorar. Sí cabe destacar, sin embargo, como ya he indicado en alguna otra ocasión anterior, que es en estas iniciativas concretas y en esas prioridades donde podrá centrarse, con beneficio colectivo, la crítica de la oposición. Es una opción que no siempre se aprovecha cuando se adopta el generalizado hábito de tirar por elevación y desgastar los grandes calificativos genéricos que ocultan más que muestran los eventuales reveses, errores, fracasos o incumplimientos del Gobierno.

B) Esa ha sido también este año, como el pasado, el otro aspecto general destacable. La oposición del Partido Popular ha seguido los derroteros del tipo de oposición generalizado en el ámbito nacional. Con una particularidad, quizá. Y es que en Cantabria el centro de las críticas de la oposición es casi más el PRC y su presidente que el Partido Socialista. La opción de centrar las críticas, sobre todo, en el PRC, el presidente del Gobierno y su consejero de Presidencia y Urbanismo (también del PRC), tiene cierta lógica. Instalado en un cierto centro político, el PRC se ha convertido en el gozne de la gobernabilidad: sin él, el PSOE no puede gobernar; sin él, el PP, tampoco puede gobernar, salvo que logre una difícil mayoría absoluta (la que ahora tiene en el Ayuntamiento de la capital). El PP piensa seguramente que su adversario más cercano es el PRC, parte de cuyo electorado podría ser recuperable para el partido de la derecha más que para el partido socialista. Y en ese sentido se entiende el énfasis en la crítica hacia los regionalistas, potenciales vecinos en el virtual espectro político partidario. Pero al mismo tiempo esa opción tiene una vertiente negativa para el Partido Popular. Y es que al centrar la crítica de estilo agrio y descalificador en sus únicos potenciales aliados, imposibilita o aleja una eventual coalición como la que ya tuvieron en legislaturas anteriores (1995-1999 y 1999-2003), lo que obliga al PP a conseguir una mayoría absoluta que, hoy por hoy, no es pensable, al menos en el Parlamento.

En el Ayuntamiento de la capital las cosas se presentan para el próximo mes de mayo de manera parcialmente diferente. En la actualidad el PP tiene mayoría absoluta y un alcalde hasta ahora con peso político relevante. Pero el actual alcalde no repite como candidato. Será sustituido por un joven concejal que si de un lado ofrece un rostro amable y más templado, de otro carece de experiencia política más allá de su cargo actual de concejal de medio ambiente. El PSOE, por su parte, presenta esta vez como candidato a un veterano político que ya fue candidato a alcalde hace veinte años, antiguo eurodiputado que estaba retirado de la primera fila de la política cotidiana como presidente de la Caja de Ahorros más importante de la región, de la que acaba de cesar, pero que posee una buena imagen y un peso político que parece sólido. Por el PRC se presenta el actual consejero de presidencia, ordenación del territorio y urbanismo, que ha sido la persona en quien se han centrado las mayores críticas de la oposición municipal (sobre viviendas de protección oficial, planeamiento urbanístico y del litoral, construcción del llamado edificio «Moneo» como sede del Gobierno, actualmente paralizado por una decisión judicial a iniciativa municipal...). El panorama es, pues, interesante y las posibilidades abiertas.

En este contexto los desencuentros institucionales de años anteriores han continuado con énfasis un tanto intermitente y vinculados a cuestiones concretas de

la política local o, también, a aspectos de la política nacional con la que el Gobierno tiene obvia sintonía.

No ha habido, sin embargo, conflictividad institucional destacada más allá de la ordinaria a la que luego me referiré.

Actividad normativa: leyes

A diferencia de años anteriores la actividad normativa en 2006 ha sido abundante. Nada menos que diecinueve leyes, más que en los dos años anteriores. Y, como ya he dicho, leyes en gran medida de destacada importancia y trascendencia externa.

Es de lamentar que la Comunidad no haya tomado nota del ejemplo del Estado y que siga aprobando, junto a los Presupuestos, una Ley de medidas Fiscales, verdadera ley-escoba que en esta ocasión ha modificado parcialmente seis leyes anteriores y derogado otra más.

Así, pues, las leyes aprobadas en 2006 han sido las siguientes:

– *Ley 1/2006, de 7 de Marzo, de defensa de los consumidores y usuarios*. Esta ley, estructurada en 4 Títulos y 59 artículos, sustituye y deroga la anterior Ley 6/1998, de 15 de mayo, de estatuto del consumidor y usuario en Cantabria, ampliando sus contenidos y depurando su técnica. Su Exposición de motivos afirma que la ley no pretende solamente la protección y defensa de los consumidores, sino que también persigue su educación y formación.

Se parte de un concepto amplio de consumidor que define el art. 1 en los siguientes términos: «son consumidores y usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan bienes y servicios en Cantabria, como destinatarios finales y con objetivos generalmente ajenos a cualquier actividad comercial o profesional». Por el contrario, el mismo precepto excluye del concepto de consumidor a «quienes integren principalmente los bienes o servicios en un proceso de fabricación, comercialización o prestación dirigido al mercado, aun cuando dicha actividad no implique un lucro directo». Esto es, en el primer apartado se suprime la referencia al uso particular o colectivo que el consumidor había de hacer de los bienes o servicios que adquiere, pero se añade la exigencia de que tal utilización sea ajena a cualquier actividad comercial o profesional. Se sustituye así un límite positivo por uno negativo: la ausencia de utilización profesional, lo que «añade el preámbulo de la Ley» «facilita y aclara la interpretación del precepto haciendo que ni siquiera sea cuestionable que, una persona que adquiera un bien con la finalidad de regalarlo posteriormente se encuentre efectivamente protegida por la nueva Ley». Además, el adverbio «generalmente» utilizado pretende extender la protección legal a quienes realizan una operación comercial con carácter esporádico. De otro lado, en el segundo apartado, se delimita por exclusión el concepto de consumidor utilizando para ello un parámetro positivo (integrar los bienes en un proceso de comercialización dirigido al mercado) en vez del tradicional criterio negativo (no constituirse en destinatarios finales), de manera que se ensancha el ámbito protector de la Ley.

Los derechos que desarrolla el texto legal se enumeran genéricamente en el art. 3 y hacen referencia a la protección contra los riesgos que puedan afectar a la salud o la seguridad, el reconocimiento y protección de los legítimos intereses económicos y sociales, la reparación e indemnización de los daños y perjuicios sufridos, la información veraz y completa sobre los bienes y servicios, la educación y formación suficiente en todas aquellas materias que puedan resultar de interés para los consumidores y la participación en organizaciones y asociaciones a través de las que ejercer la representación de derechos e intereses, la audiencia en consulta para la elaboración de las disposiciones de carácter general y la participación en las diferentes actividades de las administraciones públicas de Cantabria en las que usuarios y consumidores tengan interés directo.

Se considera nulo de pleno derecho cualquier acuerdo que tenga por objeto excluir o dificultar la aplicación de la ley, la renuncia previa a los derechos en ella reconocidos y la actuación en fraude de la misma. Se plasma también una directriz para que las administraciones públicas dediquen especial atención a los consumidores que se puedan incluir en situaciones especiales de inferioridad o indefensión, incluyéndose ya directamente en esta categoría a los «niños y adolescentes, mujeres gestantes, personas mayores, enfermos, discapacitados físicos o psíquicos, desempleados, inmigrantes y personas que, por el motivo que fuere, se encuentren temporalmente desplazadas de su residencia habitual» (art. 4).

Por lo demás, el Título II de la Ley, el más amplio (arts. 6 a 30), desglosa y concreta los genéricos derechos de los consumidores enumerados en el art. 3.

Y así, en relación con el derecho a la salud se refiere, entre otras cosas, a la vigilancia y control de todo tipo de actividades, pero en especial de la venta ambulante y de productos a granel. Se alude a los servicios sanitarios y, en especial, a los productos y servicios de uso común y generalizado. Y se prevé la inmovilización, retirada o suspensión inmediata de actividades, mercaderías y servicios prohibidos o peligrosos para la salud.

Por lo que hace a la protección de los intereses económicos y sociales la Ley dedica amplio espacio a articular el equilibrio de prestaciones y detalla aspectos referidos, entre otros extremos, a la entrega de resguardos, el derecho a la exactitud en cantidades, composición, peso y medida de los productos adquiridos, el etiquetado, la exposición visible de precios, el derecho a elegir el medio de pago de entre los ofertados por el comerciante, la obligación de entregar factura, la regulación de la existencia de repuestos en determinados bienes y servicios, la exposición pública y visible del horario comercial, la tenencia de hojas de reclamaciones...

Al aludir al derecho a la reparación e indemnización de los daños y perjuicios sufridos por los consumidores, la Ley hace especial hincapié en el fomento del arbitraje comercial que, tras las experiencias de los últimos años en la región, puede decirse que ha producido buenos resultados.

El derecho a la comunicación de informaciones comerciales alude a la publicidad veraz y no engañosa, a la exigencia de que la información venga en lengua castellana y a que las prácticas publicitarias permitan identificar los bienes elaborados o fabricados en Cantabria. Se regulan también las oficinas de información

(donde queda prohibida cualquier clase de publicidad comercial) y un largo y detallado elenco de derechos relacionados con el mercado inmobiliario (art. 18) donde se obliga a los promotores de viviendas a disponer en el lugar donde se centralice la promoción de las ventas de la siguiente documentación: a) El nombre o denominación social, residencia o domicilio o, en su defecto, la dirección de uno de los establecimientos permanentes en España y, en general, cualquier dato que permita establecer una comunicación directa y efectiva con los agentes que intervengan o hayan intervenido en el proceso de la edificación; b) copia de todos los documentos que acrediten de manera fehaciente la titularidad de los derechos que facultan para ejecutar la edificación; c) identificación de la situación jurídica y registral de la finca, con especial referencia a si han sido otorgadas las escrituras de declaración de obra nueva y división horizontal o, en su caso, indicación de que aún no se dispone de ellas; d) copia del proyecto conforme al cual se ejecutan las obras de edificación, con sus eventuales modificaciones, especificándose en cada momento su grado de ejecución material, resaltando de manera fácilmente comprensible los datos y características que identifican la vivienda, tales como el plano general del edificio y de la vivienda misma, su superficie útil, la descripción general del edificio en el que se encuentra, de las zonas comunes y de los servicios accesorios, la calidad y sistemas de puesta en obra de los materiales y el trazado de todas las instalaciones y servicios, tanto individuales como comunitarios, grado de aislamiento térmico y acústico, medidas de ahorro energético con que cuenta la vivienda y mobiliario de que, en su caso, disponga; e) copia de la licencia de edificación y de las demás autorizaciones y trámites administrativos preceptivos para la ocupación y habitabilidad del inmueble (indicándose que falta aún la pertinente autorización si en el momento de efectuarse la promoción se careciese de ella); f) acreditación fehaciente del cumplimiento de la normativa especial sobre garantías exigidas a los agentes de la edificación para asegurar sus responsabilidades; g) acreditación fehaciente del cumplimiento de la normativa especial reguladora del afianzamiento o garantía de las cantidades entregadas a cuenta; h) copia del contrato de compraventa propuesto, en el que se hará constar que el adquirente no soporta los gastos derivados de la titulación que corresponden legalmente al vendedor, el derecho que asiste al consumidor a la elección de notario de conformidad con la legislación especial o para decidir libremente en torno a la subrogación en alguna operación de crédito no concertada por él, las garantías que, en su caso, se exigen legalmente a los agentes de la edificación para asegurar sus responsabilidades, así como el texto literal de los artículos 1279 y 1280.1 del Código Civil. De igual modo, si en el momento del examen se careciese de alguna de las licencias o autorizaciones o no se hubiera cumplido alguno de los trámites reseñados en el párrafo e) de este apartado, dicho incumplimiento se hará constar expresamente; i) fecha de entrega de la vivienda y de las zonas comunes o elementos accesorios; j) el precio total de venta, en el que se incluirán, de existir, los honorarios del agente y el impuesto sobre el valor añadido (IVA), y del que se deducirán las cantidades entregadas a cuenta por los adquirentes antes de formalizarse la compraventa; k) la forma de pago, que habrá de ajustarse escrupulosamente a la normativa vigente. Para el caso de que se hubieran dispuesto formas de pago aplazado del precio de venta, y previa indicación de la tasa anual equivalente, deberá especificarse si se exige una entrada inicial, así como el número total de plazos y el vencimiento de los

mismos. De igual modo, habrá de indicarse el contenido de las eventuales cláusulas penales que, en previsión del incumplimiento del pago de alguno de los plazos, pretendan incluirse en el contrato; l) las instrucciones de uso, mantenimiento y conservación del edificio y sus instalaciones, una vez elaboradas de conformidad con la normativa que les sea de aplicación; m) los estatutos y normas de funcionamiento de la Comunidad de Propietarios, en su caso, así como información de los contratos de servicios y suministros de la comunidad; y n) las limitaciones al uso o destino de la vivienda que pudieran derivarse del título constitutivo o de los estatutos, si ya hubieran sido otorgados.

En el caso de vivienda de nueva edificación el promotor deberá no sólo permitir la consulta sino también proporcionar a cualquier interesado y a las autoridades competentes buena parte de la documentación que acaba de reseñarse (art. 18.3).

La Ley se refiere también al etiquetado de productos e información clara y visible de todos los precios.

Los Capítulos siguientes de este mismo Título de derechos de los consumidores se refieren a la educación y formación, al derecho de representación, audiencia y participación (con especial referencia al acceso a subvenciones públicas) y a la creación del Consejo Cántabro de Consumo. Importa resaltar en este punto que ha desaparecido ahora una previsión de la ley anterior de 1998 que habíamos criticado en el *Informe* de dicho año. Me refiero a la previsión anterior de que las asociaciones de consumidores pudieran obtener «los datos sobre sanciones administrativas firmes impuestas durante los cinco años anteriores» sin que la Ley precisara, por cierto, a qué tipo de firmeza se refería ya que una sanción firme «en vía administrativa» significa, como se sabe, simplemente que es irrecurrible en dicha vía, pero no necesariamente que sea absolutamente irrecurrible. La crítica que entonces expresábamos hacía referencia al hecho de que, con la dicción de la ley ahora derogada, el sancionado que recurriera en vía judicial y ganara el recurso (por ejemplo, por inexistencia de los hechos) pudiera ver condicionado su mercado potencial porque, unos años después, se comunicara a la asociación de consumidores interesada la existencia de una sanción firme (en vía administrativa) pero anulada por un tribunal. Esos problemas desaparecen ahora.

Los Títulos III y IV detallan y regulan la Inspección de consumo (con especial referencia al acceso a los establecimientos de los inspectores y a la toma de muestras), las hojas de reclamaciones (que deberán constar en todos los establecimientos mercantiles) y el régimen sancionador (previendo que las sanciones puedan llegar, en el caso de las muy graves, hasta 300.000 euros e incluso superar esa cifra «hasta alcanzar el triple del valor de los bienes o servicios objeto de la infracción»), con especial referencia también a las medidas preventivas, que pueden conllevar la suspensión de actividades, inmovilización de productos o cierre de establecimientos.

Una ley, en definitiva, importante, que recoge y se beneficia de la experiencia de la ley que deroga y que tiene singular importancia para la cotidianidad de los usuarios y consumidores. Ley que deberá ser completada y desarrollada por el Gobierno reglamentariamente, para lo cual se prevé la oportuna habilitación.

– *Ley 2/2006, de 20 de marzo, de modificación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2006.* Trata simplemente de subvenir a un desfase financiero relacionado con las previsiones de la Ley de calidad de la educación en relación a los módulos económicos para el sostenimiento de centros concertados.

– *Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio de la Comunidad.* Esta Ley, estructurada en siete Títulos, 162 artículos y varias Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales, deroga y sustituye la anterior Ley 7/1986, de 22 de diciembre, que, habiendo cumplido ya veinte años, necesitaba una urgente adaptación a las nuevas realidades surgidas desde entonces. Entre esas nuevas realidades estaba y está la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas, con preceptos básicos o de directa aplicación, así como la Ley de régimen jurídico del gobierno y la administración de Cantabria (Ley 6/2002) y otras necesidades que había que reordenar.

La Ley mantiene una estructura clásica. En el Título I se contempla el ámbito de aplicación de la ley, la clasificación de los bienes entre demaniales y patrimoniales, los bienes de las sociedades públicas y fundaciones que, en principio, quedarán sometidos al Derecho privado (art. 7), el régimen competencial, el inventario y la protección y defensa del patrimonio de la Comunidad (facultades de investigación, deslinde, recuperación posesoria, desahucio y régimen registral).

Los Títulos II y III contemplan el régimen concreto de los bienes patrimoniales y de dominio público, respectivamente. En concreto, la adquisición, conservación, enajenación y gravamen, cesión, permuta, aprovechamiento, explotación y arrendamiento de los primeros, y la afectación, desafectación y mutación de destino, adscripción y desadscripción de los segundos, con especial referencia al régimen de utilización de estos bienes demaniales (autorizaciones, concesiones, reservas...).

Los siguientes Títulos de la ley tienen un contenido más instrumental. El Título IV se refiere a las relaciones de cooperación en la defensa del patrimonio público; el V al régimen sancionador; y el sexto a las relaciones interadministrativas.

Particular importancia tiene el Título VIII y último de la Ley dedicado al patrimonio empresarial de la Comunidad, donde, entre otras previsiones, se define el sector público regional «a los efectos de esta Ley», que, a esos mismos efectos, se divide (art. 154) en sector público administrativo, sector público empresarial (en el que se incluyen no sólo las sociedades públicas sino también las llamadas entidades públicas empresariales, respecto de las que hay que recordar siempre las limitaciones de régimen derivadas del art. 2.2 de la Ley básica estatal 30/1992) y el sector público fundacional integrado por las fundaciones del sector público regional.

– *Ley 4/2006, de 19 de mayo, de conservación de la naturaleza.* Esta importante Ley sistematiza la regulación protectora de los recursos naturales en el ámbito de la Comunidad en el marco, en su caso, de la legislación estatal básica constituida por la ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios protegidos y de la fauna y flora silvestres, ampliamente modificada luego de alguna intervención del Tribunal Constitucional por Leyes 41/1997 y 62/2003.

La Ley consta de siete Títulos. Tras el primero, sobre aspectos generales (objeto, ámbito territorial y principios inspiradores) los demás están dedicados a los espacios naturales protegidos (Título II: arts. 6 a 35), la protección de la flora y fauna silvestres (Título III: arts. 36 a 53), el planeamiento (Título IV: arts. 54 a 71), la organización (Título V: art. 72 a 77), la investigación, la educación y la participación (Título VI: arts. 78 a 82) y el régimen sancionador (Título VII: arts. 83 a 96). La Ley contiene también varias Disposiciones Adicionales.

La Comunidad no había legislado en esta materia. Por tanto es la primera ley que, con la experiencia de la normativa estatal y la de otras comunidades autónomas, sistematiza la regulación protectora de lo que genéricamente se denominan, de un lado, «Espacios naturales protegidos» y, de otro, «Flora y Fauna silvestres».

En relación con los espacios protegidos la ley dice que son aquellos «espacios del territorio de Cantabria, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes». La referencia a los espacios marítimos «del territorio de Cantabria» plantea una problemática que ya ha sido abordada por el Tribunal Constitucional; en particular, en su STC nº 38/2002, de 14 de febrero, sobre el Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, de Andalucía. Allí, el TC señala que «la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido» y que dicha competencia se halla limitada también «por la competencia estatal sobre pesca marítima»; título que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección, resulta más específico y, por ello, ha de prevalecer (FJ 6). En el FJ 7 de la misma Sentencia el TC señala que aunque las competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos «no alcanzan, por regla general, al mar territorial, las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico». Todo ello sin desconocer las competencias estatales que puedan desarrollarse en el mismo espacio físico, lo que impondrá mecanismos de colaboración interadministrativa.

Los espacios protegidos de la Ley de Cantabria se clasifican en siete tipos o categorías: a) parques nacionales, b) parques naturales, c) reservas naturales, d) monumentos naturales, e) paisajes protegidos, f) zonas de la red ecológica europea natura 2000 y g) áreas naturales de especial interés.

Aunque no es posible detallar ahora las diferencias exactas entre unos y otros cabe decir, en síntesis, que los parques nacionales son aquellos espacios de alto valor ecológico y cultural de interés general de la Nación a los que se refiere la legislación básica del Estado (art. 9); los parques naturales son áreas naturales poco transformadas que por su belleza y singularidad poseen valores ecológicos, estéticos, educativos o científicos a proteger (art. 10); las reservas naturales suponen ecosistemas, comunidades o elementos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen protección especial (art. 1q); los monumentos son formaciones singulares, formaciones geológicas o yacimientos paleontológi-

cos que merecen protección por razones científicas, culturales o paisajísticas (art. 12); los paisajes protegidos son lugares concretos del medio natural que merecen protección en virtud de sus valores estéticos o culturales (art. 13); las zonas de la red Ecológica Europea Natura 2000 son las zonas de especial protección para las aves (ZEPAS) y las zonas Especiales de Conservación (ZECS), ambas derivadas de sendas Directivas comunitarias (art. 14). Finalmente, las áreas naturales de especial interés son aquellos espacios que posean un carácter singular dentro del ámbito regional o municipal en atención a diversos y heterogéneos valores que el art. 15 enumera.

La regulación de todos estos espacios y categorías protectoras ocupa, según se ha dicho, el Título II de la Ley donde se contempla la competencia y el procedimiento de la declaración protectora y el régimen jurídico concreto de cada espacio: zonas de protección, áreas de influencia, régimen de usos y actividades (permitidas, autorizables y prohibidas), medidas de conservación, etc.

El Título III aborda el tema de flora y fauna silvestres. En particular regulando prohibiciones, autorizaciones, reparaciones de daños, con especial atención a las especies amenazadas (para las que se prevé un Catálogo Regional) y algunas limitaciones a la caza y la pesca fluviales.

Aludiendo a los dos Títulos anteriores, aunque con particular incidencia en el de los espacios protegidos, el Título IV se refiere al planeamiento de los recursos naturales y está dividido en tres Capítulos titulados, respectivamente, planes de ordenación de los recursos naturales (arts. 55 a 63), planeamiento de los espacios naturales protegidos (arts. 64 a 67) y planeamiento de los espacios amenazados (arts. 68 a 71). Cabe objetar la sistemática de este Título por cuanto su Capítulo I se refiere genéricamente a los planes de ordenación de los recursos naturales que son definidos como «el instrumento básico del planeamiento de los recursos naturales, que persiguen garantizar su conservación y uso sostenible en su ámbito de ordenación», en tanto el Capítulo II, titulado, según ya se ha dicho, «planeamiento de los espacios naturales protegidos», regula los planes rectores de uso y gestión, las normas de protección y los planes de gestión de las zonas de la Red ecológica europea. El art. 64, que seguramente debería haber sido un precepto general introductorio, dice que «los instrumentos de planeamiento para la gestión de los espacios naturales protegidos serán los siguientes: a) en los parques nacionales, parques naturales y en las reservas naturales, los planes de Ordenación de los recursos naturales [que ha sido regulados ya en los arts. 55 a 63] y los Planes Rectores de Uso y Gestión, [que se regulan efectivamente más tarde en el art. 65], configurándose estos últimos como planeamiento de desarrollo de los anteriores». En los monumentos naturales, paisajes protegidos y áreas naturales de especial interés, el planeamiento se integra por las normas de protección. En las Zonas de la Red Ecológica Europea Natura 2000 se aprobarán planes de gestión específicos.

Como ya he dicho antes, los Títulos siguientes se refieren a la organización (con la creación de la Comisión Regional de Conservación de la Naturaleza y los Patronatos de los Parques Nacionales y Naturales), la investigación, información, educación y participación, y al régimen sancionador.

Especial significación tienen las cuatro Disposiciones Adicionales. La segunda y tercera delimitan el ámbito territorial del Parque Natural de Oyambre (declarado como tal por Ley 4/1988, de 28 octubre) y el Parque Natural de las Dunas de Liencres (declarado tal por Decreto 101/1986, de 9 de diciembre). La cuarta dispone que la Comunidad «gestionará en su territorio los parques nacionales que se extiendan por éste y por el de otra u otras comunidades autónomas en cooperación con éstas, mediante fórmulas que al efecto se acuerden...», en clara referencia al Parque Nacional de Picos de Europa, en territorio compartido con las Comunidades de Castilla y León y el Principado de Asturias y que, tras la STC 194/2004, de 10 de noviembre (que enjuicia la Ley estatal 41/1997, de reforma de la Ley 4/1989 de Espacios Naturales protegidos), exige una cooperación intercomunitaria al atribuir el Tribunal la competencia de gestión de los parques a las comunidades autónomas. Justamente por esa razón y poco después de la ley comentada, por otra Ley de Cantabria, la Ley 16/2006, de 24 de octubre, se autoriza al Gobierno para celebrar un convenio de colaboración con las dos comunidades citadas para la gestión coordinada del igualmente mencionado parque nacional;

Finalmente, la Disposición Adicional primera declara Parque Natural las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, delimitando su ámbito. Las citadas marismas fueron declaradas Reserva Natural por la Ley de las Cortes Generales 6/1992, de 27 de marzo, aunque, años después, la STC 195/1998, de 1 octubre, declaró inconstitucional dicha ley por falta de competencia del Estado. No obstante, la sentencia limita el alcance del fallo por entender que una declaración de nulidad «podría producir graves perjuicios» para una zona, de modo que los efectos anulatorios quedaron diferidos al momento en el que la Comunidad Autónoma dictara la pertinente disposición protectora de las mencionadas marismas bajo alguna de las figuras previstas legalmente. Con todo, debe recordarse que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, que no había sido aprobado con anterioridad a la declaración de la reserva como exigía la ley estatal aplicada, fue ya aprobado por Decreto de Cantabria 34/1997, de 5 de mayo; Decreto que, como en él se dice, es aplicable *de manera inmediata* a los terrenos contemplados en la Ley de la reserva si esta ley dejara de estar vigente. Y eso es lo que sucede ahora, tras la Ley 4/2006: que los efectos de la Ley estatal de la reserva dejan de estar vigentes y, en consecuencia, de acuerdo con el citado Decreto 34/1997 pero también conforme a la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2006, los citados terrenos quedarán sujetos a las previsiones del PORN aprobado en 1997.

– *Ley 5/2006, de 25 de mayo, de medidas urgentes de carácter fiscal.* Esta Ley se limita a modificar la anterior Ley 6/2005, de medidas administrativas y fiscales sobre deducciones por donativos a fundaciones (para incluir a las fundaciones de tipo deportivo dentro de aquellas a las que alcanza la deducción) y el tipo de gravamen del impuesto sobre patrimonio (para subsanar un error de cálculo). De paso, se modifica también la Ley 2/2002, de 29 abril, de saneamiento y depuración de aguas residuales para introducir algunas reformas en la gestión del canon de saneamiento cuyo Reglamento fue aprobado por Decreto 11/2006, de 26 de enero.

– *Ley 6/2006, de 9 de junio, de prevención de la contaminación lumínica.* Se trata de una ley novedosa con pretensiones modestas y planteamientos prudentes que se inscribe en las nuevas técnicas y orientaciones de protección ambiental. En este caso, la protección frente a la contaminación lumínica.

La ley se refiere a una serie de medidas tendentes a reducir la contaminación lumínica como la regulación de los aparatos e instalaciones exteriores de iluminación para que, como dice la Exposición de Motivos, «sus efectos sobre el entorno guarden correspondencia con el objeto o finalidad primaria de la iluminación desde el punto de vista de la seguridad o de la realización de actividades nocturna de todo tipo». Entre las medidas a las que la Ley se refiere está la fijación de un nivel lumínico de referencia que servirá para la aplicación de las prescripciones de la ley y cuya concreción queda remitida al reglamento. También, la zonificación del territorio, la fijación de horarios, la homologación de las luminarias y otras prescripciones técnicas de las mismas, el establecimiento directo de una serie de actividades prohibidas, la incorporación del control lumínico a la hora de conceder licencias, la inclusión de este criterio en los pliegos de condiciones de los contratos de obras en que proceda, etc.

La ley contempla un régimen de ayudas y crea un fondo económico para la mejora de la eficiencia energética, al tiempo que regula un régimen sancionador en el que se da entrada a las entidades locales tanto para la tipificación de infracciones como para la imposición de sanciones. Se establecen una serie de excepciones (básicamente fundadas en razones de seguridad y otros motivos fundados) y se contempla un plazo de ocho años para la adaptación paulatina de los alumbrados exteriores a las prescripciones de la ley y, muy especialmente, a las normas reglamentarias que la desarrollen a las que el texto legal efectúa una generosa remisión.

– *Ley 7/2006, de 15 de junio, de garantías de tiempos máximos de respuesta en la atención sanitaria especializada en el Sistema Sanitario Público.* Importantísima ley que afecta directamente a los ciudadanos y permite visualizar algunas consecuencias concretas de las políticas autonómicas. La norma completa y desarrolla la Ley de ordenación sanitaria de Cantabria (Ley 7/2002, de 10 de diciembre) en cuyos arts. 25 y 26 se establece, respectivamente, el derecho de los ciudadanos a que las prestaciones sanitarias les sean dispensadas dentro de plazos previamente definidos y el derecho a la información general sobre los servicios sanitarios. Estos dos derechos son ahora regulados en la Ley 7/2006.

Por lo que hace al derecho a las prestaciones sanitarias en plazos previamente definidos, es decir, por lo que hace al fenómeno de las listas de espera, la ley contempla, de un lado, los ámbitos a los que se aplica, las especialidades afectadas y los tiempos máximos de respuesta (que podrán ser reducidos reglamentariamente) con las garantías adicionales subsiguientes en caso de incumplimiento.

La ley se aplica, en efecto, a la asistencia especializada en el sistema sanitario público de carácter programado y no urgente en relación con tres ámbitos objetivos concretos: los procedimientos quirúrgicos no urgentes (para los que se fija un plazo máximo de 180 días a partir de la inscripción de los pacientes en el registro de pacientes en listas de espera), las primeras consultas de asistencia especializada (para las que se fijan 60 días desde la misma inscripción) y las pruebas diagnósticas especializadas que no tengan la consideración de pruebas de revisión

(para las que se fijan 30 días de plazo máximo). El art. 4 contempla una amplia lista de especialidades, el Art. 5 los plazos ya mencionados y el art. 6 reitera que, sin perjuicio de los mencionados plazos, se deberán respetar los criterios de priorización que se determinen. La ley prevé una serie limitada de causas de suspensión del derecho (a solicitud del paciente, por causa clínica justificada o por acontecimientos catastróficos).

La garantía derivada del incumplimiento de los citados plazos consiste en el derecho de los pacientes de ser atendidos en un centro privado autorizado, por facultativos que en ningún caso podrán pertenecer al sistema sanitario público de Cantabria, corriendo los gastos a cargo de la Administración sanitaria. Se prevé la creación de un certificado de garantía que será expedido una vez hayan transcurrido los plazos previstos sin que el interesado haya sido atendido.

Por lo que hace al derecho a la información se contemplan tres medios de información: la información telemática trimestral sobre las listas de espera a través de la página web del Servicio Cántabro de Salud, de libre acceso; la información plasmada en el Registro de Pacientes en Listas de Espera; y la información anual que la Consejería debe legalmente aportar al Parlamento (art. 14).

– *Ley 8/2006, de 27 de junio, de estructuras comerciales de Cantabria.* Esta ley, según su propio artículo primero contempla, establece las directrices mediante las que adecuar los equipamientos comerciales de la comunidad a las necesidades de consumo, determinando el régimen de apertura de los grandes establecimientos comerciales y de los llamados establecimientos descuento duro que la propia Ley define. A estos efectos, el Título II de la ley regula en detalle la licencia comercial específica que deberán obtener los grandes establecimientos comerciales antes de su apertura y en otros casos, que el art. 8 precisa (cambio de titular, supuestos de ampliación o modificación estructural, cambio de actividad, traslados, etc.). En el procedimiento de concesión de la licencia, que compete a la propia Administración Autonómica, se oír a los municipios afectados, previéndose también los criterios para concesión (art. 12). La vigencia de la licencia una vez obtenida tiene carácter indefinido y se prevé que, en caso de ausencia de respuesta una vez transcurrido el plazo para resolver (que es de seis meses), el silencio tendrá efectos estimatorios.

– *Ley 9/2006, de 29 de junio, de creación de la entidad pública empresarial «Puertos de Cantabria».* Es una ley organizativa por la que se crea un organismo público de los previstos en la Ley 6/2002 al que se encomienda el ejercicio de las competencias administrativas en materia de puertos e instalaciones portuarias de competencia autonómica; en particular, las funciones de planificación, construcción, gestión y explotación del sistema portuario de la Comunidad. La ley incorpora como Anexo el Estatuto de la Entidad.

– *Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones.* Esta Ley sigue la estela de la ley estatal 38/2003, de 17 de diciembre, general de subvenciones, cuyo carácter básico supone que ahora la comunidad la desarrolle siguiendo, no obstante, la misma estructura. Y así, tras un primer Título preliminar en el que se abordan los principios de la ley, los requisitos y obligaciones de los beneficiarios de subvenciones y la publicidad de éstas (previando un banco de datos de ámbito autonó-

mico con diversas referencias de la vida de las subvenciones), en los Títulos siguientes se regulan los procedimientos de concesión (concurencia competitiva como regla; concesión directa como excepción) y gestión de las subvenciones; el régimen jurídico de la invalidez, revocación y reintegro de subvenciones; el control financiero y el régimen sancionador. La ley tiene 73 artículos y se aplica no sólo a las subvenciones otorgadas por la Administración de la Comunidad Autónoma sino también a las concedidas por las entidades locales y entidades públicas dependientes de todas ellas.

– *Ley 11/2006, de 17 de julio, de organización y funcionamiento del servicio jurídico.* Como su propio nombre indica es una ley de organización que regula las funciones de asesoramiento y contenciosas que corresponde prestar a los letrados integrados en la Dirección General del Servicio Jurídico. La Ley, en efecto, crea el cuerpo de letrados como cuerpo especial, regula la organización, precisa la necesaria coordinación y unidad de criterio de sus integrantes y contempla en detalle, específicamente, la función consultiva y la función contenciosa que les corresponde. Destaca una norma novedosa y que, en su aparente modestia, contiene una gran carga de profundidad y resulta de enorme trascendencia. Me refiero a la regulación, por ley, de los criterios que han de seguirse a la hora de nombrar el tribunal para la selección de letrados. Dicho tribunal se integra ahora por seis miembros, de los cuales sólo dos «podrán» –ni siquiera «deberán»– ser letrados de la Dirección General, nombrándose los demás de entre «jueces, magistrados, registradores, notarios, abogados del Estado y cate-dráticos o profesores titulares de Universidad de una disciplina jurídica relacionada en el programa de oposiciones». La apertura al exterior que ello supone debe valorarse muy positivamente frente a anteriores planteamientos domésticos y en exceso endogámicos.

– *Ley 12/2006, de 17 de julio, de caza.* Se trata de una ley elaborada desde la perspectiva de la protección ambiental sin olvidar las necesarias previsiones que garanticen la seguridad de las personas y de los bienes afectados por la actividad cinegética. A este respecto la ley, dividida en diez Títulos y 81 artículos regula, en primer lugar, su ámbito de aplicación, la delimitación de la acción de cazar (actividad ejercida mediante el uso de artes, armas, animales u otros medios para buscar, atraer, perseguir o acosar las piezas de caza con objeto de darles muerte, apropiarse de ellas o facilitar su captura por terceros, quedando excluido el control poblacional de las especies de fauna silvestre que realice la Administración: art. 2), los sujetos intervinientes (mayores de 14 años con licencia) y las condiciones para el ejercicio de la caza (terrenos cinegéticos, personas con licencia, fechas autorizadas).

El Título II se refiere a la organización administrativa, creándose el Consejo Regional de Caza. El Título III alude a las especies cinegéticas y piezas de caza (cuya propiedad adquiere el cazador «mediante la ocupación»). El Título IV regula un aspecto esencial de la ley: los terrenos cinegéticos, distinguiendo las reservas de caza (donde la actividad está supeditada a la conservación), los cotos de caza (donde se reserva el derecho a cazar a favor del titular del acotado, que ha de tener un mínimo de 750 hectáreas) y los terrenos no cinegéticos (donde se prohíbe la caza). En este Título el art. 23 se refiere a las limitaciones en el empleo de armas de fuego enumerando una serie de prohibiciones. El precepto tiene cier-

to interés desde una perspectiva más general. Me refiero al hecho de que el art. 149.1.26 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el régimen de producción, comercio, «tenencia y uso de armas». Y tiene interés porque permite seguir advirtiendo singularidades en la interpretación de los títulos competenciales entrecruzados. Y el de la caza lo es, porque, por lo común, se caza con armas. Podría pensarse que la regulación de quien puede tener armas es una competencia estatal y que esa regulación se extiende también al uso cinegético de las mismas y, en concreto, a las limitaciones y prohibiciones sobre lugares y distancias como las que enumera el art. 23.3 de la ley comentada. O las armas y municiones que se prohíben luego en el art. 33. Pero cabe también una lectura ampliatoria de la competencia autonómica que restringiría la competencia estatal dando prioridad al título específico sin perjuicio de los aspectos más generales de la regulación de las armas de fuego. Lo que permite reiterar lo lábil que es el sistema de distribución competencial que pivota sobre conceptos con frecuencia de gran plasticidad, no susceptibles siempre de determinación apriorística. El asunto recuerda vagamente el caso resuelto a favor de la Generalidad de Cataluña por la STC 32/1993, de 1 de febrero, en la que, el Estado había impugnado el inciso (cuando estén en acto de servicio llevarán obligatoriamente el arma que corresponda) del art. 11 del Reglamento del Cuerpo de Agentes Rurales de la Generalidad, habiendo declarado entonces el Tribunal Constitucional, como acabo de decir, que el citado inciso no invade competencia alguna del Estado en cuanto no determina el tipo de armamento, que es el de regular la normativa estatal.

Al margen de este inciso los siguientes Títulos V y VI de la Ley de Caza se refieren al cazador (régimen de la licencia y pruebas de aptitud para obtenerla...), a los medios y modalidades cinegéticas (dispositivos auxiliares, perros, medidas de seguridad en las cacerías). El importante Título VII (arts. 41 a 46) regulan la ordenación y planificación, en especial, el Plan Regional de Ordenación Cinegética de los cotos de caza y los Planes de Ordenación de las Reservas regionales. Finalmente, en el Título VIII se contemplan medidas de protección y conservación de las especies (prohibiciones generales y específicas, medidas de conservación del hábitat y otros extremos similares), en el Título IX los aspectos relacionados con la explotación, transporte y comercialización de la caza. Y en el Título X el régimen de responsabilidad, donde se alude a la responsabilidad civil y el régimen de aseguramiento y donde se precisa que la Administración responderá «de los daños causados por las especies cinegéticas procedentes de Reservas regionales de caza, cotos regionales de caza, refugios regionales de fauna cinegética y de los vedados de caza que se correspondan con terrenos incluidos en los espacios naturales protegidos o en el ámbito de presencia de especies amenazadas, en donde sus instrumentos de ordenación o planificación prohíban expresamente la actividad cinegética» (art. 63.2), y donde se contempla asimismo, en Capítulo diferenciado y bajo la rúbrica «responsabilidad administrativa», lo que no es sino la actividad sancionadora: vigilancia, infracciones (arts. 66 a 69), procedimiento sancionador (arts. 70 y 71) y sanciones propiamente dichas (arts. 72 a 79), con una rúbrica final sobre medidas de restauración e indemnización.

– *Ley 13/2006, de 17 de julio, de suplemento de crédito para financiar ayudas para paliar los efectos de la sequía.*

– *Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas.* Sustituye esta Ley a la anterior Ley 7/1984, de 21 de diciembre, para adecuar la regulación de las finanzas públicas a los nuevos escenarios financieros y, en particular, a las novedades implantadas en la legislación del Estado por la nueva Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 noviembre) que –dice la Ley comentada– supone una línea de tendencia que «inevitablemente debe ser imitada por las comunidades autónomas». La Ley sigue una estructura clásica. Dividida en seis Títulos (172 artículos y varias Disposiciones adicionales, transitorias y finales), aborda en el primero el ámbito de aplicación (delimitando lo que hay que entender por sector público de la Comunidad) y el régimen de la Hacienda Pública. El Título segundo está dedicado todo él al presupuesto (principios, contenido, elaboración y estructura, los créditos y sus modificaciones, la gestión presupuestaria), incluyendo una referencia específica al presupuesto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público. También es novedad la previsión de escenarios presupuestarios plurianuales. El Título tercero de la ley se refiere a la tesorería, la deuda y las operaciones financieras; el cuarto a la contabilidad; el quinto al control de la gestión económico-financiera y sus modalidades. Y el Título sexto contempla, finalmente, las responsabilidades.

– *Ley 15/2006, de 24 de octubre, del Juego.* Esta Ley sustituye y deroga a la anterior Ley del Juego (Ley 4/1998, de 2 de marzo), aunque su contenido no difiere sustancialmente de ella. La finalidad de la nueva norma es dotar de mayor flexibilidad a la regulación preexistente y adecuarla a nuevas realidades sociales surgidas en estos años. En el Título Preliminar la norma se refiere a su objeto (todas las actividades relativas a los casinos, juegos y apuestas, excluidas las de ámbito estatal), al catálogo de juegos, Registro de juegos, prohibiciones generales y régimen de autorizaciones. En los Títulos siguientes se contemplan y regulan los órganos administrativos responsables de las competencias en materia de juego; los establecimientos de juego (casinos, salas de bingo, salones de juego, locales de apuestas, máquinas, juegos de boletos, rifas, tómbolas, etc.) y las modalidades de juego; las empresas de juego; el personal y los usuarios de los juegos (con un catálogo detallado de personas que pueden practicar juegos, ni acceder a los locales de juego: art. 28); las inspección y el régimen sancionador.

– *Ley 16/2006, de 24 de octubre, de autorización del Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de Picos de Europa.* Ya he aludido a ella al referirme a la Ley 6/2006, de Conservación de la Naturaleza, mencionando que está pensada para el Parque Nacional de Picos de Europa.

– *Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado.* Se trata de una Ley importante que tiene una finalidad sistematizadora de las intervenciones en materia ambiental de la Comunidad Autónoma. En efecto, se trata de una norma que aplica desarrolla competencias autonómicas en materia ambiental, actualiza previsiones derivadas de exigencias del derecho comunitario europeo y unifica los más destacados mecanismos de control ambiental que se deducen de las citadas competencias.

Como se dice explícitamente en la Exposición de Motivos, la ley se funda, en

primer lugar, en previsiones del derecho comunitario recordando cómo el hecho de que en los textos originarios de los tratados fundacionales no se contuvieran previsiones específicas sobre el medio ambiente ello no impidió a la Comunidad gestar una política ambiental basada en los llamados «poderes implícitos», según los cuales cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr alguno de los objetivos fundacionales sin que el Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios, las Instituciones comunes adoptarán las disposiciones pertinentes. Esta idea, presente en la versión actual del artículo 308 del Tratado constitutivo, estuvo en la base del Primer Programa de acción de la Comunidad en materia de medio ambiente allá por el año 1973. Más tarde, tras el Acta Única de 1986 la política ambiental adquiere entidad propia y no necesita vincularse a la política económica para poder legitimarse. El Tratado de Maastricht, de 1992, consolida esa autonomía en los actuales artículos 174 a 176 TCE, que plasman y definen títulos competenciales específicos para una política medioambiental más ambiciosa. Las normas comunitarias en que se plasma esa política ambiental se imponen a los Estados miembros a través de las normas de resultado que son las Directivas que aquéllos deberán trasponer e integrar en su propio Ordenamiento conforme a sus respectivas reglas de distribución interna de competencias. Esa política ambiental ha quedado plasmada, en efecto, en numerosas directivas fundadas en el objetivo de lograr un desarrollo económico sostenible basado en un alto nivel de protección de la calidad del medio ambiente e inspiradas en principios ambientales ampliamente aceptados, entre los que se encuentra el principio de prevención, del que se deduce la idea de que es preferible la acción y el control anticipados que la reparación y que se articula mediante técnicas como las evaluaciones ambientales previas a las autorizaciones de proyectos o actividades, la imposición de condiciones o restricciones para su desarrollo o incluso la solución última de las actividades prohibidas.

Ese principio está en la base de la Ley comentada. Una Ley que tiene en cuenta las numerosas Directivas aprobadas entre las que cabe citar la Directiva 85/337, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (modificada de manera importante por la posterior Directiva 97/11, de 3 de marzo de 1997 y también, aunque en menor medida, por la Directiva 2003/35, de 26 de mayo de 2003); la Directiva 96/61, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación; o la Directiva 2001/42, del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente.

Desde el punto de vista interno y por lo que hace a la distribución competencial el art. 149.1.23 (de la Constitución dispone que corresponde al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Lo que significa que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar la normativa básica estatal si han asumido, como han asumido (art. 27.7 del Estatuto de Cantabria) competencias para ello. El citado precepto afirma que la Comunidad asume competencias para el desarrollo legislativo y ejecución de la protección del medio ambiente en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca.

Pues bien, la legislación básica estatal está configurada por diversas leyes que, en buena medida, se han dictado para integrar y trasponer algunas de las directivas comunitarias antes citadas. Así, la Directiva 85/337, de 27 de junio de 1985, fue objeto de una inicial transposición por el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, evaluación del impacto ambiental. La modificación de esta Directiva por la posterior 97/11 obligó a la sustancial modificación de dicho texto legal para adaptarlo, justamente, a los cambios operados en la Directiva. Y así se aprobó primero el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, transformado luego en la Ley 6/2001, de 8 de mayo. De manera que el texto vigente del RD legislativo 1302/1986 es el resultante de la integración en él de las modificaciones operadas en 2001.

La Directiva 96/61, de 24 de septiembre de 1996, fue traspuesta al derecho interno por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; integración que, como la propia Ley específica, se lleva a cabo con carácter básico y mínimo, esto es, sin perjuicio de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, que podrán, efectivamente, no sólo desarrollar las previsiones de la ley sino también, si así lo desean, establecer normas adicionales de protección (artículo 2 de la Ley 16/2002 y Disposición Final Quinta).

Finalmente, la Directiva 2001/42, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente ha sido traspuesta mediante la reciente Ley 9/2006, de 28 de abril, sin perjuicio de que algunas normas autonómicas hubieran incorporado ya antes a su ámbito territorial el contenido de dicha Directiva.

Al desarrollo de todos estos aspectos se dedica esta Ley dado que en Cantabria la normativa ambiental aprobada hasta el momento ha sido escasa. Únicamente cabía mencionar, en el plano reglamentario, el Decreto 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto ambiental, modificado por los Decretos 77/1996, de 8 de agosto y 38/1999, de 12 de abril. Pero el citado Decreto 50/1991 fue parcialmente afectado por la STSJ de Cantabria de 4 de abril de 2002, que anuló algunas de sus previsiones. En concreto, se anula el Decreto 50/1991 en cuanto por él se ampliaba el elenco de actividades que, conforme a la normativa básica estatal, habían de someterse a evaluación ambiental. La anulación se produjo por razones formales, esto es, no por haberse ampliado la lista de actividades a evaluar sino por haberse previsto dicha ampliación en una norma reglamentaria, violando así el principio de reserva de ley que, con cita de la STS de 24 de octubre de 1996, la mencionada Sentencia considera que cabe deducir con carácter general del artículo 9.3 de la Constitución para las materias que, como éstas, afecten a la libertad o a la propiedad. La posterior Ley 5/2002, de 24 de julio, previó ya de forma expresa lo que de manera implícita se deducía también, desde un año antes, de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo: que los planes territoriales y urbanísticos debían someterse a evaluación ambiental, cubriendo así el posible vacío normativo producido tras la citada Sentencia de 4 de abril de 2002.

Así, pues, hasta la Ley ahora comentada la situación normativa en la Comunidad Autónoma podía sintetizarse así: una única norma autonómica en desarrollo de la legislación estatal (el Decreto 50/1991, de evaluación de impacto

ambiental, modificado, en particular, por la Ley 5/2002) y la aplicación directa, en ausencia de Derecho autonómico, de la legislación estatal constituida por la ya mencionada Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación de planes y programas. Pero también por el viejo Reglamento de Actividades Clasificadas (el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) que previó cierto control supramunicipal de un conjunto heterogéneo de actividades, en las que la necesaria licencia de apertura de establecimientos se sometía a prescripciones y trámites adicionales a los de la normativa general de régimen local.

La nueva Ley 17/2006, de 11 de diciembre, pretende rellenar los vacíos existentes, ejercitar las competencias ambientales del Estatuto y regular de manera conjunta e integrada, como ya se ha dicho, las técnicas e instrumentos que permiten evaluar, con carácter previo a su implantación, las actividades e instalaciones con potencial incidencia en el medio ambiente.

A estos efectos, las técnicas de control ambiental que la Ley contempla son tres y, junto con el registro de actividades ambientales, forman el sistema de control ambiental integrado. Son las siguientes: la autorización ambiental integrada, la evaluación de impacto ambiental, y la comprobación ambiental. Las dos primeras de obligada inclusión en la medida en que suponen el desarrollo de la normativa estatal básica ya citada. La tercera, la comprobación ambiental, supone una cláusula de cierre mediante la cual aquellas actividades que no hubieran quedado absorbidas por las dos técnicas anteriores y pudieran afectar, siquiera sea de manera indirecta, al medio ambiente se someterán a una previa comprobación y evaluación de su incidencia ambiental que, en las previsiones iniciales, era de competencia municipal al hilo de la también competencia municipal para otorgar la licencia de apertura pero que el texto definitivo, modificado en sede parlamentaria, atribuye a una Comisión específica, lo que desnaturaliza un tanto las previsiones iniciales con las que se completaba la tarea de sustitución del Reglamento de Actividades clasificadas de 1961.

La Ley es relativamente breve: 48 artículos estructurados en cinco Títulos más varias Disposiciones (Transitorias, Finales y Derogatoria) y tres amplios Anexos singularizando actividades y proyectos sometidos a las prescripciones de la norma. Una norma cuyo Título I especifica y describe las técnicas ya mencionadas, precisa su ámbito de aplicación, regula las competencias administrativas y alude a algunas previsiones adicionales indispensables al buen fin de la norma como el registro ambiental, la aprobación reglamentaria de los valores límite de emisión, la participación social o la colaboración interadministrativa.

El Título II se refiere a la primera de las técnicas enunciadas, la que contempla las previsiones más amplias: la autorización ambiental integrada que supone un procedimiento unificado, desde la perspectiva ambiental, para la explotación de las instalaciones y actividades a que se refiere el primer de los Anexos de la Ley. Se regula el procedimiento de la autorización ambiental, la vigencia y revisión de la autorización y las obligaciones del titular de la instalación de que se trate.

El Título III regula la evaluación de impacto ambiental en términos similares a como venía siendo exigida con anterioridad, con algunas modificaciones destacadas. La evaluación se concibe como el conjunto de estudios e informes necesarios para formular una declaración de impacto ambiental en la que se fijen y determinen las condiciones de protección requeridas para la aprobación de los proyectos y actividades contemplados en el segundo Anexo de la Ley. La declaración de impacto ambiental ha de venir precedida de un estudio de tal naturaleza elaborado por técnicos cualificados a cuyo efecto la ley prevé la creación de un registro público. Dentro de este mismo título la Ley incorpora una específica previsión en relación con la evaluación de planes y programas a los que se refiere la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, en desarrollo y trasposición básica de la Directiva 2001/42, de 27 de junio. La evaluación de este tipo de planes tiene un carácter menos rígido que el de otros proyectos. Se trata de un estudio de sostenibilidad que puede, sin embargo, condicionar la aprobación del plan. Por ello, la Ley pretende que, en el caso de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, dicho estudio de sostenibilidad pueda llevarse a cabo tan pronto sean conocidas las previsiones y directrices que pretenda incorporar el plan, con objeto de impedir que se consoliden previsiones insostenibles desde el punto de vista ambiental.

El Título IV regula la llamada «comprobación ambiental», la tercera de las técnicas de control, previstas. La idea central del proyecto era que los Ayuntamientos incorporan a la licencia de apertura, exigida a toda actividad o instalación que no deba someterse al ámbito de aplicación de la autorización ambiental integrada o la evaluación de impacto ambiental, una comprobación que valorara la incidencia en el ambiente de las actividades que se pretenden autorizar. En principio, sería objeto de comprobación toda actividad que potencialmente afectara al medio ambiente. No obstante, y como ya se ha dicho, la Ley, de un lado, matiza un tanto el carácter municipal de la comprobación al atribuir la competencia para emitirla a una Comisión específica en el seno de la Consejería competente (art. 37) y, de otro, limita el inicial carácter residual y omnicompreensivo de las actividades potencialmente sometidas a la comprobación ambiental al prever una lista específica contemplada en un Anexo de la Ley. Todo lo cual acerca mucho la comprobación, bien que con otros parámetros de referencia, al procedimiento antes previsto en el mencionado Decreto de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas de 1961.

Finalmente, el Título V y último está dedicado al control y disciplina ambientales donde se regula en detalle el régimen sancionador en el que se opta permite, de un lado, que en el marco de los criterios de antijuridicidad establecidos en la propia norma, las ordenanzas municipales puedan tipificar nuevas infracciones y, de otro, que los Ayuntamientos tengan competencia para sancionar las infracciones leves. Asimismo y para potenciar la efectividad de las técnicas de control ambiental se reitera la invalidez de aquellas autorizaciones o licencias expedidas sin el preceptivo instrumento de control ambiental que en cada caso sea procedente.

– Ley 18/2006, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2007. La Ley plasma un presupuesto consolidado

que asciende a dos mil doscientos dos millones seiscientos cuarenta y nueve mil ciento veintiún euros (2.202.649.121 euros), 119 millones y medio más que en 2006. En dicha cifra están incluidos los presupuestos de distintos Organismos Autónomos, en particular el Servicio Cántabro de Salud y el Servicio Cántabro de Empleo.

Precisamente es la Sanidad la que absorbe el bloque fundamental del presupuesto con 719 millones, 47 más que el año anterior. La siguiente política o función en importancia es la educación, como los últimos años, con 466 millones. Ambas políticas suponen porcentajes similares a los del año anterior y la suma conjunta supera la mitad de todo el Presupuesto.

En el cuadro adjunto se muestran datos comparativos, por políticas de gasto, de las previsiones para el año 2007 comparadas con las del 2006, excluidos los organismos autónomos (salvo el Servicio Cántabro de Salud y el Servicio Cántabro de Empleo). La cifra supone 2.194.522.592 euros distribuidos de la siguiente manera:

PRESUPUESTOS 2007 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADOS CON LOS DE 2006		
POLÍTICA DE GASTO	2007	2006
Justicia	725.900	982.694
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	10.453.404	9.398.837
Política exterior	7.809.251	7.043.926
Servicios sociales y promoción social	145.540.808	126.888.243
Fomento del empleo	61.840.400	58.340.000
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	33.355.191	28.407.107
Sanidad	719.496.729	671.769.711
Educación	466.130.738	423.796.000
Cultura	55.378.846	50.427.970
Agricultura, Pesca y Alimentación	94.655.999	90.580.876
Industria y Energía	43.406.547	41.473.428
Comercio, Turismo y Pymes	32.275.485	29.964.502
Infraestructuras	350.673.829	331.136.730
Investigación, Desarrollo e Innovación	22.180.623	35.574.034
Otras actuaciones de carácter económico	26.100.672	23.752.098
Alta dirección	12.050.051	11.437.224
Servicios e carácter general	36.005.957	32.705.479
Administración Financiera y Tributaria	16.896.725	16.406.433
Deuda Pública	59.545.437	86.484.763

La estructura de la Ley es la habitual, articulada en 7 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 VI se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria, las operaciones de endeudamiento, el control y la contabilidad y las normas sobre

gastos de personal. El Título VII se refiere a las normas sobre contratación y a los contratos que precisan autorización previa del Consejo de Gobierno.

– *Ley 19/2006, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero*. Aunque se mantiene esta cuestionable práctica, que el Estado ha abandonado, en esta ocasión las leyes modificadas son menos que en el año precedente. En esta ocasión, se modifican solamente cuatro leyes: la Ley 9/1992, de Tasas y precios públicos; la Ley 4/1993, de la función pública; la Ley 2/2001, de Ordenación del Territorio y Régimen del suelo y la Ley 2/2002, de saneamiento y depuración de aguas. Las cuatro fueron objeto de otras tantas modificaciones en la ley homónima de 2006.

Las principales reformas son de índole financiera y de gestión tributaria. Se modifica la cuantía de algunas tasas, se precisan los órganos competentes para la resolución de algunos procedimientos tributarios y se regulan algunas consecuencias económicas del fenómeno, cada vez más frecuente desde que se «descubrió» la fórmula, de las encomiendas de gestión a empresas públicas articuladas como convenios al margen de la legislación de contratos. Se prevé también que en los expedientes de responsabilidad, sin perjuicio del dictamen de la Dirección del Servicio Jurídico –que conforme a su nueva Ley 11/2006 le corresponde cuando deban ser resueltos por el Gobierno en Consejo–, «deberá emitirse informe por el servicio que tenga encomendado el asesoramiento jurídico de la Conserjería que haya instruido el procedimiento».

Por lo demás, al finalizar el año quedaban pendientes los Proyectos de Ley de Protección Civil y gestión de emergencias; de Pesca en aguas continentales; de Cooperación internacional al desarrollo; y el Proyecto de ley de derechos y servicios sociales, presentado a finales de año y que era el que llevaba más atrasada su tramitación. Además, la proposición de ley sobre mediación familiar, pendiente de ser tomada en consideración.

Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento (cuya composición de grupos no ha cambiado: 18 el Partido Popular, 13 el Socialista y 8 el Regionalista) ha sido intensa. Se celebraron 37 reuniones del Pleno, la Mesa se reunió en 84 ocasiones, la Junta de Portavoces 37 veces y la Comisión de Gobierno 42, cifras parecidas a las del año anterior.

Se tramitaron 27 interpelaciones, 27 mociones y 36 proposiciones no de ley, de las que fueron aprobadas 4: sobre el traslado de la estatua de D. Marcelino Menéndez y Pelayo del interior a los jardines de la Biblioteca Nacional, sobre la garantía de financiación íntegra del Plan Director del Hospital Universitario «Marqués de Valdecilla», ambas presentadas por el grupo popular; la concesión de la medalla de oro al mérito del deporte a favor de una persona vinculada al club de fútbol de la ciudad de Santander, presentada por los tres grupos parlamentarios; y la proposición sobre el mantenimiento del servicio público que presta Radiotelevisión española en Cantabria, presentada por los dos grupos que apoyan al Gobierno.

Tras el debate sobre la orientación política del Gobierno, celebrado el 26 de junio de 2006 se presentaron 163 propuestas de resolución, aprobándose 5.

Se produjeron numerosas preguntas con respuesta oral o escrita (137 con respuesta oral en Pleno y 30 en Comisión, además de 503 preguntas con respuesta escrita). Ha habido 384 peticiones de documentación al Gobierno. Ambas cifras suponen que en lo que se lleva de legislatura se ha superado ya el número de iniciativas presentadas en cada una de las legislaturas anteriores: 1424 preguntas con respuesta escrita y 1212 solicitudes de documentación.

Se aprobaron también varias Declaraciones Institucionales: 1 por la Mesa (con motivo del Día del Cooperante) y 4 por el Pleno (con motivo de la conmemoración el 8 de marzo del Día Internacional de la Mujer; con ocasión de la Conmemoración del 75 aniversario del voto femenino; Contra la pobreza; y con Motivo del 25 de noviembre, Día Internacional contra la violencia de género).

Con motivo de su 75 aniversario el Parlamento concedió a la Universidad Internacional «Menéndez Pelayo» (UIMP) la medalla de Reconocimiento. Además, la sede parlamentaria ha sido el foro de numerosas actividades ajenas en principio a sus funciones principales. Así, ha habido exposiciones, visitas, jornadas de puertas abiertas, cursos de verano patrocinados por la Cámara, conferencias y otros foros y encuentros de variada índole. Todo ello permite afirmar que la actividad parlamentaria ha sido intensa y que se han tratado buena parte de los problemas que preocupan a los ciudadanos, afirmación que quizá merezca retener una excepción por cuanto al finalizar el último período de sesiones se ha producido un hecho de singular trascendencia social como es una huelga de médicos que, con independencia de su mayor o menor extensión, ha supuesto sin duda molestias y preocupaciones que, por no existir sesiones parlamentarias, no parece que hayan tenido, al cierre de este trabajo, una plasmación y un debate parlamentarios que permitan a la ciudadanía formarse una opinión personal informada.

La largamente anunciada reforma del Reglamento de la Cámara, a la que parece se ha llegado ya un acuerdo de principio por los diversos grupos parlamentarios, quizá sea la ocasión de flexibilizar el procedimiento y permitir respuestas ágiles al hilo de los problemas que surjan.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

La actividad reglamentaria en 2006 ha sido más amplia que en años anteriores, pero en general tampoco hay muchas normas que destacar. 137 Decretos, de los que tienen carácter normativo aproximadamente 75. La mayoría se refieren a cuestiones organizativas y de funcionarios, convocatorias de subvenciones, regulaciones procedimentales, declaraciones de bienes de interés cultural y previsiones sobre sus entornos, deslinde de municipios y régimen de autorizaciones. También hay normas de desarrollo de previsiones legales (por ej. el Decreto 64/2006, de 8 de junio, de desarrollo de la Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección de las Víctimas), o de carácter operativo (como el Decreto 116/2006, de 16 de noviembre, en materia de incendios forestales).

Merecen, sin embargo, una mención específica tres Reglamentos de singular importancia: el *Decreto 11/2006, de 26 de enero*, que aprueba el reglamento del régimen económico-financiero del canon de saneamiento; el *Decreto 12/2006, de 9 de febrero*, sobre medidas para favorecer el acceso a la vivienda (en el que se prevé un muy numeroso y diversificado conjunto de medidas subvencionales y mecanismos de promoción); el *Decreto 57/2006, de 25 de mayo*, aprueba las Normas Urbanísticas Regionales; y el *Decreto 109/2006, de 26 de octubre*, por el se crea el Fondo de Cooperación Municipal.

El *Decreto 57/2006*, que aprueba las Normas Urbanísticas Regionales es, quizá, la norma reglamentaria más destacada. Se trata de una previsión de la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo. En dicha Ley se preveía que el Gobierno aprobara unas Normas Urbanísticas de ámbito regional o comarcal al objeto de establecer criterios y pautas en relación al uso del suelo y, en particular, la fijación de tipologías constructivas, volúmenes, alturas, ocupación, distancias, revestidos y otros aspectos constructivos y de diseño; Normas que sólo serían de aplicación «en ausencia de Plan General» o como complemento del Plan (art. 19 de la Ley). Así concebidas las NUR pretendían tener un papel homogeneizador en ausencia de Plan municipal, que, en todo caso, podría sustituir sus previsiones por las propias. Las NUR aprobadas por el Decreto 57/2006 no siempre parecen seguir ese esquema ideológico puesto que se parecen más a un Plan de Ordenación Territorial que se impone al planeamiento local, aunque el texto normativo se esfuerza en que no *parezca* así. En efecto, las NUR plantean, en primer lugar, el problema de su naturaleza. Y ello porque a su contenido propiamente normativo (un texto que consta de un Preámbulo y 138 artículos que ocupan 20 hojas del Boletín Oficial) se une un Anexo con varios planos y, lo que es más importante, una especie de larguísima Memoria explicativa que ocupa nada menos que 174 hojas del periódico oficial llenas de fotografías, planos y esquemas. (Cuál es el valor de esa llamada (memoria«? Parece que dependerá de la naturaleza jurídica de las NUR. Si éstas tienen naturaleza normativa esa Memoria sólo tendría el valor de una Exposición de Motivos o, incluso menos, el de los trabajos que precedieron a la redacción de la norma. Pero si se entiende que las NUR se acercan más a un Plan puede que el valor de esa Memoria cambie y adquiera el valor de la memoria del Plan de Ordenación que, según una conocida jurisprudencia del TS, integran el Plan, lo informan y aún su literatura puede imponerse a la planimetría o a las normas del Plan en la hipótesis de contradicción.

El detallismo con que se formulan algunas de los análisis y soluciones propuestas por la Memoria de las NUR (con Capítulos enteros sobre población, poblamiento y vivienda, sobre organización del territorio y morfología de núcleos) hace surgir la pregunta de si las NUR no acaban siendo un PROT, esto es, un Plan de Ordenación del Territorio, sólo que el PROT se aprueba por Ley y, sobre todo, *se impone al planeamiento municipal que debe adecuarse a él mientras las NUR suplen las ausencias del planeamiento*, lo cual es completamente distinto. En este sentido hay preceptos de la parte propiamente normativa de las NUR que inducen a confusión. Así, el art. 3 cuando afirma que son funciones de las Normas Urbanísticas «regular la adopción de medidas de conservación», «establecer criterios y orientaciones para el planeamiento en los referente a la clasificación del

suelo» o «regular usos, actividades, construcciones e instalaciones a implantar en el suelo rústico» sin precisar que todo ello lo será *sólo en ausencia* de Plan General. El carácter complementario de las NUR que predica su articulado debe entenderse que no afecta siempre y directamente al suelo urbanizable porque, por esencia, ese suelo sólo existe en municipios con Plan, de donde las previsiones de las NUR sólo podrían justificarse en dicho suelo si se entiende que las NUR están llamadas a completar carencias del Plan y no sólo a suplir su ausencia. Y ello, entre otras razones, porque el desarrollo o complemento de las previsiones legales sobre el suelo urbanizable es la función primordial del Reglamento de Planeamiento que a nivel regional aún no existe. Algo parecido cabe decir de la regulación de construcciones e instalaciones en suelo rústico porque dichas construcciones están subordinadas a las previsiones del Plan General de modo que si éste no las prevé no son posibles, diga lo que digan las NUR. Así lo establece el art. 113.2 de la Ley. En resumen, y para terminar, las NUR constituyen un loable esfuerzo por redactar una norma que parte de un análisis del territorio y plantea soluciones que han de considerarse útiles y pedagógicas como modelos; pero modelos que luego el Plan General seguirá o no seguirá después. Y ello a pesar de que la redacción de algunos de sus preceptos pudiera sugerir lo contrario. El principio de jerarquía normativa lo excluye y garantiza el verdadero papel subordinado de las NUR cuya lectura a veces evoca un texto autónomo y como si su sometimiento a la Ley fuera una exigencia forzada. De hecho, en ocasiones se utiliza una terminología que no se compadece del todo con la usada en la Ley.

Por lo que se refiere a la conflictividad formalizada no ha habido en 2005 ninguna Sentencia del TC sobre Cantabria. Tampoco se ha producido ninguna impugnación de normas estatales. Y en cuanto a las Leyes de la Comunidad Autónoma, hay alguna novedad en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en marzo de 2005 por 50 senadores del Grupo Popular en el Senado contra un precepto de la Ley 7/2004, de 27 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales, al que ya se hizo referencia en el *Informe 2005*. La cuestión afecta al art. 29 de la Ley 2/2001, de la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, modificado por la Ley 7/2004 para exonerar a los promotores de los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional «del cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente». Pues bien, la Ley 19/2006, de 26 de diciembre, de Medidas administrativas y fiscales, modifica el precepto impugnado, lo que posiblemente suponga la pérdida sobrevenida de objeto del recurso. La modificación conlleva un cambio sustancial que implica no sólo aclarar dudas, como dice la Exposición de Motivos de la Ley 19/2006, sino una regulación más acorde con el principio de igualdad evitando dispensas no justificadas, en la medida en que ahora se dice exactamente que «el promotor quedará sometido al cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente al destino y naturaleza del Proyecto, así como a los que, en su caso, sean contraídos voluntariamente por el promotor».

Cabe mencionar, no obstante, una resolución del Tribunal Constitucional que conecta con alguna observación o comentario de Informes anteriores. Me refiero a la *Providencia de 5 de abril de 2006*, de la Sección 2ª de la Sala 1ª del TC que

inadmite un recurso de amparo planteado por la Comunidad Autónoma contra una decisión de la Audiencia Provincial de julio de 2004 que consideró que la Comunidad no estaba habilitada para constituirse en acusación pública en un caso de violencia doméstica o de género. A la decisión de la Audiencia ya me referí en el *Informe 2004* al hilo del comentario de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección de las víctimas, en cuyo art. 18 se prevé la personación de la Comunidad Autónoma en estos casos ejerciendo la acción popular en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal, previo consentimiento de la familia y de la propia víctima. La Providencia del TC aborda el tema exclusivamente desde la óptica de la tutela judicial al afirmar que no cabe replantear las cuestiones de fondo planteadas sin fortuna en la jurisdicción ordinaria y que los razonamientos de la Audiencia no fueron irracionales o arbitrarios, por lo que inadmite el recurso. Poco después, la Sala primera del mismo Tribunal, en un caso muy parecido, ha otorgado el amparo a la Generalitat Valenciana. No me puedo detener en esta Sentencia por razones de espacio, pero cabe, en efecto, remitir a la STC 311/2006, de 23 de octubre, en la que el TC concede el amparo y, de paso, afirma que no corresponde a los tribunales ordinarios inaplicar previsiones de normas legales (como la Ley valenciana donde se preveía la personación) sino que, en caso de duda acerca de la constitucionalidad de una Ley post-constitucional, los tribunales ordinarios lo que tienen que hacer es plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

La conflictividad contencioso-administrativa ordinaria es siempre un apartado casuístico y variado, aunque hay este año dos o tres Sentencias que merecen retenerse por cuanto tienen una carga doctrinal destacada y con potencialidad de generalizarse afectando, un tanto contradictoriamente, al cuestionado tema de la autonomía municipal y las consecuencias que se podrían derivar de ella. Me refiero a una serie de Sentencias del TSJ sobre responsabilidad patrimonial por actos administrativos de las entidades locales anulados en las que, sin embargo, se condena también al patrimonio más solvente de la Comunidad, que no ha intervenido, con un criterio de causalidad cuando menos discutible. A ellos me referiré inmediatamente no sin antes hacer referencia a una Sentencia del TS que pone fin a un litigio que venía arrastrándose desde hacía años: el de la herencia del Sr. Botín.

A) *STS de 9 de febrero de 2006*. Conoce en casación un recurso de la Comunidad de Madrid contra la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2000 que había desestimado un recurso de la citada Comunidad contra resolución del Tribunal Económico-administrativo Central de 27 de febrero de 1997 que había declarado que corresponde a Cantabria la titularidad del rendimiento y la competencia para exaccionar el Impuesto de Sucesiones y Donaciones devengado por las herencias de D. Emilio Botín y su esposa. El TS confirma, como digo, la SAN a partir de unos razonamientos que pivotan sobre la diferencia entre los conceptos de residencia y domicilio que no son conceptos «plenamente coincidentes». El TS reitera que en punto al Impuesto de Sucesiones la clave o punto de conexión a efectos de la ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas es la residencia habitual del causante; residencia que depende, a estos efectos, no del

padrón sino del hecho de vivir en un determinado domicilio 180 días al año, como establecía la norma de remisión del citado impuesto que es la reguladora del IRPF. De modo que el concepto de residencia que establece la Ley de cesión de tributos debe interpretarse a la luz del nuevo concepto que de la misma realiza la Ley 18/1991, del IRPF. Todo el problema consiste entonces en demostrar ese hecho, lo que la STS considera probado en la Sala de la AN, por lo que desestima el recurso de casación, poniendo así definitivamente fin a un largo conflicto de gran trascendencia económica.

B) De las Sentencias de un TSJ distinto del de Cantabria importa retener *la STSJ del País Vasco de 15 de marzo de 2006*. Se trata de la reiteración de un asunto repetido: la impugnación por parte de la Comunidad de Cantabria de la Resolución de la Dirección de Tráfico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico durante un año. Esta vez durante el año 2005.

El año anterior, en un recurso similar que la Comunidad de Cantabria había perdido en la Sala del TSJ del País Vasco al negarle legitimación para recurrir, se había pronunciado el TS en el sentido, primero, de admitir la legitimación (porque la norma impugnada *afecta* a la autonomía de Cantabria en la medida en que la paralización del tráfico pesado incide en las competencias en materia de transportes que sí tiene Cantabria, ya que no de tráfico) y, segundo, anulando la resolución recurrida porque el Gobierno Vasco se ha excedido en el ejercicio de su competencia de ejecución, ya que la normativa estatal aplicable (RD legislativo 339/1990, de 2 de marzo, Ley de Seguridad Vial y RD 13/1992, de 17 de enero, Reglamento de Circulación de Vehículos) no permite una prohibición *general* por una determinada parte del territorio a una específica clase de vehículos, sino que la restricción sólo puede afectar a determinados itinerarios o partes o tramos de ellos.

Ahora, y en relación con la nueva Resolución recurrida la Sala del TSJPV constata que dicha resolución realiza la misma operación que la anulada por la STS de 19 de enero de 2005 con la única diferencia formal de que en esta oportunidad se identifican y enumeran todas y cada una de las carreteras sobre las que se proyecta la prohibición. En términos tan amplios que suponen, de hecho, una prohibición general. En tales circunstancias la Sala aplica la doctrina del TS y estima el recurso. Claro que la Sentencia es de 2006 y afecta a una resolución de 2005 que había agotado su vigencia, de modo que sus efectos prácticos han sido nulos. Pero no inútiles. Y ello porque en la misma fecha de la Sentencia, el 15 de marzo de 2006, la Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco aprobó una nueva resolución con las mismas medidas prohibitivas de tráfico pesado durante los fines de semana y dicha medida ha sido suspendida por Auto del TSJ del País vasco de 3 de mayo de 2006 a instancias de la Comunidad de Cantabria que la recurrió. La Sala, en un Auto largo y fundado, estima que «tratándose de medidas cuya vigencia está prevista para el año 2006, de no accederse a la suspensión de la ejecutividad de la resolución que se interesa como medida cautelar, resulta previsible que las restricciones se mantengan durante este año, puesto que aún considerando que se confiera trámite preferente al presente recurso contencioso-administrativo, la tramitación del mismo puede agotar el plazo previsible de vigencia de la resolución». Una resolución que es sustancialmente idéntica a la que dio lugar a la STSJPV de 15 de marzo de 2006.

Unos días después, el 11 de mayo de 2006, el Gobierno Vasco modificó la resolución recurrida. En dicha resolución, igualmente recurrida por la Comunidad de Cantabria, la novedad consiste en que la prohibición aparenta no ser general al permitirse unos corredores que podrían permitir el tránsito de camiones durante ciertas horas en determinadas carreteras que la resolución enumera. Pero la Sala de lo contencioso del TSJ, mediante nuevo Auto de 3 de octubre de 2006, considera que los citados corredores no son tales en dirección a Francia y si bien la resolución se justifica en que en Francia hay restricciones los fines de semana no es menos cierto, dice la Sala, que «también afecta al tráfico que pueda desarrollarse en la propia Comunidad» con lo que «el perjuicio que se causa con la ejecución de la resolución impugnada es evidente» al no existir vías alternativas. De ahí que, aplicando la doctrina antes reseñada, se vuelva a estimar la suspensión de la resolución en sus aspectos fundamentales, manteniéndose en otros casos de escasa incidencia.

C) De las SSTSJ de Cantabria retengo, en primer lugar, *la Sentencia de 6 de marzo de 2006* por la que se anulan algunos preceptos del Decreto 60/2004, de 17 de junio, de desarrollo de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio. El tema de debate es el principio de jerarquía normativa y la cuestión a discutir si el citado Decreto introducía provisiones no contempladas en la Ley y, por tanto, no la desarrollaba sino que innovaba con violación del citado principio de jerarquía y legalidad. El Tribunal considera que sucede eso en dos exigencias previstas en uno de los preceptos impugnados. Y que los demás son perfectamente legales. Pero anula también una Disposición Final del Decreto en cuanto dicha Disposición facultaba al consejero de Economía para modificar mediante Orden la documentación precisa para la inscripción en determinados registros de comerciantes y para la concesión de la licencia comercial específica. Aquí lo que se discute es el ámbito de la potestad reglamentaria de los consejeros (o ministros, en el Estado). Y la Sala entiende, con cita de la jurisprudencia del TS (STS de 22 de diciembre de 1997) que la potestad reglamentaria autónoma de los consejeros se constriñe a aquellas materias relativas a su ámbito interno, a «las materias propias de su Departamento», entre las que se suelen incluir las referentes a su organización y a las relaciones de sujeción especial. «Fuera de este campo puramente doméstico, no hay en manos de tales autoridades y órganos una potestad normativa propia *ad extra*, con facultad de afectar a las relaciones de sujeción general en que se encuentra el común de los ciudadanos respecto del Estado, ni a sus derechos y obligaciones». En consecuencia, anula la Disposición recurrida.

D) Dejo para el final una breve referencia a una serie de Sentencias en materia de responsabilidad en las que sienta una doctrina en cuanto a la imputación de los daños cuando menos discutible.

La cuestión no es nueva. Tiene que ver con asuntos ya mencionados otros años pero que ahora adquieren nuevas perspectivas y poseen una potencial carga expansiva que puede afectar a muchas Comunidades Autónomas. El asunto, sucintamente expuesto y sin perjuicio de algunos detalles a los que luego aludiré, se centra básicamente en lo siguiente. El Tribunal anula una licencia. Los afectados por el potencial subsiguiente derribo solicitan una indemnización. Y la Sala la concede declarando solidariamente responsables al Ayuntamiento autor del acto anulado del deriva el daño y a la Comunidad Autónoma que, en principio,

no interviene para nada en la concesión de la licencia o, en otro caso, en el estudio de detalle aprobado definitivamente por el Ayuntamiento y luego anulado. La imputación a la Comunidad deriva de una relación de causalidad, como digo, cuando menos cuestionable. Y es que parece que se trata de una imputación por omisión. La Comunidad resultaría responsable en unos casos por no haber impugnado el acto municipal no obstante haber efectuado la Comisión Regional de Urbanismo un informe negativo (no vinculante) en el caso de los estudios de detalle o, en los supuestos de licencias, simplemente por no haberlas impugnado. Esta doctrina, que, como digo, aparece en varias Sentencias del TSJ de Cantabria merece retenerse porque no resulta, a mi juicio, coherente con la autonomía municipal tantas veces reclamada, ni con una interpretación de la causalidad como la que parece imponerse últimamente en la jurisprudencia más ponderada. Y tampoco contribuye a depurar las responsabilidades de cada Administración a efectos de la necesaria «visualización» en momentos como los que vivimos en los que el tema urbanístico ha devenido una cuestión sensible. Me referiré a todo ello sin excesivos pormenores, pero con cierto detalle.

La *STSJ de 13 de marzo de 2006* aborda la desestimación de una reclamación de daños derivada de la Sentencia de la propia Sala de 5 de julio de 2000 por la que anulaba la licencia de obras para la construcción de unas viviendas en el municipio de Argoños y se acordaba la demolición de las mismas. La Sentencia devino firma al inadmitir el TS el recurso planteado frente a ella. Relacionados con esa Sentencia de 2000 hay que mencionar otra Sentencia de 22 de marzo de 2000 por la que se anuló un Estudio de Detalle. Tanto la primera como la segunda de estas Sentencias rechazaron la impugnación por vía indirecta de las Normas Subsidiarias del municipios de 1993. La Sentencia se cuestiona acerca de la realidad del daño y argumenta en sentido parecido a como lo hacía en otro fallo comentado en el *Informe 2005* (STSJ de 9 de marzo de 2005). El daño emergente es real, dice, pero no es efectivo «porque las consecuencias dañosas derivadas del mismo no se han desplegado ni materializado» al no haberse producido el derribo. De manera que «no es posible el resarcimiento económico anticipado a los titulares de inmuebles» hasta que el daño sea efectivo, lo que sucederá en el momento de la demolición «ya que sólo a dicha fecha podrán determinarse en su integridad los perjuicios irrogados» (FJ 12). Cuestión distinta son los daños morales que el Tribunal estima sí se han producido, llegando a afirmar, como en la citada Sentencia de 2005, que por hipótesis no se produjera el derribo y no se indemnizara ahora por los daños morales se llegaría a la perversa conclusión de que podrían quedar sin compensar daños reales y efectivos, bien que morales, producidos. A partir de ahí la Sentencia matiza, con justeza, diciendo que «sólo resulta resarcible el daño moral de aquellos propietarios que adquirieron sus viviendas antes de que la licencia otorgada en el año 1991 que amparaba y daba cobertura legal a las edificaciones que se estaban levantando fuese anulada», dado que sólo a dichos propietarios se les puede tener por ignorantes y ajenos a la controversia judicial desencadenada con posterioridad. Además, la indemnización debe graduarse atendiendo a la circunstancia de que se trate de primera o segunda vivienda. Tratándose de este segundo caso la Sala otorga la misma cantidad que había otorgado en un caso similar en 2005: 9.000 euros.

Hasta aquí la doctrina es plausible y coherente con pronunciamientos anteriores. Pero aquí comienzan también las diferencias con esos otros planteamien-

tos anteriores. En efecto, en anteriores ocasiones se había condenado a las dos Administraciones (Ayuntamiento y Comunidad Autónoma) porque aquél había otorgado la licencia anulada y la Comunidad era quien había aprobado el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano o las Normas Subsidiarias igualmente anuladas que amparaban la licencia. Pero aquí lo que sucede es que no se ve nada claro por qué los costes de la indemnización (deben correr a cargo de las «administraciones titulares o responsables de dichos servicios»). Los daños traen causa de la licencia anulada «porque el Estudio de Detalle informado por el Gobierno de Cantabria», pero aprobado definitivamente por el Ayuntamiento, constata que las cesiones no alcanzan el porcentaje prefigurado como mínimo. O sea, la intervención de la Comunidad consistió en que la Comisión Regional de Urbanismo informó desfavorablemente en mayo de 1998 el Estudio de Detalle que, conforme a la normativa entonces vigente, aprobó definitivamente el Ayuntamiento al no ser vinculante dicho informe porque ni siquiera era entonces tal sino un simple trámite de información pública al que cualquier persona podría concurrir (arts. 117 TR de 1992, antes art. 35 del TR de 1976 que se refiere a la competencia municipal para la aprobación definitiva y añade sin mayores precisiones «dando cuenta a la Comisión Provincial de Urbanismo» y en el mismo sentido art. 141.5 del Reglamento de Planeamiento de 1978).

En el informe de la CRU que relata la Sentencia se dice que la Comisión «no comparte el desarrollo urbanístico del municipio tal y como se plantea en el presente Estudio de Detalle, pese a que su aprobación definitiva corresponda al Ayuntamiento al tratarse de suelo urbano». Se requirió, no obstante, al Ayuntamiento para la subsanación de las diferencias, remitiendo ese acuerdo a la Dirección del Servicio Jurídico «a efectos de iniciar, en su caso, las acciones legales pertinentes». Quiere ello decir –deduce la Sentencia– que el Gobierno era consciente de la ilegalidad del Estudio. Y reitera que en el Acuerdo al que acaba de hacerse referencia se alude a la necesidad de contratar la correspondiente asistencia técnica, ante la insuficiencia de medios disponibles, para «poder efectuar un seguimiento de las aprobaciones iniciales de las diferentes figuras de planeamiento por los municipios de la región y efectuar las correspondientes alegaciones antes de encontrarse con hechos consumados con posible perjuicio para terceros». La Sentencia comentada afirma que ninguna de esas actuaciones –la contratación de la asistencia técnica y la impugnación del concreto acuerdo de aprobación del Estudio de Detalle– se llevaron a cabo. Y añade: «de tal forma que la responsabilidad patrimonial del Gobierno de Cantabria deriva no ya de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, sino de su pasividad frente a aquéllos con utilización de los mecanismos legales para su impugnación puesto que se ventilan no sólo intereses locales sino también supralocales cuyo control está atribuido al Gobierno de Cantabria». A la vista de ello ambas Administraciones deben ser consideradas responsables de manera solidaria de conformidad con el art. 140.1 de la Ley 30/1992.

Dos Sentencias posteriores (*SSTSJ de 7 de noviembre de 2006, rec.130/2004 y 1044/2004*) llegan a conclusiones parecidas en otros casos procedentes del mismo municipio. Se trata de otra petición de responsabilidad derivada de la anulación de unas licencias por STSJ de 23 de mayo de 2000. Desde el punto de vista material se reitera la misma doctrina anterior. Y desde la óptica de la imputación hay

también una imputación a la Comunidad Autónoma en cuanto la anulación de la licencia se produce a consecuencia de la nulidad de un Estudio de Detalle de lo que es también responsable la Administración regional «al tratarse de un instrumento complementario de planeamiento» y aunque su aprobación definitiva corresponda al Ayuntamiento, pues en el informe pertinente la Comunidad manifestó su discrepancia con el Estudio de Detalle al tiempo que remitió también ese acuerdo a la Dirección del Servicio Jurídico «al objeto de iniciar, en su caso, las acciones legales pertinentes, de lo que nada consta se haya hecho y revele un deficiente funcionamiento de los servicios públicos que no detectaron la afectación de dicho Estudio de detalle a dos municipios más, por tanto con afectación a intereses supramunicipales vinculados a un modelo territorial superior que sí es de su competencia, así como que dicho Estudio de detalle modificaba el planeamiento de Arnuero en sus Normas Subsidiarias alterando sus determinaciones sustantivas lo cual evidenciaba la ilegalidad del mismo, lo cual también resulta de la competencia autonómica que debe aprobar toda modificación del planeamiento municipal». Ambas instituciones, por eso y nada más que por eso deben ser consideradas responsables, dice la Sentencia, que añade que conforme al art. 140.1 de la Ley 30/1992 la responsabilidad ha de ser compartida a partes iguales, «sin perjuicio de las relaciones internas entre ambas Administraciones» (?).

La otra Sentencia de 7 de noviembre de 2006 (rec. 130/04) es muy similar. También en ella se trata de una petición de indemnización a raíz de la anulación por Sentencia del TSJ de 5 de julio de 2000 de una licencia. La Sentencia dice que los daños traen causa de «un deficiente funcionamiento de los servicios públicos referido no sólo al otorgamiento de la licencia, sino también a la elaboración y aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Argoños por la CRU, que si bien tuvo en cuenta al aprobar el Estudio de Detalle las circunstancias que hacían ilegal la licencia, no realizó actuación alguna al respecto», esto es, parece que quiere decir que no la recurrió. «En efecto –añade–, el Ayuntamiento de Argoños otorgó la licencia anulada pero las Normas Subsidiarias de las que traen su causa este instrumento recibieron también la aprobación definitiva del Gobierno de Cantabria, sin cuyo concurso no hubiera podido desplegar su eficacia ni entrar en vigor». A la vista de lo cual se produce de nuevo la condena solidaria.

En resumidas cuentas, la imputación de la lesión resarcible a la Administración local deriva de que ha sido ella la que otorgó la licencia anulada origen inmediato y directo del daño, pero, además, la lesión es imputable a la Administración autonómica, a juicio de estas sentencias, por no haber recurrido un Estudio de Detalle aprobado definitivamente por el Ayuntamiento y del que la citada Administración tuvo conocimiento en fase de información o comunicación posterior a su aprobación inicial (lo que seguramente valdría entonces también para las licencias comunicadas porque ni en uno ni en otro caso hay una intervención formal de la Comunidad). Y aún más, en la última de las Sentencias citadas la imputación a la Comunidad lo es por el simple hecho de haber aprobado las Normas Subsidiarias del municipios cuyo impugnación indirecta es expresamente rechazada, pero sin las cuales no se habría podido otorgar la licencia anulada y, en consecuencia, no se habría producido el daño; argumento en orden a una causalidad eficiente y remota que, a mi juicio, debe ser rechazado.

La cuestión no es baladí. Porque si no hay intervención de la Comunidad Autónoma y ésta es condenada por no recurrir la licencia o el Estudio de Detalle que aprueba un municipio se está transformando la posibilidad del recurso en una obligación, que no existe formalmente. La responsabilidad por omisión es la responsabilidad de una omisión debida. Y no parece que haya un deber de recurrir ni desde el punto de vista de la normativa general (art. 19.1 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo apartado d) remite a lo dispuesto en la legislación de régimen local), ni desde la específica regulación local, donde tanto el art. 65 como el 66 anudan una posibilidad —«podrán»— pero no un deber u obligación de recurrir todo acuerdo municipal potencialmente ilegal. Si la falta de activación de esa posibilidad conlleva la imputación, aunque sea parcial, del daño, la pregunta se impone de inmediato, ¿cómo justificar que quien quizá va a ser responsable de todas maneras no intervenga de manera más directa en la aprobación del acto origen inmediato de la lesión?, ¿cómo justificar la ausencia de poderes más intensos de vigilancia y control? Y entonces, ¿cómo defender al mismo tiempo la autonomía municipal? Porque la autonomía significa y supone capacidad de decisión libre en el marco de la ley, pero también el correlato inmediato de la responsabilidad por los actos propios.

La fijación del nexo causal es una cuestión esencial en el sistema de responsabilidad. La causalidad apela, en última instancia, a cuestiones filosóficas y a leyes lógicas que, en principio, nada tienen que ver con el Derecho por lo que, a efectos de obtener consecuencias jurídicas prácticas, es necesario introducir un límite que elimine lo que no ha tenido una importancia determinante en la producción del daño. Dónde se coloca ese límite es una cuestión de apreciación a la que no son ajenas las concepciones culturales y que, por eso, ha preocupado a los juristas desde siempre. La causalidad es, por ello, un tema clave en todo sistema de responsabilidad, y más si éste es, como el nuestro, un sistema de responsabilidad objetiva, ante el que el Tribunal Supremo ha reaccionado basculando entre el rigor y la generosidad, sin una línea uniforme, aunque sean cada vez más las Sentencias que tienden a una exigencia rigurosa de la relación causal. Tras no pocas vacilaciones, en efecto, el TS suele sostener ahora posturas más matizadas que las extremas (exigencia de causalidad exclusiva o admisión de causalidades indirectas, concurrentes y múltiples) mantenidas en otros tiempos. Y se van imponiendo aquellas concepciones «que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél». De manera que la exoneración de la Administración se produce cuando se acredita que su conducta (activa u omisiva) «haya operado como factor verdaderamente indispensable, idóneo o relevante por su importancia y carácter determinante». Pues bien, ¿dónde está en estos casos la acción u omisión de la Administración autonómica, indispensable y determinante del daño? ¿No habría habido daño si las Normas no las hubiera aprobado la Comunidad, según la STSJ de 7 de noviembre? Pero, cuando no las ha aprobado (caso de los Estudios de Detalle), ¿no hubiera habido daño de haber recurrido la Comunidad el Estudio habida cuenta que la causa es la licencia ilegal? Y en el caso de la licencia, ¿no hubiera habido daño por el simple hecho de que la Comunidad la hubiera recurrido?, ¿se rompería en tal caso la causalidad y el mero recurso operaría como causa de justificación imputando el daño sólo al autor exclusivo del acto, esto es, al Ayuntamiento?, ¿no sería esa con-

secuencia contradictoria, como he dicho ya, con la ausencia de controles previos impuesta por la ley y una exigencia de celo excesiva no prevista? Pero, aun más, si quien recurre es un particular o una asociación en el ejercicio de la acción pública, y a la vista de ello la Administración autonómica decide no recurrir, el recurso posibilita la anulación del acto que da pie a la responsabilidad, pero la omisión de un recurso «adicional», ¿cómo es que tiene el extraño poder de reconducir las consecuencias lesivas de un acto ajeno y que ya está recurrido? En alguno de los casos concretos contemplados en estas Sentencias, además, se da la circunstancia de que la Comisión de Urbanismo conoce del Estudio de Detalle recurrido más de un año después de haber sido aprobado porque es entonces cuando lo recibe. En tales circunstancias ya no hubiera podido recurrirlo por haber sido superado con creces el plazo para hacerlo. Y, sin embargo, ésa es la razón de la imputación.

La cuestión, como digo, tiene importancia más allá de las concretas Sentencias comentadas. La potencialidad expansiva de algunos de los aspectos que subyacen en dichas Sentencias podrían convertir al Estado en responsable de algunos actos de las entidades locales que éstas deben comunicarle o de algunos actos de las Comunidades Autónomas en los que éstas activan competencias compartidas o la siempre conveniente información recíproca. Pero, sobre todo, anima indirecta a los municipios a seguir incumpliendo sus propias normas si ese incumplimiento no supone un precio exclusivo; si esa ilegalidad va a conllevar la dilución de responsabilidades en el plano económico, desde luego, pero también, a la postre, en el plano mediático y social porque al final lo que queda es la lectura superficial de que la Comunidad *también* ha sido condenada y que, por ello, *también* será de alguna manera «culpable» (empleando la expresión ahora en términos estrictamente coloquiales). La tentación de recobrar por vía legislativa, sin más, competencias asignadas a los municipios surge inmediatamente. Y no sin motivos.

E) Hay otras decisiones judiciales de menor importancia general. Por ejemplo, la *STSJ de 26 de mayo de 2006*, donde se trata el importante tema de los riesgos del progreso. La Sentencia contempla un caso de responsabilidad por la transfusión de sangre efectuada a una persona en un hospital público en 1999 a consecuencia de lo cual el paciente adquirió el virus del Sida falleciendo tiempo después. Unos años más tarde se supo que el donante era portador del virus VIH. La Sentencia describe cómo el donante rellenó un formulario y se le efectuaron las pruebas pertinentes. Pero señala que la prueba pericial ha detectado que la enfermedad se encontraba en lo que se denomina «periodo ventana» en el que no es detectada por la analítica convencional. Aunque la jurisdicción penal que había intervenido previamente sobreseyó la diligencias abiertas, en sede administrativa la Sala señala, de un lado, que la relación de causalidad es clara (por cuanto, además, una muestra guardada de la misma sangre fue analizada con posterioridad dando resultados efectivamente positivos), que la detección del virus en ese estadio de la enfermedad era técnicamente posible con análisis adicionales más sofisticados que podían perfectamente hacerse y, finalmente, que, considerando que el «periodo ventana» tiene una duración conocida y predeterminada inferior al período de conservación del plasma en adecuadas condiciones, no es de aplicar el art. 141.1 de la Ley 30/1992 que exonera a la Administración cuando los daños se producen por circunstancias que no se hubiera podido prever o evitar según el estado

de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de la producción de aquéllos. Circunstancias, además, que correspondería probar a la Administración. La Sentencia condena al pago total de 180.303 euros más el interés legal de la cantidad señalada desde el día en que se inició, por cierto, de oficio, el procedimiento de la responsabilidad hasta la notificación de la Sentencia. Pero el fallo tiene en efecto añadido que es el que me interesa destacar: que fija una pauta rectificadora de las pautas que se llevaban a cabo conforme al protocolo aprobado, que era no efectuar el segundo análisis sino en los casos de duda. A partir de ahora, si la Administración quiere ser coherente con la Sentencia y ésta cumplir su papel propedéutico, o se generaliza el segundo y más sofisticado análisis, o se espera a transfundir la sangre obtenida de un donante hasta que haya pasado el teórico «período ventana» y se lleva a cabo el análisis convencional por segunda vez. La jurisdicción habrá cumplido entonces paradigmáticamente el efecto indirecto de ayudar a administrar.

F) Finalmente, la *STSJ de 8 de noviembre de 2006* afronta un caso de ejecución de una Sentencia de derribo que en apelación la actora pretende obviar y que no se ejecute en virtud de doctrina fijada por el TS en el recurso de casación en interés de ley interpuesto frente a ella y en el que el TS (*STS 16 de junio de 2003*) estableció la doctrina de que cuando la Disp. Transitoria 3 (de la Ley de Costas se refiere a la aprobación definitiva del Plan Parcial para dar o no entrada a determinadas prescripciones prohibitivas, dicha Disposición se refiere al acuerdo de aprobación, no a su publicación. Pero la Sentencia del TS no afecta a la Sentencia anulatoria porque no cabe por vía interpretativa dejar de ejecutar una Sentencia y ha de aplicarse, en suma, el art. 100.7 LJ que establece que la Sentencia dictada en interés de ley «respetará, en todo caso, la situación jurídica particular de la Sentencia recurrida» lo que implica que no puede ser invocada como causa de inejecución.

Final

Vuelvo para finalizar al comienzo de este comentario del año 2006. Un año que, por lo general, reitera pautas de los anteriores y que en el plano institucional adquiere el tono de la normalidad y el discurso del debate racional. Leyes que afectan cada vez más a la vida cotidiana de los ciudadanos aprobadas en un Parlamento en el que se habla y se debate públicamente; actos de gestión y de gobierno ordinario; conflictos interpretativos de mayor o menor calado resueltos conforme a los parámetros legalmente establecidos y objeto, por consiguiente, del debate y comentario propio de la sana crítica.

Un panorama que no está, desde luego, carente de problemas, pero que, por fortuna, no son los problemas propio de una análisis jurídico-institucional. La VI legislatura se cierra de cara a las próximas elecciones de mayo de 2007 con el mismo tono con que se cerró la anterior: los objetivos concretos y cuantificables, los proyectos de futuro, los debates que ilustren a los ciudadanos y les coloquen en situación de opinar, valorar y, finalmente, votar. Creo en este sentido que la autonomía así concebida es un instrumento ciertamente positivo porque coloca los problemas más cercanos en manos de los gestores más cercanos. Y, como

decía el año pasado, sigue existiendo un largo camino por delante tanto en el plano de la gestión como en el de la legislación. En este sentido, las previsiones competenciales del Estatuto distan de estar agotadas. Hay un largo recorrido todavía. Por eso, la eventual reforma del Estatuto al hilo, a remolque o a rebufo, valga esta gráfica expresión, de otras reformas estatutarias ya aprobadas o en proceso de aprobación, siguiendo de nuevo el síndrome de imitación que inauguró el sistema hace veinticinco años, debería ser explicada. Esto es, debería ser explicado el porqué y, sobre todo, el para qué, huyendo de los conocidos clichés genéricos de la igualdad que no siempre son reales. Es decir, parece que los ciudadanos tienen el derecho de que se les explique claramente qué se quiere hacer o tener que no se pueda hacer o tener con el actual Estatuto y la actual Constitución. Porque los planteamientos genéricos que no resultan comprensibles para el ciudadano normal y corriente, para ese hombre que, utilizando las bellas palabras de José Agustín Goitisoló, bulle, anda, saluda y corre detrás de algún asunto, esos hombres anónimos que «viven y aguantan esta vida cochina y hermosa tantas veces»; cuando esos planteamientos no resultan comprensibles para eso que antes se llamaba «el hombre de la calle», digo, el resultado es casi siempre la desafección del sistema, la lejanía y también la abstención. Actitudes todas ellas no precisamente positivas para la democracia.

Si el año pasado parecía que casi nadie consideraba una opción la reforma del Estatuto; reforma colocada precipitadamente en la agenda política a consecuencia de la reforma catalana, valenciana o andaluza; si el año pasado, como digo, ni el Gobierno, ni los tres partidos con representación parlamentaria, consideraban urgente la reforma y, quizá, hasta simplemente no la consideraban; un año después parece que las cosas han cambiado un tanto. La reforma sigue sin ser urgente, pero muchos la dan ya como un objetivo inevitable de la próxima legislatura, bien que todos parecen apuntar al necesario consenso. ¿Qué ha cambiado sustancialmente? Nada. Sólo que se han aprobado definitivamente las reformas de tres estatutos y están en proceso más o menos avanzado los de otras Comunidades. De nuevo, eso es el futuro inmediato. Un futuro que pasa por las urnas de la próxima primavera que conformarán un nuevo Parlamento y un nuevo Gobierno. Y éste y aquél definirán nuevas prioridades y objetivos, entre los que puede estar la reforma estatutaria en unos términos que en este momento es, desde luego, prematuro apuntar.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 39

Grupo Parlamentario Popular: 18

Grupo Parlamentario Socialista: 13

Grupo Parlamentario Regionalistas: 8

Cambios de Grupo Parlamentario

No ha habido

Estructura del Gobierno

Presidente: D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Vicepresidenta: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Número de Consejerías: 10

Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo: D. José Vicente Mediavilla Cabo

Consejería de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico: D. Miguel Ángel Pesquera González

Consejería de Obras Públicas y Vivienda: D. José María Mazón Ramos

Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca: D. Jesús Miguel Oria Días

Consejería de Economía y Hacienda: D. Ángel Agudo San Emeterio

Consejería de Medio Ambiente: D. José Ortega Valcárcel

Consejería de Cultura, Turismo y Deporte: D. Francisco Javier López Marcano

Consejería de Educación: Dña. Rosa Eva Díaz Tezanos

Consejería de Sanidad y Servicios Sociales: Dña. Rosario Quintana Pantaleón

Tipo de Gobierno

De coalición, apoyado por los grupos parlamentarios Socialista y Regionalista. Corresponden al partido regionalista la Presidencia y 4 Consejerías: Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo; Obras Públicas y Vivienda; Ganadería, Agricultura y Pesca; y Cultura, Turismo y Deporte. Y al partido socialista la Vicepresidencia y 6 Consejerías: Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos; Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico; Economía y Hacienda; Medio Ambiente; Educación; y Sanidad y Servicios Sociales.

Cambios de Gobierno

No ha habido

Investiduras y mociones de censura

No ha habido

Reuniones, debates y actividad parlamentaria

Reuniones del Pleno: 37

Reuniones de la Mesa: 84

Reuniones de la Comisión de Gobierno: 42

Reuniones de la Junta de Portavoces: 37

Interpelaciones tramitadas: 27

Mociones (siempre subsiguientes a interpelación): 26 (aprobadas 1)

Proposiciones no de ley: 36 (aprobadas 4)

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno: 138

Preguntas con respuesta oral ante Comisión: 30

Preguntas con respuesta escrita: 1.424

Solicitudes de documentación al Gobierno: 1.212

Declaraciones Institucionales: 5

Resoluciones aprobadas por el Pleno como consecuencia del debate sobre la orientación política del Gobierno: 163 (aprobadas 5).

Reforma del Reglamento del Parlamento

No ha habido