

**LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA:
UNA RADIOGRAFÍA JURÍDICO-INSTITUCIONAL,
UNA REFLEXIÓN PROSPECTIVA
(1982-2007)**

LUIS MARTÍN REBOLLO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cantabria

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LOS ORÍGENES DE LA COMUNIDAD Y SU ESTATUTO: EL NACIMIENTO DE UNA COMUNIDAD NO PREVISTA Y SU DIFÍCIL CONSOLIDACIÓN.
- III. CRÓNICA POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE CANTABRIA (1983-2007): DE LA CRISIS INSTITUCIONALIZADA A LA NORMALIDAD INSTITUCIONAL.
- IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: CONTEXTO GENERAL, CONTENIDO BÁSICO Y REFORMAS POSTERIORES:
 1. Referencia al modelo territorial de la Constitución: evolución general.
 2. Estructura y contenido básico del Estatuto de Cantabria.
 3. El ámbito competencial: algunas precisiones sobre las competencias y sobre los traspasos de funciones y servicios.
 4. Las reformas del Estatuto.
- V. LAS INSTITUCIONES DE CANTABRIA:
 1. El Parlamento. Resultados electorales comparados.
 2. El Presidente.
 3. El Gobierno: la organización política y administrativa.
- VI. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE CANTABRIA:
 1. Planteamiento general.
 2. El modelo estructural de Administración Pública adoptado.

3. Las Consejerías: organización interna. Especial referencia a los Secretarios Generales y Directores Generales.
4. La llamada Administración Institucional y el sector público económico.
5. Otras posibilidades organizativas: Administración periférica, indirecta y consultiva.

VII. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS:

1. La actividad legislativa de la Comunidad autónoma: análisis cuantitativo y sectorial.
2. Los Decretos de traspasos de funciones y servicios recibidos: enumeración y significado.
3. Conflictos institucionales formalizados y jurisprudencia constitucional.
4. Evolución del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

VIII. SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO:

1. Sobre las recientes reformas estatutarias y su contexto general: algunos recordatorios acerca del sistema autonómico.
2. Sobre las reformas estatutarias y el horizonte del futuro.
3. Sobre los contenidos básicos de las reformas ya acabadas y su posible extrapolación a otras Comunidades Autónomas.
4. Sobre los posibles contenidos de futuras reformas estatutarias.

IX. FINAL: UNA CONCLUSIÓN.

NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN.

El Estatuto de Autonomía de Cantabria ha cumplido 25 años. Y al reflexionar sobre él y sobre su inmediato futuro conviene, primero, echar la vista atrás y hacer una especie de radiografía de su nacimiento, evolución y desarrollo. Para ello importa tener en cuenta puntos de vista diversos, opiniones diferentes, aspectos técnicos o análisis políticos, pero, por lo que a este trabajo interesa, desde la perspectiva que el Derecho proporciona que no es la de la voluntad desnuda, la del debate directamente político y partidista, sino la del análisis de textos, la coherencia de conceptos, la derivación práctica de opciones sistemáticas. En el contexto político y social que nos ha tocado vivir, sí, pero haciendo de la sistemática y de la interpretación argumentativa y racional el modo de pensar, más allá de las opciones personales e ideológicas –siempre respetables– de cada uno.

El Derecho es el viejo *ars boni et aequi* romano, que sólo cabe llamar ciencia desde el punto de vista metodológico, esto es, en la medida en que puede analizarse, estudiarse y comprenderse sistemáticamente. Pero que no nace en el silencio del laboratorio, sino en el fragor de la historia y de los intereses que subyacen en ella. Al afrontar la tarea de hacer un recorrido por el panorama general de la descentralización política española derivada de la Constitución y el Estatuto de Cantabria, voy a recordar sus orígenes, radiografiar su contenido y, finalmente, a partir de esos datos, reflexionar sobre su situación actual y sus eventuales reformas.

II.- LOS ORÍGENES DE LA COMUNIDAD Y SU ESTATUTO: EL NACIMIENTO DE UNA COMUNIDAD NO PREVISTA Y SU DIFÍCIL CONSOLIDACIÓN

1.- A punto de cumplirse un cuarto de siglo desde la aprobación de su Estatuto de Autonomía la Comunidad de Cantabria es hoy una entidad institucional plenamente consolidada, que ejerce su autogobierno “como comunidad histórica”, según reza el art. 1 de su Estatuto, de acuerdo con dicha norma y en el marco de la Constitución española de 1978.

La Comunidad surge, como todas las demás, en el contexto del proceso descentralizador que pone en marcha la Constitución. Pero su existencia como Comunidad Autónoma es el fruto de un conjunto de factores coincidentes en el tiempo que se aliaron a favor de su singularización institucional.

En efecto, cabe afirmar que la existencia de Cantabria como Comunidad Autónoma no entraba en las previsiones del Gobierno de la época preconstitucional. Y que si finalmente prosperó la iniciativa de una Comunidad uniprovincial fue porque, puesto en marcha el procedimiento tras la arriesgada iniciativa del Ayuntamiento de Cabezón de la Sal –a la que luego aludiré–, el Gobierno Central, de UCD, no creyó ya oportuno oponerse a una iniciativa que arrastró en seguida a casi todos los municipios y buena parte de las fuerzas políticas de la Región.

Pongámonos en la situación del momento. El Gobierno de Adolfo Suárez que gestionó la primera fase de la transición a la democracia y la redacción de la Constitución inicia su andadura tras las primeras elecciones del 15 de junio de 1977 con las que, de hecho, se pone en marcha en verdad el proceso constituyente. En ese momento era un sobreentendido que la democracia conllevaba también algún tipo de descentralización política y que esa descentralización tenía que ser, de algún modo, y aunque con posibles diferencias de ritmo o de contenidos,

un proceso generalizado.

Esos presupuestos y esos sobreentendidos se plasmarían finalmente en el modelo relativamente abierto del Título VIII de la Constitución. Pero, con anterioridad a ella, a lo largo de 1978, se inició un curioso experimento: el de las llamadas “preautonomías”. Tras el restablecimiento “provisional” de la Generalidad de Cataluña (RD-Ley 41/1977, de 29 de septiembre) y la aprobación del régimen preautonómico para el País Vasco (RD-Ley 1/1978, de 4 de enero), entre marzo y octubre de 1978, con anterioridad, pues, como he dicho, a la aprobación de la Constitución, se fueron aprobando otras tantas normas de constitución del llamado régimen preautonómico para Galicia, Aragón, Canarias, Valencia, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha.

El régimen preautonómico, aunque formalmente no condicionaba el futuro, de alguna manera prefiguraba un tanto el mapa autonómico –que finalmente la Constitución dejó abierto–. Consistía en la creación *ex novo* de un ente con personalidad jurídica propia que gestionara las competencias administrativas (competencias obviamente no legislativas, porque no había ni se preveía un Parlamento regional) que le transfiriera el propio Estado o las Diputaciones Provinciales. Dicho ente, con diversa terminología, estaba organizado en torno a un Pleno y un Ejecutivo constituidos ambos sobre la base de los parlamentarios elegidos en las recientes elecciones generales en cada provincia y por representantes de las preexistentes y entonces aún no democráticamente elegidas Diputaciones provinciales.

La norma que creó el régimen preautonómico para Castilla y León (RD-Ley 20/1978, de 13 de junio) disponía que el denominado Consejo General de Castilla y León se refería a las provincias de Avila, Burgos, León, Logroño, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora. Pero –y ahí estaba la peculiaridad– dejaba en manos

de los parlamentarios de cada una de esas provincias la decisión de incorporarse de forma efectiva al citado Consejo. La decisión se debería adoptar por mayoría de dos tercios de los parlamentarios de cada provincia. La norma, además, añadía que ello no prejuzgaba la futura organización de las once provincias bajo alguna de las modalidades que la Constitución pudiera establecer.

Los parlamentarios de Cantabria (3 diputados y 3 senadores de UCD, 1 diputado del PSOE, 1 diputado de AP y 1 Senador de las llamadas “Fuerzas Democráticas”) decidieron, finalmente, no integrarse en el Consejo de Castilla y León. Y, en cambio, solicitar el régimen preautonómico para la provincia en solitario; régimen que no fue reconocido, ni concedido por el Gobierno.

El entonces Ministro para las Regiones, prof. Manuel F. Clavero Arévalo, en su libro de cuasimemorias políticas, *España, desde el centralismo a las autonomías* (Ed. Planeta, 1983), explica la situación. Se refiere Clavero a las dificultades del proceso y a la inicial cuestión de delimitar Castilla, donde había algunos problemas territoriales: los santanderinos –dice– “aspiraban a que su provincia cambiara su denominación por la de Cantabria y constituirse en preautonomía uniprovincial”; régimen que, como ya se ha señalado, no se reconoció. “El problema de Santander era importante –añade Clavero– porque dentro de la provincia había fuerzas parlamentarias y, sobre todo, extraparlamentarias divididas, y los demás parlamentarios castellanos eran contrarios a que se desmembrase de Castilla-León con un sistema preautonómico provincial. Señalaban unos –continúa diciendo– que incluso el origen de Castilla estaba en Santander, que a su vez había sido, en la historia, el puerto de Castilla que sin Santander se convertía en una región sin mar” (pág. 79).

La aspiración preautonómica de la provincia planteaba una cuestión que en ese momento todavía no estaba resuelta: la de las futuras

autonomías uniprovinciales. La antigua provincia de Santander tenía y tiene ahora como provincia de Cantabria una superficie más bien pequeña (5.289 kilómetros cuadrados) y una población en torno al medio millón de habitantes, que –sigue diciendo Cervero– “quedaba muy lejos del millón de habitantes en que, tal vez artificialmente, se cifraba teóricamente el mínimo de una región”. En tales circunstancias, la posición del Gobierno fue “esperar a la Constitución y no reconocer preautonomía ni a León, ni a Santander, ni a Logroño, concediéndoles a todas el derecho a formar parte de la región de Castilla-León”.

Las manifestaciones del Ministro Cervero, autor del peculiar sistema preautonómico, eran ciertas. La clase política y la propia sociedad estaban divididas. Aunque había habido declaraciones y manifiestos en favor del autogobierno, una parte de las élites sociales y políticas tradicionales eran partidarias de que la provincia se uniera a la autonomía que se avizoraba para la vieja Castilla. Pero en otros sectores avanzaba poco a poco la idea de la conveniencia del autogobierno y la posibilidad de articular una autonomía uniprovincial. Ese avance en el sentimiento autonomista venía fomentado por diversos factores que iban desde lo económico a lo social. La provincia empezaba a sentir, quizá con más intensidad que otras, la crisis económica y, en particular, la del sector ganadero, de manera que comenzaba a ponerse en cuestión el modelo equilibrado de los tres sectores y la consecuencia del aceptable nivel de vida de quienes unían a las rentas del trabajo industrial una economía agrícola y ganadera de subsistencia. La idea de que la región podía ser viable económicamente y el autogobierno podría ayudar a solventar ese tipo de problemas se unía a los factores generales que auspiciaron el modelo territorial descentralizado; en particular, al criterio de la cercanía de los centros de decisión, que propiciaba, a su vez, la emergencia de una nueva clase política local que lograría mayor protagonismo cuanto más reducido fuera el espacio de su actuación. Todo ello, aderezado por el auge de un cierto historicismo que actuaba como catalizador reivindicando señas culturales y elementos simbólicos, acabó haciendo de palanca a aquellas otras causas

quizá más determinantes.

2.- Aprobada la Constitución se dio la paradoja de que Cantabria acabó configurándose como una autonomía uniprovincial más de un año antes que Castilla y León. El Estatuto cántabro, en efecto, se aprueba por Ley orgánica de 30 de diciembre de 1981 en tanto el de Castilla y León es de 25 de febrero de 1983. Tal circunstancia –cabe adelantar ahora– se debió a la rapidez con la que, tras la entrada en vigor de la norma fundamental, se puso en marcha el proceso descentralizador en la región.

Como he señalado antes, la situación distaba de estar clara. Pero la Constitución permitía a las provincias aisladas su conversión en Comunidades Autónomas uniprovinciales con el solo requisito de que tuvieran “entidad regional histórica” siguiendo siempre el procedimiento previsto en el art. 143 CE según el cual era preciso el acuerdo de las Diputaciones provinciales y el de las dos terceras partes de los municipios que representaran, a su vez, la mayoría del censo electoral.

Sobre la base de ese precepto, el proceso de constitución de la actual Comunidad Autónoma se inició formalmente de manera un tanto abrupta y quizá precipitada, aunque a la postre resultó esencial esa manera de obrar.

En efecto, apenas cuatro meses después de aprobada la Constitución y menos de un mes desde las primeras elecciones municipales democráticas, de abril de 1979, el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal (presidido por D. Ambrosio Calzada) tomaba la iniciativa para que, de acuerdo con el art. 143.2 CE, la provincia de Santander se pudiera constituir en Comunidad Autónoma “por considerar que la facultad de autogobierno regional ha de servir para potenciar y promover en todos sus aspectos el desarrollo de Cantabria”. El Pleno del Ayuntamiento adoptó por unanimidad un acuerdo en tal sentido el 30 de abril de 1979.

Era una decisión arriesgada por más que ahora se afirme que estaba prevista y que lo único que sucedió era que el alcalde de Cabezón se adelantó a una operación que, en todo caso, iban a proponer también otros. Era, en todo caso, una operación arriesgada porque podía fracasar. Y el fracaso conllevaba consecuencias negativas que posiblemente hubieran impedido la constitución de la Comunidad Autónoma como tal. Y es que el art. 143.2 de la Constitución exigía que los requisitos antes mencionados se debían cumplimentar en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado. De no prosperar la iniciativa solamente podría reiterarse pasados cinco años. La consecuencia inmediata de todo ello era doble: desde el punto de vista del territorio o del número de municipios un conjunto de pequeños municipios tenían la llave del veto; desde la óptica de la población el Ayuntamiento de Santander era determinante.

Pues bien, a partir de la iniciativa del Ayuntamiento de Cabezón, en apenas dos meses –la tercera parte del plazo previsto en la Constitución– se logró la adhesión de 80 municipios, en más de la mitad de los cuales el acuerdo se adoptó por unanimidad y en los demás por una amplia mayoría. En el municipio de Santander, por ejemplo, el acuerdo de 18 de mayo obtuvo 24 votos y sólo 3 abstenciones. En la Diputación Provincial el acuerdo fue unánime, el 22 de junio. Y en Torrelavega, que se pronunció el 2 de mayo, hubo 19 votos a favor, 4 abstenciones y ningún voto negativo. Los requisitos de los dos tercios de los municipios y la mayoría del censo de la población se superaron con creces pues el acuerdo fue adoptado por más de las tres quintas partes de los municipios y casi el 96 por 100 del censo.

En ese momento las aspiraciones autonómicas que habían manifestado con anterioridad a la Constitución algunas instituciones y sectores de la población habían sido ya asumidas por los partidos mayoritarios surgidos de las primeras elecciones democráticas de 1977, la UCD y el PSOE, que tenían la clave para poner en marcha el mecanismo previsto por la Constitución para institucionalizar la opción. Y ese

mecanismo, una vez que prosperó la iniciativa, pasaba por la redacción de un Estatuto de Autonomía que, de acuerdo con el art. 146 CE, habría de elaborar la Asamblea Mixta de diputados provinciales (o sea, miembros de la antigua Diputación Provincial) y Parlamentarios (5 Diputados al Congreso y 4 Senadores), para ser elevado luego a las Cortes a efectos de su tramitación como Ley.

Así, en septiembre de ese mismo año 1979 se constituyó la Asamblea Mixta, que eligió Presidente a Justo de las Cuevas, diputado de UCD. Un mes más tarde, en octubre, se reunió la Ponencia encargada de elaborar el Estatuto, compuesta por diez representantes de los distintos partidos. En concreto, integraban la Ponencia, por la UCD, Leandro Valle, Mariano Linares, Ambrosio Calzada, Ciriaco Díaz Porras, Alberto Cuartas Galván y Alberto Mateo del Peral. Por el PSOE formaban parte de la Ponencia Jaime Blanco, Mario García-Oliva y Jesús Cabezón. Y por el nuevo Partido Regionalista (PRC) Esteban Solana.

El 11 de febrero de 1980, sólo tres meses después, se publicó el Anteproyecto de Estatuto, abriéndose entonces un plazo de información pública, tras el cual el ya Proyecto fue aprobado por la Asamblea Mixta en el mes de junio y elevado a las Cortes, donde comenzaría a tramitarse como Ley. No interesa ahora una relación pormenorizada de los siguientes pasos procedimentales. Baste decir que el texto se tramitó a lo largo de 1981 y que, tras pasar por el Congreso y el Senado, fue definitivamente aprobado por el Congreso el 15 de diciembre de ese año. El 30 del mismo mes fue sancionado por el Rey, publicándose así, junto con los Estatutos de Andalucía y Asturias, en el BOE del 11 de enero de 1982 como Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre.

El Estatuto de Cantabria fue, con el de Asturias, de la misma fecha, el primer Estatuto de una Comunidad Autónoma que había accedido a la autonomía por la vía normal prevista en el art. 143 CE y, por lo tanto, sin que hiciera falta un referéndum como el previsto para los de la vía del art.

151. El carácter pionero del texto estatutario da idea ya de su importancia porque sus redactores no tuvieron apenas donde inspirarse. Piénsese que cuando lo redactaron sólo existían los Estatutos vasco y catalán, ambos de diciembre de 1979.

3.- La rapidez de la iniciativa se observa hoy como determinante. Y ello porque en lo que parecían los planes iniciales del Gobierno no figuraban más Comunidades uniprovinciales que las de Navarra, Baleares, Asturias y Murcia. Así lo reconoce Clavero Arévalo en el libro antes citado. Y así se deducía igualmente, de forma velada, en el *Informe* de la Comisión de expertos para las Autonomías, constituida a instancias del Gobierno Calvo Sotelo. Dicha Comisión, presidida por el prof. E. García de Enterría e integrada por otros seis Profesores de Derecho Administrativo¹,

¹ Formaban parte de la Comisión, además del Prof. García de Enterría, Luis Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Santiago Muñoz Machado (que actuó como Secretario), Tomás de la Quadra Salcedo, Miguel Sánchez Morón (Vicesecretario) y Francisco Sosa Wagner. Todos ellos Catedráticos de Derecho Administrativo. El prof. Cosculluela fue poco después, durante ocho meses, Ministro de Administración Territorial en el último Gobierno del Presidente Calvo Sotelo, el mismo cargo que ocupó el prof. De la Quadra en el primer Gobierno socialista de Felipe González (1982-1986).

se constituyó con la finalidad de hacer propuestas que contribuyeran a racionalizar el proceso descentralizador abierto por la Constitución, en la que casi todo (mapa, competencias, organización) pivotaba en torno al llamado “principio dispositivo” que sólo la voluntad concertada de las fuerzas políticas llamadas a liderar el proceso autonómico en cada territorio podía limitar.

Pues bien, dicho Informe partía de la base de considerar que, para la Constitución, “que accedan a la autonomía provincias aisladas es algo rigurosamente excepcional”. Tan sólo se admite como excepción la de aquellas que tengan “entidad regional histórica”, concepto que no cabe rellenar –decía el Informe– “con abusivas apelaciones a singularidades históricas”. Tal condición –precisaba– “no puede ser confundida con un pasado histórico más o menos relevante, sino que debe contar con una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada”. Por tanto, si sólo se admite tal excepción, cabe entender que, “al margen de casos muy notorios, la Constitución ha establecido una prohibición con reserva de excepción en relación con dichas iniciativas provinciales”. En consecuencia, el Informe es explícito cuando afirma que “la Comisión entiende inconveniente la excesiva proliferación de Comunidades autónomas uniprovinciales”; criterio que se plasma y lleva al texto mismo de los Acuerdos políticos en que tradujeron sus recomendaciones, al decir: “las Comunidades uniprovinciales deben ser excepción. Se aplicará rigurosamente la exigencia del art. 143 relativa a la «entidad regional histórica»”.

Este criterio –señala Clavero en el libro antes citado– “no pudo llevarse a efecto, pues estaban ya en las Cortes los anteproyectos de Estatutos de autonomía de varias provincias elaborados después de la Constitución y, al parecer, no se creyó oportuno rechazarlos, ya que habían sido redactados por los propios partidos que dominaban las Cortes. La posibilidad del reconocimiento de Cantabria y La Rioja como Comunidades Autónomas facilitó el deseo de otras provincias, como

Segovia, a intentarlo. En nuestro criterio –añade– había cuatro casos de Comunidades uniprovinciales, que eran Navarra, Baleares, Asturias y Murcia.” (pág. 85).

El Estatuto de Cantabria obraba en las Cortes desde junio de 1980. Se comprenderá entonces, a la luz del testimonio de quien fuera el Ministro responsable del proceso autonómico hasta enero de 1980, por qué decía antes que la rapidez con la que el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal (con su Alcalde, Ambrosio Calzada, a la cabeza), tomó la iniciativa autonómica resultó, a la postre, determinante para que Cantabria existiera, al menos tan tempranamente, como Comunidad Autónoma.

4.- Publicado el Estatuto de Autonomía (Ley orgánica 1/1981, de 30 de diciembre) en el Boletín Oficial del Estado del 11 de enero de 1982, inmediatamente comenzó el difícil y complicado proceso de la puesta en funcionamiento de las Instituciones.

Hasta la celebración de las primeras elecciones autonómicas, previstas para una fecha indeterminada entre principios de febrero y finales de mayo de 1983 (Disp. Trans. 1ª) pero que finalmente se celebraron el 8 de mayo de dicho año 1983, las Disposiciones Transitorias Cuarta a Sexta del Estatuto establecían que la primera Asamblea Regional se debería constituir con los Diputados y Senadores electos, más los Diputados provinciales (que desde principios de 1979 eran ya elegidos democráticamente de entre los concejales de los distintos municipios), siendo Presidente de la Diputación Regional y, en definitiva, del Gobierno autónomo, la persona que resultara elegida por la Asamblea de entre sus miembros. El Presidente nombraría directamente a los miembros de su Consejo de Gobierno.

Sobre la base de estas previsiones, se constituyó, en efecto, la Asamblea provisional el 20 de febrero de 1982, con predominio claro de UCD. Poco después, en marzo, la Asamblea (21 votos a favor; 12 en

contra) eligió primer Presidente de la Comunidad a José Antonio Rodríguez, miembro de UCD y último Presidente también de la ahora extinta Diputación Provincial. Éste nombró un Gobierno que puede calificarse casi de concentración en la medida en que, junto a miembros de UCD, también formaban parte de él 3 Consejeros en representación del PSOE y algún independiente. Fue ese Gobierno el que puso en pie el primer aparato institucional y el que echó a andar, con más ilusión que medios, la joven e inexperta autonomía de Cantabria. Se abrió así la etapa fundacional. Una etapa que ha relatado en detalle, recientemente, José R. Saiz en su libro *Así comenzó la autonomía: memoria del Primer Gobierno Regional, 1982-1983*, y que se caracterizó por un clima ilusionante ante una tarea tan novedosa como difícil.

Cantabria recibe los primeros Decretos de transferencias de funciones y servicios del Estado y la tarea del Ejecutivo se centró, como acabo de indicar, en el montaje de la nueva Administración por más que se aprobaran también algunas Leyes, casi todas ellas de escasa o nula trascendencia externa (Régimen del Presidente y del Consejo de Gobierno, estructura de la Administración, adscripción de funcionarios de la Diputación Provincial, además de alguna norma de crédito extraordinario y la Ley de Presupuestos).

La tarea era compleja, como digo, y venía facilitada o dificultada, según se mire, por un dato adicional sobre el que normalmente no se dice nada. Y es que el hecho de que Cantabria se hubiera constituido aisladamente como Comunidad uniprovincial conllevaba la integración en la Comunidad de la Diputación Provincial, que se extinguía (art. 31 y Dispos. Transitoria 3ª EAC), lo que significaba que asumía, de hecho, más competencias que las demás Comunidades Autónomas pues asumía, *además*, las de la vieja Diputación previstas en la legislación de Régimen Local. Esa circunstancia y ese aumento competencial suponía una ventaja inicial pues conllevaba que la nueva entidad no partía de cero porque en muchos aspectos materiales (edificio, funcionarios, otros medios

materiales...) se establecía sobre los restos de la Diputación. Pero al mismo tiempo, contradictoriamente, esa misma circunstancia dificultó o retrasó la transferencia de funcionarios de los servicios centrales del Estado. La ausencia de funcionarios de Cuerpos superiores junto a la necesidad de disponer de más medios conllevó, de un lado, la improvisada contratación de nuevos empleados –algo que fue común inicialmente a casi todas las Comunidades Autónomas, en ocasiones sin una previa verificación objetiva de sus capacidades y méritos– y, sobre todo, de otro, la utilización de los medios personales de la Diputación Provincial integrados en la Comunidad, de manera que buena parte de aquéllos generaron un movimiento ascendente en virtud del cual asumieron, de hecho, los puestos directivos de la Comunidad sin haber asumido, en todos los casos, la sustancial diferencia entre el ente local de procedencia y la nueva entidad política que es la Comunidad sometida a una realidad jurídico-institucional diferenciada.

El resultado de todo ello fue que durante muchos años la Comunidad adquirió lo que en otra ocasión he denominado el “síndrome de Diputación Provincial” y como tal era vista también por los ciudadanos que casi sólo le pedían obras, inversiones, ayudas y subvenciones. La Comunidad como entidad gestora de servicios y promotora de normas que disciplinaran la vida social quedó durante tiempo oscurecida y todo eso influyó, sin duda, en que quedara más o menos al margen del lenguaje y de los nuevos aires que intelectualmente –tanto desde la doctrina del Tribunal Constitucional como desde ámbitos académicos– iban lentamente dando forma a las nuevas instituciones autonómicas.

Pero, volviendo al inicial hilo conductor de estas páginas, y para terminar este apartado, debo decir que las primeras elecciones autonómicas se celebraron el 8 de mayo de 1983, apenas un año largo de la elección del primer Presidente. Poco antes, en marzo, cesaron los tres Consejeros socialistas de ese primer Gobierno.

Tras las elecciones, a cuyos datos me refiero en el epígrafe siguiente, empezaba, en realidad, la Primera legislatura (1983-1987) y, con ella, un largo período de enfrentamientos, polémicas, broncas y conflictos –algunos de ellos esperpénticos– que se prolonga, de hecho, hasta 1995 y que en otro lugar he calificado genéricamente como “la diferencia cántabra”.

III.- CRÓNICA POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE CANTABRIA (1983-2007): DE LA CRISIS INSTITUCIONALIZADA A LA NORMALIDAD INSTITUCIONAL

1.- Como acabo de decir, las primeras elecciones autonómicas se celebraron el 8 de mayo de 1983, dando comienzo así la primera legislatura. Para entonces la UCD puede decirse que no existía; había nacido el Centro Democrático y Social (CDS) así como la Coalición Popular (unión electoral de tres partidos: Alianza Popular, Partido Demócrata Popular y Unión Liberal), que a la postre fue la que ganó las elecciones con 18 escaños de los 35 totales (Disp. Transitoria 1ª EAC).

Los resultados electorales se plasman en el siguiente cuadro:

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS (8 de Mayo de 1983)				
PARTIDOS	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS INICIALES 1	ESCAÑOS AL FIN DE LEGISLATURA ²
CP ³	123.228	44,2	18	14
PSOE	107.523	31,5	15	13
PRC	18.842	13,64	2	2
PCE ⁴	10.889	6,9	-	-
CDS ⁵	6.857	3,8	-	-

(1) En 1983 se eligieron sólo 35 diputados (DT 1ª EAC). A partir de entonces, 39.

(2) Los 6 diputados perdidos por los Grupos de CP y del PSOE pasaron al Grupo Parlamentario Mixto

(3) La «Coalición Popular (CP)» agrupaba a «Alianza Popular (AP)», antecedente inmediato del PP, al «Partido Demócrata Popular (PDP)» y a la «Unión Liberal (UL)».

(4) Siglas del «Partido Comunista de España».

(5) Siglas del Partido «Centro Democrático y Social».

La mayoría de CP hizo que la Asamblea eligiera de nuevo, sin problemas, a José Antonio Rodríguez, el primer Presidente ahora en las filas del PDP (18 votos favorables frente a 17 negativos). Y casi desde ese momento se inicia una larga y persistente etapa de crisis que, como ha señalado A. Bar, puede decirse que se institucionaliza durante más de diez años.

El primer dato relevante de la citada crisis tiene lugar unos meses después, cuando el Presidente, J.A. Rodríguez, dimite en marzo de 1984. Se ha dicho (A. Bar) que el origen de la crisis se hallaba, en cierto modo, fuera de Cantabria puesto que habría que enmarcarla en los enfrentamientos y luchas del democristiano PDP por encontrar un espacio diferente del de AP una vez desaparecida UCD, a cuyo electorado pretendería atraer. Sea como fuere, lo cierto es que la soterrada lucha interna dentro de la coalición gobernante precipitó la dimisión del Presidente, que fue sustituido por Angel Díaz de Entresotos, un diputado de AP que había concurrido a los comicios como número 6 de la lista de CP (17 votos favorables). Los enfrentamientos continuaron y se hicieron explícitos entre AP y PDP, sobre todo, hasta el punto de que, por ejemplo, el Vicepresidente (PDP) acudió a una manifestación dirigida contra el propio Gobierno del que él formaba parte. El Gobierno perdió algunas votaciones en la Asamblea por la ausencia de varios diputados del PDP. El ex-Presidente dimitió de su escaño. Finalmente, en 1986, el Grupo parlamentario se rompe y varios de sus miembros pasan al Grupo Mixto, al tiempo que el Presidente remodela el Ejecutivo, del que cesan el Vicepresidente y los Consejeros procedentes del PDP.

Fueron tres años en gran parte perdidos, con pocos proyectos normativos y escasa institucionalización.

2.- Se llega así a 1987, cuando el 10 de junio se celebran nuevas elecciones, ya con 39 diputados. La victoria de AP, con el hasta ese

momento Alcalde de Santander (Juan Hormaechea) al frente, fue clara, pero sin llegar a la mayoría absoluta (20 votos), necesaria para gobernar con holgura. Los resultados se reflejan en el siguiente cuadro:

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS (10 de Junio de 1987)				
PARTIDOS	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS INICIALES¹	ESCAÑOS AL FIN DE LEGISLATURA²
AP ³	122.964	44,2	19	7
PSOE	87.230	31,3	13	12
PRC	37.950	13,6	5	3
CDS	19.370	6,9	2	2
PCE	10.659	3,8	-	-

(1) En 1987, como en lo sucesivo, se eligieron ya 39 diputados.

(2) Al final de la legislatura el Grupo Mixto llegó a estar integrado por 15 miembros, siendo el más numeroso de la Cámara. El Gobierno dejó ser apoyado por el Grupo popular y obtenía, a lo sumo, 13 apoyos de los 15 miembros del Grupo Mixto, donde se integró el propio Presidente. Al final de la legislatura, la moción de censura y el Gobierno resultante de ella era apoyado por 2 diputados del grupo Mixto y los 24 de todos los demás Grupos.

(3) Siglas del Partido «Alianza Popular», antecedente inmediato del actual PP.

A partir de estos datos, J. Hormaechea, procedente de UCD y que no militaba aún en AP, fue elegido Presidente con los votos de su grupo (19) y la abstención del CDS (2), formándose a continuación un Gobierno a la medida de la fuerte personalidad del nuevo Presidente en el sentido de

que la presencia de militantes de AP fue casi testimonial..

Es difícil resumir en unas breves páginas los continuos conflictos generados a partir de entonces, empezando por los conflictos internos dentro del grupo parlamentario mayoritario. Las páginas de las hemerotecas están plagadas de referencias y datos que hicieron que en ésta y en la siguiente legislatura se pudiera hablar con propiedad de la “excepción” o diferencia cántabra.

El nuevo Gobierno inició una etapa caracterizada por las actuaciones inversoras, escasos proyectos normativos y abundantes enfrentamientos con el Partido que lo sustenta, el Ayuntamiento de la capital –también de AP– y con el propio Parlamento. Manifestaciones de estos enfrentamientos fueron, por ejemplo, el conocido caso de los insultos que el Presidente dirige a un diputado del CDS en una sesión de la Asamblea a raíz de lo cual fue suspendido por diez días en su condición de parlamentario (aunque más tarde la STC 136/1989, de 19 de julio, le otorgó el amparo) o el conflicto con el Ayuntamiento de Santander (gobernado también por el Partido Popular y en el que el Presidente Hormaechea había sido hasta hacía poco Alcalde) a causa de una cuestión urbanística. La Comunidad suspendió un Plan de Urbanismo por el procedimiento de incoar expediente de declaración de conjunto histórico de una amplia zona, carente de cualquier valor cultural, con la finalidad de paralizar unas actuaciones urbanísticas que el Ayuntamiento pretendía en desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana. La incoación no prosperó porque en esa época, antes de que el TC interpretara de otra forma el art. 9 de la Ley del Patrimonio Histórico español (STC 17/1991, de 31 de enero), la declaración correspondía al Gobierno Central. Pero el episodio estuvo en la base de una de las causas del procesamiento posterior del Presidente. El episodio dio lugar también a la solicitud al Delegado del Gobierno de la fuerza pública para imponerse al Ayuntamiento.

Se produjeron numerosos cambios en los Grupos parlamentarios, que afectaron a casi todos los Partidos. Dos diputados del PRC pasaron al Grupo Mixto y, desde él, decidieron apoyar al Gobierno, en realidad casi personalmente al Presidente, que poco después nombró a uno de ellos Consejero y al otro asesor presidencial. La cómoda mayoría que ello representaba duró poco. En la segunda parte de la legislatura dos diputados de AP abandonaron la disciplina del Grupo y pasaron también al Grupo Mixto, aunque esta vez para no seguir apoyando al Gobierno por disconformidad con sus modos de actuación. Un diputado del grupo socialista pasó igualmente al Grupo Mixto tras haber votado favorablemente al nuevo Presidente de la Asamblea (PP), elegido tras la dimisión de su antecesor a finales de 1989.

Este último hecho, la dimisión del Presidente de la Asamblea, se produjo a consecuencia de su condena a una pena de inhabilitación, por un delito de “prevaricación culposa” en Sentencia de 11 de noviembre de 1989 del Tribunal Superior de Justicia. Los hechos que dieron lugar a esta Sentencia traen causa de la decisión del Presidente de privar de la condición de diputado a un miembro del Grupo popular en ejecución, incorrecta, de una previa Sentencia penal. El diputado en cuestión había sido condenado por la Audiencia Provincial de Huesca a la pena de un mes y un día de arresto mayor con la accesoria de suspensión de todo cargo público por cuestiones ajenas a la vida política (un asunto social); condena confirmada en casación por el Tribunal Supremo. Sobre esta base, y en lugar de suspenderlo en su condición de diputado durante el tiempo previsto en la Sentencia, fue privado de la condición de diputado y fue esa decisión la que dio origen a la condena del Presidente, tras la querrela interpuesta por el diputado cesado. Sin perjuicio del recurso de casación interpuesto ante el TS –y sin estar, pues, obligado– el Presidente, un viejo Catedrático de griego, ideólogo del PRC y figura respetada que había sido elegido unánimemente Presidente de la Asamblea, dimitió como tal, conservando, no obstante, su condición de diputado. Hay que señalar que con posterioridad su recurso prosperó y el Tribunal Supremo

lo absolvió en 1992, acabada, pues, la legislatura en la que se produjeron los hechos y cuando ya no era diputado. En cuanto al parlamentario cesado, el Tribunal Constitucional lo repuso en su condición inmediatamente (Auto de 25 de agosto de 1988) y más tarde vería reconocido su derecho a mantener la condición de diputado (STC 7/1992, de 16 de enero).

La dimisión del Presidente de la Asamblea propició una nueva elección, ya en 1990. Fue elegido Presidente un diputado del Grupo Popular, que se benefició de un voto, que resultó el decisivo, procedente de las filas socialistas y que, tras ello, como ya se dicho, pasó al Grupo Mixto.

El final de la legislatura fue ciertamente confuso y caótico. La Asamblea adoptó resoluciones de reprobación al Presidente (“por la política de anuncios y remitidos publicados en medios de comunicación con dinero público, insultando a Diputados, Partidos Políticos, Organizaciones Sindicales, etc.” o por los niveles de endeudamiento). Al propio tiempo, se constituyó una Comisión de investigación parlamentaria para averiguar las acusaciones de excesivo endeudamiento, a raíz de la cual, a finales de 1990, varios diputados de diversos partidos se querellaron contra el Presidente y un grupo de Consejeros.

El progresivo distanciamiento del Presidente con el partido que lo sustentaba; su enfrentamiento con el Ayuntamiento de Santander; las críticas de la oposición sobre el endeudamiento y los modos de actuar; las dificultades puestas a las Comisión de investigación constituida en la Asamblea; y otros episodios anteriores, cristalizaron a raíz de la publicación en toda la prensa de determinadas afirmaciones del Presidente que descalificó a los líderes nacionales del ahora ya Partido Popular en otro episodio conocido y ampliamente difundido. La ruptura del partido con el Presidente no se hizo esperar, pero al mismo tiempo lo que se rompió fue el propio partido en la región, fracturado y dividido entre

quienes permanecieron fieles a su disciplina y quienes se alinearon con el Presidente. El Grupo parlamentario popular se quedó con sólo 7 diputados, pasando al Mixto 10 de sus parlamentarios, entre ellos el propio Presidente de la Comunidad y el hasta ese momento Presidente del Partido, convirtiéndose dicho Grupo en el mayoritario de la Cámara. El Gobierno, por su parte, llegó a quedar reducido al Presidente y sólo 4 Consejeros.

La larvada crisis política estalló y se concretó en la presentación de dos mociones de censura a finales de 1990. El PSOE, que sufrió un duro debate interno al querer permanecer inicialmente al margen de la crisis, presentó su moción de censura el 22 de noviembre de 1990. La moción, justificada en el desgobierno existente, presentaba como candidato al diputado regional, senador autonómico y Secretario General del partido, Jaime Blanco. Al día siguiente, el Grupo popular presentó su propia moción de censura, basada en la ruptura de relaciones políticas con el Presidente, en el hecho de que ninguno de los miembros del Gobierno pertenecían ya al Grupo popular que lo eligió y en la convicción “de la incompatibilidad del comportamiento político” del Presidente “con el sistema político democrático”. Designaba candidato al nuevo Presidente del Partido.

Tras un acuerdo entre todos los partidos afectados, fue debatida y prosperó la primera moción socialista en los primeros días de diciembre de 1990. Triunfó con 26 votos a favor (12 socialistas; 7 populares; 3 regionalistas; 2 del CDS y 2 del Grupo mixto), 12 en contra (Grupo mixto) y una abstención (Grupo mixto). A consecuencia de la moción aprobada cesó el Presidente Hormaechea y por RD 1586/1990, de 10 de diciembre, es nombrado el nuevo Presidente, J. Blanco, que tres días después nombra un Gobierno de coalición, llamado “de gestión”, hasta las nuevas elecciones que habrían de celebrarse en la primavera de 1991. El nuevo Gobierno, en el que, junto a varios independientes, estaban presentes todos los partidos con representación parlamentaria (CDS, PP, PRC y

PSOE) y del que sólo el Presidente (PSOE) y el Vicepresidente (PP) eran diputados, recibió el apoyo de los 26 parlamentarios que votaron la moción y encaró, no sin dificultades, una política de gestos tendente a la normalización.

Mientras tanto, nació una nueva fuerza política que iba a tener un singular éxito en las inmediatas elecciones de 1991: la "Unión para el progreso de Cantabria" (UPCA), auspiciada y liderada por el ex-Presidente Hormaechea y apoyada por algunos parlamentarios que se mantenían fieles a él.

4.- El llamado Gobierno de gestión, fruto de la moción de censura de finales de 1990, encaró las elecciones autonómicas de 1991 con la nunca confesada confianza en que el electorado comprendería las razones que les llevaron a apoyar la moción. En particular, el PP y el PRC parecían los partidos cuyas expectativas eran más desconocidas. El primero porque no se sabía cuál iba a ser la respuesta de su electorado tras la ruptura con el ex-Presidente Hormaechea; ruptura que había supuesto, a su vez, la del propio PP. El PRC, por su parte, había llevado la iniciativa y el peso más fuerte en el ataque frontal al Presidente censurado y esperaba rentabilizar dicho esfuerzo.

Los resultados no pudieron ser más decepcionantes para ambos. El PP quedó reducido a 6 diputados y el PRC a 2. Por el contrario, mientras el PSOE se mantuvo subiendo tres escaños (pasó de 13 diputados a 16), el partido creado para la ocasión por el ex-Presidente Hormaechea conoció un inesperado éxito, logrando nada menos que 15 diputados, lo que le situaba como la segunda fuerza de la región a poco más de 3.000 votos del PSOE. El CDS, por su parte, desaparecía.

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS (26 de Mayo de 1991)				
PARTIDOS	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS INICIALES 1	ESCAÑOS AL FIN DE LEGISLATURA ²
PSOE	102.553	36,0	16	16
UPCA ³	99.289	34,9	15 [0]	-
PP ¹	42.499	14,8	6 [21]	6 [9]
PRC	19.064	6,7	2	2
IU	12.861	4,5	-	-
CDS	7.945	2,7	-	-

(1) El Grupo Parlamentario popular se constituyó inicialmente con 21 diputados (6 del PP y 15 de UPCA) tras el acuerdo entre ambos partidos para formar Gobierno.

(2) Al final de la Legislatura, de nuevo el Grupo Mixto volvió a ser muy numeroso: 12 diputados, procedentes del Grupo popular, pero en realidad integrantes todos de la UPCA. Entre ellos, el propio Presidente que, no obstante, sólo era apoyado por 8 de esos 12 miembros del Grupo Mixto. En el Grupo popular se mantuvieron, pues, sólo 3 de los diputados procedentes de la UPCA.

(3) Téngase en cuenta lo señalado en nota anterior. Por eso, no hubo inicialmente Grupo de la UPCA.

Tras estos resultados, a pesar de los durísimos enfrentamientos

anteriores y en contradicción con el sentido de la moción de censura de unos meses antes y del propio mensaje electoral a lo largo de la campaña, el PP pactó con la UPCA. Tras el pacto, resultó de nuevo elegido Presidente el Sr. Hormaechea, en primera votación, por mayoría absoluta (21 votos) y con los votos de su propio partido, UPCA (15), y del PP (6). Ambos partidos procedieron entonces a constituir un único Grupo parlamentario.

Se inicia así la tercera legislatura que en poco tiempo reproduciría –acrecentados, si cabe– buena parte de los conflictos de la anterior. Los excesos verbales se generalizaron, dimitieron varios Consejeros, los conflictos se multiplicaron. Todo lo cual culminó con nuevas mociones de censura –esta vez fracasadas– y la condena penal del Presidente Hormaechea, que se vio obligado, finalmente, a dimitir tras su absoluto aislamiento parlamentario.

Una vez formado el Gobierno, con mayoría de miembros de la UPCA, las dificultades empezaron muy pronto al conocerse, a primeros de noviembre de 1991, el auto de procesamiento del Presidente y 9 de sus Consejeros del anterior Gobierno, de los que 5 lo seguían siendo en el nuevo. El procesamiento traía causa de la querrela interpuesta, casi un año antes, por varios diputados y a la que me he referido ya en el punto anterior. Ello supuso una paralización de la actividad política y una nueva crisis institucional, a la que había que añadir la gravedad de la situación económica, con un enorme endeudamiento públicamente reconocido. En tales circunstancias el escenario político se trasladó, en buena medida, del Parlamento a la prensa y a los juzgados, con amenazas de querellas penales y continuas declaraciones públicas. Exponente de ese clima fue, por ejemplo, una insólita resolución de la Comunidad publicada de junio 1992: el anuncio de un concurso público cuyo objeto era la "presentación, asesoramiento y planteamiento de acciones judiciales en que pueda ser parte la DRC y lo acuerde o haya acordado el Consejo de Gobierno" y que, como era de esperar, quedó desierto...

Reproducido, pues, el distanciamiento político entre J. Hormaechea y el PP, varios Consejeros fieles a este último partido dimitieron y se generalizaron de nuevo los conflictos. Con el PP, en primer lugar, pero también conflictos internos en el seno del propio Gobierno. Así, cabe mencionar la ausencia de un Consejero a las sesiones del Consejo en una extraña situación, por lo demás conocida, que duró varios meses, hasta su dimisión en el segundo semestre de 1992. Al mismo tiempo se abrieron nuevos frentes conflictivos: con algunos grupos y colectivos sociales, con los empresarios, con la Universidad, con los beneficiarios de subvenciones de ayudas sociales, con el propio Poder Judicial, de forma indirecta, al decir que éste sólo será independiente cuando jueces y fiscales sean elegidos por el pueblo, etc. Y conflictos con la Administración Central y el Gobierno de la Nación, que serían, quizá, los más comprensibles desde la óptica de la dinámica y el debate político, aunque se podría haber evitado el tono y los abusos verbales empleados.

En junio de 1993, y de cara a las elecciones generales de ese año, J. Hormaechea "resucita" su partido, la UPCA, que, a pesar del compromiso adquirido de disolverlo, sólo estaba "hibernado" pues permanecía inscrito en el Registro oficial. Sus resultados (27.000 votos, y cerca del 10 por 100) no fueron excesivamente buenos si se los compara con los de las elecciones autonómicas de 1991. En todo caso, la presentación de la UPCA al Congreso y del Sr. Hormaechea como candidato al Senado por esa formación precipitó la ruptura del PP con el Gobierno plasmada luego en la fractura del Grupo Parlamentario Popular.

El 19 de junio de 1993, pasadas las elecciones generales y consumada la crisis y ruptura del Presidente Hormaechea con el PP, el PSOE presentó la primera moción de censura de esta tercera legislatura. En su motivación se aludía a "una profunda degradación de las relaciones institucionales, una patente inseguridad jurídica, una paralización de las inversiones públicas y una preocupante ausencia de proyectos de futuro". Fue rechazada al no lograr los apoyos necesarios. Obtuvo 18 votos (16 del

PSOE y 2 del PRC).

A partir de ese momento se aceleró un proceso similar al de años anteriores de continuas y aun contradictorias declaraciones y enfrentamientos cuyo escenario es de nuevo la prensa. Los socialistas se deciden a presentar de nuevo una segunda moción de censura el 27 de diciembre (la tercera en el cómputo total, con J. Blanco de candidato). En ella se insiste en las mismas razones y planteamientos de la primera, haciendo referencia también a los enfrentamientos institucionales, al descrédito ante la opinión pública, a la inexistencia de gestión y a la falta de apoyos del Gobierno (sustentado ya sólo por 8 diputados del Grupo Mixto, aunque, implícitamente, también por el PP, que no dio el paso que podría haber dado para derribarlo). Debatida con gran expectación el 5 de enero de 1994 obtuvo los mismos votos que la anterior: 18 a favor (PSOE y PRC), 4 abstenciones (parte del Grupo Mixto) y 17 en contra (PP y los restantes 8 diputados del Grupo Mixto).

Sin embargo, pocos días antes, con motivo del debate sobre el Estado de la región celebrado el 13 de diciembre, la Asamblea aprobó mayoritariamente varias mociones que significaban, de hecho, un rechazo de la orientación del Gobierno y una explícita reprobación. Todavía más, unos días antes de la segunda moción de censura, el Parlamento aprobó lo que algunos diputados denominaron "una moción de censura técnica": una ley de carácter financiero que limitaba extraordinariamente la actividad ejecutiva del Gobierno, sometiendo a control y autorización parlamentaria las transferencias de créditos, la imputación a cada ejercicio del gasto de los créditos plurianuales o el orden de preferencia en la aplicación de las órdenes de pago, atando así de pies y manos buena parte de la actividad financiera del Ejecutivo. La norma (Ley 9/1993, de 28 de diciembre) fue aprobada con los votos de toda la oposición, incluidos los del PP, y dio lugar a nuevos escarceos dialécticos tanto a lo largo de su tramitación (los miembros del Gobierno abandonaron el hemiciclo) como en el momento de su publicación, que el Gobierno retrasó cuanto pudo (lo que dio lugar al

hecho insólito de que el texto aprobado se transmitiera por vía notarial y se “notificara” así también a otros altos cargos de la Consejería de Economía).

Esta ya de por sí caótica y excepcional situación se complicó definitivamente, en la primavera de 1994, con la celebración, en un ambiente tenso y de gran expectación, del juicio contra el Presidente y otros colaboradores suyos. El 24 de octubre se dio a conocer la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia en la que se condenaba al Sr. Hormaechea y a tres de sus ex-Consejeros, siendo absueltos los otros seis implicados.

El Presidente fue condenado a una pena de 6 años y un día de prisión mayor, y a 7 de inhabilitación absoluta, por un delito de malversación de caudales públicos, acordando el Tribunal, al mismo tiempo, interesar al Gobierno la conmutación de dicha pena por la de un año de prisión menor "al estimarla excesiva teniendo en cuenta la gravedad del hecho y el perjuicio social causado". Asimismo fue condenado a otros 7 años de inhabilitación especial por un delito de prevaricación. Y absuelto de los demás cargos. Un año después, el Gobierno indultó al condenado, aunque el indulto no afectó a la inhabilitación.

Los dos hechos por los que se produjo la condena fueron la publicación como publicidad institucional, con cargo a fondos públicos y contra el criterio de la intervención, de varios anuncios en algunos de los cuales se llevaban a cabo "descalificaciones, improperios e insultos de variada índole contra sus discrepantes políticos" y, en segundo, lugar, el encargo directo y sin expediente alguno de una serie de carteles anunciadores de las obras adjudicadas por la Administración.

La Sentencia sería más tarde ratificada en casación por el Tribunal Supremo (STS de 10 de julio de 1995), aunque, años después, el Tribunal

Constitucional (STC 162/1999, de 27 de septiembre) estimó un recurso de amparo presentado por J. Hormaechea y ordenó la repetición del juicio al considerar el TC que se había violado el derecho a la tutela judicial por unas declaraciones del hoy ya fallecido Presidente del TSJ que, a juicio del TC, le colocaban en situación de pérdida de su neutralidad objetiva. Dichas declaraciones relativas al entonces acusado habían sido vertidas tras muchas otras anteriores de aquél cuestionando la neutralidad de los jueces o arremetiendo durísima e insultantemente contra el propio Presidente del Tribunal. El nuevo juicio, con resultado igualmente condenatorio, se celebró 8 años después del primero, a finales de 2002, concluyendo en Sentencia del TSJ de 10 de diciembre de 2002, que el TS ratificó en 2004 al declarar que había lugar al recurso de casación interpuesto (STS de 31 marzo 2004).

La racha de condenas judiciales de 1994 no hizo más que empezar. También en octubre y luego en noviembre de ese mismo se producían otras dos condenas al Presidente por injurias a un alcalde pedáneo y a un empresario. Y, a su vez, el Consejero de Economía era también condenado por las retenciones efectuadas a los Ayuntamientos de su participación en los tributos estatales, que aquéllos reciben a través de la Administración autonómica y que ésta retenía para compensar otras deudas.

Con ese panorama y los antecedentes del año anterior el 25 de octubre de 1994 se presentaron dos nuevas mociones de censura. La primera, firmada por 9 diputados del PP. La segunda, propuesta por 6 diputados del PSOE. Ambas hacían referencia en su exposición de motivos a la situación creada tras la condena del Presidente. Pero ambas decayeron antes de su debate y votación, previstos para el 7 de noviembre, por cuanto el día 5 de noviembre el Presidente Hormaechea presentó su dimisión.

A partir de ese momento se pusieron en funcionamiento los

mecanismos previstos para la elección de un sucesor. Tras la correspondientes consultas, el Presidente de la Asamblea propuso como candidato al Presidente del PP, que no logró ser elegido al obtener tan sólo 13 votos a favor, frente a 23 en contra (PSOE y UPCA) y 2 abstenciones (PRC). En segunda votación se repitieron los mismos resultados.

Tras una nueva ronda de consultas, el Presidente de la Asamblea propuso entonces un nuevo candidato: el líder del PRC, partido que contaba sólo con 2 diputados pero que se pensaba podría concitar el apoyo de populares y socialistas vista la imposibilidad de un pacto entre los dos grupos mayoritarios. Pero de nuevo fracasó la investidura. El candidato sólo obtuvo 17 votos a favor.

Ni el Presidente dimisionario, ni su Gobierno, asistieron a ninguno de los dos debates de investidura. Al fracasar éstos el Gobierno continuó en funciones hasta las anunciadas elecciones autonómicas de mayo de 1995. Un Presidente condenado en funciones y un Gobierno que acabó siendo una caricatura de tal pues al final de la legislatura quedó sólo con 4 Consejeros (el de Economía hubo de cesar al desestimar el TS, en abril de 1995, su recurso de casación contra la condena impuesta por el TSJ, ya mencionada). En el momento del relevo sólo quedaban 2 Consejeros puesto que los otros 2 debieron dimitir también al haber sido elegidos Concejales y resultar dicho cargo incompatible con el de Consejero.

Poco antes de las elecciones se conocería la Sentencia del TS de 28 de marzo de 1995 que desestimaba el recurso de casación interpuesto por el Presidente contra la Sentencia del TSJ de 26 de octubre anterior, que le condenaba a un mes de arresto mayor y multa por el delito de injurias a un alcalde pedáneo. Una condena menor pero que, al ser firme y tener que ejecutarse en período electoral, iba a tener importantes consecuencias políticas en la medida en que, como pena accesoria, implicaba la suspensión del derecho al sufragio del Presidente. La ejecución de dicha

Sentencia dio origen a diversos escarceos y dilaciones, pero, al final, la Junta Electoral Central decidió en la madrugada del domingo 28 de mayo, es decir, la noche del mismo día de la celebración de los comicios, que el condenado estaba inhabilitado como candidato y como votante y que debía correr la lista del partido. Tiempo después el TS (STS de 25 de mayo de 1996) desestimó el recurso contra ese modo de ejecutar la Sentencia condenatoria que impedía al Sr. Hormaechea presentarse como candidato y el TC, aunque estimó parcialmente el amparo en un tema marginal relativo a la intimidad personal y los antecedentes penales, lo desestimó en la pretensión principal (STC 144/1999, de 22 de julio).

La legislatura terminaba, pues, con protagonismo de los tribunales y con una situación crítica. El año 1995 había empezado con la prórroga de unos Presupuestos de 1993, a su vez prorrogados en 1994, y sobre los que incidía la ya citada Ley 9/1993 por la que la Asamblea tenía que autorizar toda transferencia o modificación de créditos. Sólo en marzo, de 1995, se aprobó la Ley de Presupuestos para 1994 (digo bien, para 1994), aunque seguía vigente la citada Ley 9/1993, en cuya aplicación la Asamblea negó varias transferencias de crédito pretendidas por el Gobierno. Un Gobierno en funciones, que acabó su mandato diezmado, con un Presidente varias veces condenado y que aún pudo ver cómo el Tribunal de Cuentas de la UE detectaba, en mayo, irregularidades en las obras cofinanciadas a cargo de los Fondos comunitarios, denunciaba desfases y reformados e incluso reclamaba dineros adelantados para proyectos no ejecutados...

Tras la toma de posesión del nuevo Ejecutivo salieron a relucir aún más datos sobre la caótica situación de la Administración: las dificultades económicas habían afectado a la intendencia, la limpieza, el mantenimiento, los suministros. La prensa publicó al respecto algún reportaje nunca desmentido con descripciones que, al cabo de los años, resultan esperpénticas.

Culminaba así la legislatura más anormal desde que existe la

Comunidad. Una legislatura en la que la patología acumulada oscureció por completo y dejó de lado los problemas y cuestiones que en otra situación podrían considerarse el centro del análisis y las preocupaciones: la reforma estatutaria de 1994 y la ampliación competencial que conllevaba (que, siendo importante, pasó sin pena ni gloria), las relaciones interadministrativas, la producción normativa, la gestión de los servicios y la dinamización social. Una situación crítica que produjo el alejamiento de las instituciones y buena parte de la ciudadanía poniendo en peligro, incluso, la propia viabilidad de la Comunidad.

5.- Tras tanto despropósito las elecciones de 1995 suponen un cambio balsámico, una cesura con todo el período anterior. Más allá de los detalles lo que importa y se impone es una palabra: normalización. Normalización que trae causa de las elecciones de mayo que arrojan los siguientes resultados:

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS (28 de Mayo de 1995)				
PARTIDOS	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS INICIALES 1	ESCAÑOS AL FIN DE LEGISLATURA¹
PP	103.632	33,6	13	13
PSOE	80.379	26,0	10	10
UPCA	53.065	17,2	7	7
PRC	46.527	15,0	6	6
IU	23.533	7,6	3	3
CDS	1.266	0,4	-	-

(1) No hubo cambios de Grupo, por primera vez, salvo el cambio de nombre de IU que pasó a ser IDCAN (Izquierda Democrática de Cantabria) y que planteó una cuestión de interés. El Grupo se formó como IU, pero sus tres integrantes abandonaron las filas de esa formación para integrarse en la nueva IDCAN con la pretensión de que ésta se subrogara en la posición parlamentaria de IU y mantuviera el Grupo con la nueva denominación.

Las elecciones fueron ganadas por el PP que ofrecía una nueva cara y presentaba a un joven político, José J. Martínez Sieso, diputado en el Congreso, que no había participado hasta entonces en la política regional. La UPCA redujo su presencia a la mitad, en ausencia obligada de su fundador. Entró Izquierda Unida en el Parlamento, subió mucho el PRC (del 6 a casi el 15 por 100 y de 2 diputados a 6) y bajó de forma considerable el PSOE, también con candidato nuevo hasta el momento alejado de la vida parlamentaria.

No había un partido mayoritario, de modo que, al final, se produjo el pacto PP-PRC que, en minoría (les faltaba un diputado para la mayoría absoluta) formaron Gobierno, con el candidato del PP como Presidente y con la expresa finalidad de lograr la normalización política e institucional. A tal fin el nuevo Gobierno, que dada su precaria mayoría tuvo que negociar acuerdos y solicitar al menos la abstención de otros Grupos, inició una política de gestos tendente a recuperar el diálogo, lograr la colaboración de las instituciones y el entramado social y generar confianza. El Parlamento adquirió mayor protagonismo. Y el Ejecutivo, sin especiales problemas internos destacables, empezó a encarar luego las políticas concretas que le dieran sentido: inversiones, infraestructuras, acción social, medio ambiente, turismo, etc. traducidas muchas veces en Leyes de incidencia, externa hasta el punto de que en esa Legislatura se aprobaron casi tantas Leyes de ese carácter (12) como en los 14 años anteriores (15).

Se desbloquearon los traspasos de funciones y servicios del Estado. El Gobierno aceptó desde el principio el nuevo modelo de financiación propuesto por el Gobierno central, ahora del PP, tras las elecciones generales de 1996. Y se aprobó una proposición de Ley, auspiciada por todos los Grupos, para la reforma del Estatuto; reforma que culminó en 1998 con su aprobación definitiva por las Cortes Generales como Ley orgánica y que, como en otro momento se dirá, supuso un gran salto cualitativo en todos los órdenes pero, sobre todo, en el plano competencial al igualar, de hecho, a la Comunidad con todas las demás.

La previsión de las competencias sanitarias prestadas por el Insalud en la nueva versión del Estatuto y la asunción efectiva de las competencias educativas, cuyos traspasos se produjeron en 1999, son datos a destacar, así como, en otro plano, la elevación del nivel económico que supuso la superación de la barrera del 75 por 100 de la media europea del PIB por habitante, con la anudada consecuencia de perder parte de beneficios derivados de haber estado por debajo hasta entonces

y haber sido Objetivo 1 para los Fondos Estructurales europeos.

La mejora del clima en los modos y las formas, el acercamiento entre partidos, el acuerdo alcanzado en algunos aspectos destacados y singularmente en la reforma estatutaria, la desviación del debate político al ámbito parlamentario, la elaboración de normas, la relevancia del esfuerzo inversor, la mejora de la gestión económica y administrativa y de la prestación de algunos servicios, la abundante actividad parlamentaria y la escasa conflictividad formalizada configuran un paisaje jurídico-político sin especiales elementos destacables que es a lo que se ha llamado “normalización”. Una situación que, por lo que hace al Gobierno, se plasma en planes, proyectos y acciones, y en lo que atañe a la actividad de la oposición, en propuestas, críticas y alternativas.

La legislatura no supuso cambios de Grupos parlamentarios y por primer vez terminó con los mismos con los que empezó.

6.- La quinta Legislatura comienza en junio de 1999 tras las elecciones de esa fecha. Unas elecciones en las que PP y PSOE suben (de 13 a 19 escaños y de 10 a 14, respectivamente), el PRC se mantiene con los mismos 6 diputados, IU baja a la mitad y pierde la representación parlamentaria y se produce un hecho destacado: la práctica desaparición de la UPCA de J. Hormaechea que desde sus 53.000 votos y 7 diputados de la legislatura anterior obtiene apenas 9.600 votos y no llega al 5 por 100 que exige la Ley electoral como umbral mínimo para tener representación. El cuadro resultante fue el siguiente:

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS (13 de Junio de 1999)				
PARTIDOS	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS INICIALES	ESCAÑOS AL FIN DE LEGISLATURA¹
PP	134.924	42,5	19	19
PSOE	104.004	33,0	14	14
PRC	42.896	13,5	6	6
IU	11.707	3,6	-	-
UPCA	9.743	3,0	-	-

(1) No hubo cambios de Grupo parlamentario a lo largo de la Legislatura.

El PP se quedó a un escaño de la mayoría absoluta y, por ello, se reprodujo otra vez el pacto de gobierno de la legislatura anterior, PP-PRC, cuyos escaños sumaban esta vez una amplia mayoría (25). Con el mismo Presidente del PP, el pacto puede decirse que resultó muy rentable para el PRC que obtuvo por ello la presidencia del Parlamento, la Vicepresidencia del Gobierno, un par de carteras, entre ellas la de mayor inversión (Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda), la Alcaldía del segundo municipio de la Región (Torrelavega) y la participación en el gobierno del Ayuntamiento de la capital, donde el PP tenía mayoría absoluta.

Constituido el Gobierno continuó la actividad parlamentaria y gubernamental sin sobresaltos. La normalidad institucional pareció asentada y el juego del debate político discurrió por los cauces propios del mismo. Los datos reseñables no pertenecen ya a la política espectáculo sino que hacen referencia a cuestiones concretas con proyección práctica y social. Así, la salida controlada de la región del llamado Objetivo 1 de los Fondos estructurales de la UE, en el que estaba desde 1989, al superar el

límite del desarrollo previsto. La asunción de las transferencias en materia de las prestaciones sanitarias de la Seguridad social-Insalud (a través del nuevo Servicio Cántabro de Salud), la culminación de las competencias educativas, la preocupación permanente por las infraestructuras de comunicaciones, la sensibilidad cada día mayor por los problemas medioambientales y el llamado desarrollo sostenible en una región donde “el ladrillo” ha enriquecido a muchos...

La actividad del Parlamento, de otro lado, fue intensa en estos años y aumentó el número de Leyes con efectiva trascendencia externa.

Exponente de cómo habían cambiado las cosas fue el segundo juicio en el que se juzgó al ex-Presidente Hormaechea. Como señalé más atrás, el TC (STC 162/1999, de 27 de septiembre) ordenó la repetición del celebrado en 1994 al estimar que el anterior Presidente del TSJ se había colocado en situación de abstención por unas declaraciones por las que perdía la neutralidad objetiva. Después de algunas dudas acerca de qué tribunal tenía que juzgarle, la STS de 8 de marzo de 2002, decidió que fuera de nuevo el TSJ. Y, en efecto, el juicio, lleno de incidentes y episodios atípicos en el que el procesado esta vez se defendió a sí mismo, se repitió en el otoño de 2002. Pero lo que importa destacar fue que el temor a que los fantasmas del pasado volvieran a proyectarse sobre el presente resultó infundado. Después del primer día, cabe resaltar el nulo interés que despertó un proceso en el que se juzgaban por segunda vez hechos de hacía más de diez años y respecto de una persona que hacía ya casi ocho estaba fuera de la vida política. Tampoco la nueva Sentencia, de 10 de diciembre de 2002, igualmente condenatoria, mereció excesiva atención. En este segundo juicio las penas de prisión impuestas fueron menores (interesando la Sala el indulto en la propia Sentencia), pero las dos de inhabilitación para cargos electivos suman 13 años (uno menos que en la primitiva Sentencia). La posterior STS de 31 de marzo de 2004 declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto.

Por lo demás, el pacto de gobierno funcionó razonablemente bien. Sólo al final de la legislatura y de cara ya a las elecciones de mayo de 2003 se produjeron algunos roces entre los partidos gobernantes –PP y PRC– que tienen un espacio electoral parcialmente coincidente. El origen de la mayor de esas discrepancias estuvo en el llamado Plan de Ordenación del Litoral, una Ley que pretende proteger la costa por medio de una serie de medidas prohibitivas. El Plan, gestado en la Consejería de Medio Ambiente, atribuida al PP, fue objeto de algunas diferencias de criterio expuestas desde la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, gestionada por el PRC. Las discrepancias no parecían ser muy de fondo (de hecho el PRC anunció que el Plan formaría parte de sus prioridades postelectorales) sino más bien de orden técnico y social (estando en juegos los principios de seguridad jurídica y participación social), aunque esas diferencias, que impidieron la aprobación del Plan en la legislatura, se interpretaron inevitablemente en términos políticos y clave electoral.

Este es, más o menos, el contexto en el que el año 2002 se celebró el vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley orgánica de 21 de diciembre de 1981, pero publicado el 8 de enero de 1982. Veinte años que cabe resumir con el título de este epígrafe: de la crisis institucionalizada a la normalidad institucional.

7. La sexta legislatura (2003-2007) conocería, al año siguiente, un cambio político importante como consecuencia de las elecciones de 2003: un Gobierno de coalición en el que se mantiene el PRC, pero cambia el otro socio. En efecto, las elecciones de ese año 2003 significaron un aumento notable del PRC (más de 20.000 votos y algo más de 5 puntos porcentuales) y una bajada del PP y del PSOE en términos porcentuales, aunque el PP sube en números absolutos. Los resultados se reflejan en el siguiente cuadro:

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS (25 de Mayo de 2003)				
PARTIDOS	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS INICIALES	ESCAÑOS AL FIN DE LEGISLATURA¹
PP	146.796	43,3	18	18
PSOE	103.608	30,6	13	13
PRC	66.480	19,6	8	8
IU	12.770	3,7	-	-

Como consecuencia de estos resultados, excluida la posibilidad de un Gobierno en minoría, había dos combinaciones posibles: reproducir la coalición existente hasta ese momento (el pacto PP-PRC) o configurar una nueva mayoría (PSOE-PRC). Tras diversas y rápidas negociaciones el PRC optó por apoyar un Gobierno de coalición con el PSOE. El pacto resultante otorgó la Presidencia del Gobierno al partido minoritario, el PRC, que obtiene, además, 4 Consejerías. El PSOE asume la Vicepresidencia y 5 Consejerías más.

El hecho de que el cambio se llevara a cabo sobre el gozne de un partido que estaba ya antes en el Gobierno ayudó, seguramente, a que aquél fuera, en apariencia, suave y sin excesivas estridencias. De un Gobierno de derecha o centro derecha se pasó a otro de centro izquierda, lo cual era una completa novedad en la pequeña historia de la Comunidad en la que el PSOE no había tenido nunca responsabilidades ejecutivas, si se exceptúa el pequeño período del llamado Gobierno de gestión en 1991. Se trataba, pues, de una novedad destacada por lo que la alternancia supone desde la óptica democrática, pero también porque esponjaba los escalones intermedios de la Administración.

El pacto PSOE-PRC, no obstante, produjo inicialmente un cierto

desconcierto en las filas del PP, que de la incredulidad pasó a una oposición basada en una crítica generalizada, centrada como principal destinatario en su antiguo socio de Gobierno. Esta preferencia podría explicarse en términos electorales en la medida en que el posible espacio para aumentar y extender el terreno electoral del Partido Popular estaría, justamente, en el electorado potencial del PRC. Los datos de las elecciones generales de 2004 comparados con los de las autonómicas de 2003 permitirían extraer esa conclusión. En efecto, con una participación muy similar en ambos casos la subida del PP y del PSOE coincidió casi exactamente con los votos del PRC en las elecciones autonómicas de 2003. Teniendo en cuenta que el PRC no se presentaba a esos comicios la conclusión parecía indicar que el electorado del PRC no se decantó en esta ocasión por una sola opción sino que se dividió, casi por mitad, entre las otras dos principales; circunstancia que explicaría un cierto aumento de la tensión existente entre el PP y el PRC en cuanto ambos se disputan un espacio potencialmente no desdeñable del electorado.

De la nueva Administración hubo una Consejería que salió muy reforzada: la de Presidencia, que a las tradicionales competencias de carácter horizontal (servicio jurídico, funcionarios, gestión administrativa, tecnologías...), añadió el importante ámbito de la responsabilidad en urbanismo y ordenación territorial. Cabe pensar que no fue ninguna casualidad el reforzamiento de dicha Consejería. Y es que el nuevo Consejero era la persona que, dese la Secretaría Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, había protagonizado de alguna manera las discrepancias que en la última etapa del anterior Gobierno se suscitaron entre los dos socios (PP y PRC) a propósito del Proyecto de Ley del Plan de Ordenación del Litoral (POL) que, como ya se ha dicho, estuvo en la base de la ruptura o no renovación del acuerdo de Gobierno PP-PRC. Y era un compromiso del Presidente que el nuevo Gobierno retomara la reelaboración del POL.

En efecto, tras una larga tramitación se aprobó finalmente la Ley

2/2004, de 27 septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral. La Ley toma como referencia el texto gestado en la legislatura anterior, aunque reelaborado y con cambios, tanto desde el punto de vista técnico como de objetivos. A pesar de los cambios, la Ley no contiene previsiones sustancialmente diferentes a las del primer POL, pero generó una polémica en torno a su eventual incidencia en la autonomía local. Por esa razón la Ley fue finalmente recurrida por 53 senadores y, además, 17 municipios de los 37 a los que afectaba plantearon también ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local .

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

Un año después de su toma de posesión el Gobierno aprobó el llamado “Plan de Gobernanza”, texto ambicioso en el que se plasmaron los compromisos, objetivos y líneas de actuación prioritarias del Gobierno articulados en torno a una serie de ejes (agua, vivienda, salud pública, desarrollo rural, sistema educativo, turismo...), que, en el fondo, no son otra cosa que las prioridades políticas del momento.

El Gobierno consolidó, poco a poco, su presencia e inició una agenda legislativa caracterizada, sobre todo en la segunda parte de la legislatura, por un aumento de las normas sectoriales de incidencia externa y que afectaban, como es lo propio, a la vida cotidiana de los ciudadanos. Leyes de Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección de las Víctimas, de consumidores, protección de la naturaleza, garantía de tiempos máximos de espera en la sanidad pública, caza, control ambiental... Y, junto a ello, alguna política de gestos y tareas de inversión.

La legislatura finalizó sin cambios en el Gobierno de coalición, en el que se mantuvo una destacada coordinación sin roces reseñables, y con las naturales críticas de la oposición, en la que quizá hay que destacar un cierto desplazamiento del debate partidista y parlamentario a la polémica institucional, sobre todo entre el Ayuntamiento de la capital y el Gobierno regional.

8.- La Séptima legislatura se inicia en el verano de 2007 bajo el signo de la continuidad. Las elecciones fueron ganadas por el PP, pero descendiendo en escaños (pierde uno) y en votos (baja unos 3.000 votos) respecto de las de hace cuatro años. El PSOE sufrió un considerable retroceso (baja de 13 a 10 diputados y pierde prácticamente 20.000 votos). Y el PRC conoce un espectacular aumento de en torno al 50 por 100 (de 66.000 votos pasa a 99.000 y de 8 diputados, a 12) lo que le convierte en el segundo partido de la región. Los datos fueron los siguientes:

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS (27 de Mayo de 2007)				
PARTIDOS	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS INICIALES	ESCAÑOS AL FIN DE LEGISLATURA
PP	143.610	41,5	17	
PRC	99.159	28,8	12	
PSOE	84.982	24,3	10	
C X C	6.511	1,8	-	

En tales circunstancias se reprodujo el pacto PRC-PSOE, que aumenta ahora su soporte parlamentario (de 21 diputados pasa a 22), manteniendo la proporcionalidad de la representación de ambos partidos en el Gobierno. El PRC conserva la Presidencia, más 4 Consejerías, las mismas de la legislatura anterior (Presidencia, que pierde Urbanismo y Ordenación del Territorio en beneficio de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, también en manos del PRC; Cultura, Turismo y Deporte; y la antigua Consejería de Agricultura y Ganadería ahora llamada de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad). El PSOE retiene la Vicepresidencia (a la que se vincula la Consejería de Empleo y Bienestar Social) más Industria y Desarrollo Tecnológico; Economía y Hacienda; Medio Ambiente; Educación; y Sanidad.

La continuidad a que se ha hecho referencia se plasma también en el plano personal en los Consejeros del PRC, que repiten todos. En el PSOE cambian tres titulares (Industria, Medio Ambiente y Sanidad) de las Consejerías que le corresponden. Las elecciones locales celebradas el mismo día que las autonómicas supusieron la repetición de la mayoría absoluta del PP en el Ayuntamiento de la capital, aunque se produjo un cambio en la persona del Alcalde, lo que parece haber supuesto un cambio de actitud en las críticas institucionales y el inicio del desbloqueo de

algunos contenciosos con el Gobierno pendientes de la etapa anterior.

IV.- EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: CONTEXTO GENERAL, CONTENIDO BÁSICO Y REFORMAS POSTERIORES

1.- Referencia al modelo territorial de la Constitución: evolución general

1. El Estatuto de Autonomía de Cantabria se enmarca política y jurídicamente en el amplio proceso de descentralización que propicia la Constitución española de 1978. Un proceso que forma parte de los elementos centrales de la transición y que obedece a diversas causas y variados objetivos. De un lado, se trataba de dar una respuesta a las aspiraciones de aquellos territorios en los que el sentimiento autonomista y la conciencia de diferenciación estaban desde hacía tiempo presentes y eran ampliamente compartidos por muchos ciudadanos. Pero, al mismo tiempo, se trataba también de propiciar un modelo de distribución territorial del poder más próximo, de manera que las decisiones se tomaran allá donde surgen los problemas, en la línea de lo que después se ha llamado el “federalismo cooperativo”.

En el caso de Cantabria la autonomía que el Estatuto representa y articula institucionalmente se enmarca, claro es, en esos mismos postulados constitucionales, aunque su nacimiento, según ya se ha indicado con anterioridad, fue el fruto no del todo previsto de un conjunto de situaciones y circunstancias a las que ya se ha hecho mención más atrás.

El hecho cierto es que Cantabria acabó configurándose como la Comunidad Autónoma que hoy es. Y su Estatuto constituye, como dice su propio Preámbulo, “la expresión jurídica de la identidad de Cantabria”. Se trata de la norma institucional básica de la Comunidad, que define sus instituciones (Parlamento, Presidente y Gobierno), plasma sus

competencias y enumera sus recursos; todo ello en el marco de lo dispuesto con carácter general en el Título VIII de la Constitución.

Así, pues, el Estatuto y la autonomía que en él se plasma se enmarcan en el contexto general del modelo de Estado descentralizado que la Constitución auspicia y diseña en su Título VIII y, singularmente, en su Capítulo III (arts. 143 a 158).

2.- Si echamos la vista atrás y nos remontamos a lo que sucedía en España hace 30 años nos encontraríamos con un panorama muy complejo presidido por la necesidad de elaborar un texto constitucional que ordenara la vida colectiva y articulara las preguntas básicas a las que responde una Constitución: quién manda, cómo manda, cuánto manda y en qué no puede inmiscuirse el que manda. Esto es, la articulación de los derechos fundamentales y la organización del Poder.

En ese contexto, el valor más importante, seguramente, fue el del aprendizaje conjunto de la democracia y, en particular, la interiorización de la importancia del acuerdo, de la negociación y el pacto; aspectos todos ellos visibles en el Título VIII de la Constitución. Un Título en el que los constituyentes de 1978 adoptaron un modelo de Estado descentralizado, poco definido y relativamente abierto sobre el que, por lo demás, y a diferencia de lo que sucedió en la Constitución de 1931, apenas si hubo debates y discusiones públicas en su elaboración parlamentaria.

Ese modelo partía de la base de ciertos presupuestos que se consideraban implícitos a la propia democracia de manera que la descentralización, sin mayores matices, era una condición sobreentendida de la reforma política que se iniciaba. Probablemente por ello el resultado final no fue fruto de ningún racionalismo sino del consenso que presidió el momento y de un conjunto de expresiones deliberadamente ambiguas que propiciaron diversas y aun contradictorias "lecturas" posteriores.

En efecto, a partir de esos presupuestos, los constituyentes

adoptaron un modelo descentralizado de Estado poco definido y relativamente abierto sobre el que, por lo demás, apenas hubo debates y discusiones públicas en su elaboración parlamentaria. Precisamente por eso, la Constitución ni estableció el mapa autonómico (de manera que éste se fue cerrando a medida que las provincias se fueron articulando en Comunidades Autónomas de acuerdo con las previsiones abiertas por el propio texto constitucional), ni impuso un listado de competencias autonómicas obligadas (eran los Estatutos los que «podían» asumir competencias dentro de una lista de materias), ni prefiguró su organización, ni impuso sus instituciones (que dependían también del Estatuto). La Constitución fijó sólo un marco dentro del cual cada Estatuto establecería su organización y su propio ámbito competencial. No es posible ahora efectuar una descripción detallada del sistema pero, a grandes rasgos, sí cabe enunciar las principales características de un modelo de distribución del poder que fue una opción general basada en la creciente aspiración por la diferenciación regional, pero también, como he dicho, un criterio organizativo para intentar dar una respuesta eficaz a los problemas cotidianos una vez constatado el agotamiento del modelo centralista y a la vista del aumento de las funciones públicas inherentes al Estado social. Se trató, por tanto, de una apuesta por la descentralización, por acercar los centros de poder a los ciudadanos, pero también, una posibilidad para plasmar la diferenciación y la asunción de la diversidad de identidades colectivas.

El nuevo modelo territorial convierte a las Comunidades Autónomas en centros de referencia inexcusables de la vida política, económica y social. De ahí, como digo, la necesidad de apuntar, aunque sea en esquema, el marco de las competencias de la Comunidad de Cantabria. Un marco que es similar al de las demás y que en términos muy simples se puede esquematizar diciendo que la Constitución no determina de forma acabada la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que sólo diseña una serie de criterios y un conjunto de límites. Es cada Estatuto de Autonomía el que, respetando

dichos principios, criterios y límites, concreta el contenido real de la autonomía. Para decirlo en términos más comprensibles: las competencias *reales* de cada Comunidad no están en la Constitución sino en cada Estatuto, aunque las competencias de cada Estatuto tienen como tope y límite el marco competencial que aparece en la Constitución. Lo cual es distinto a lo que sucede en aquellos Estados descentralizados en los que las competencias vienen tasadas en el propio texto constitucional.

El principio dispositivo, no obstante, se vio matizado desde el principio por dos circunstancias ajenas a su origen: el síndrome de imitación y la implícita voluntad de las Comunidades Autónomas emergentes de asumir el mayor poder posible. Ambas circunstancias contribuyeron a una cierta homogeneidad organizativa y competencial de los nuevos entes autonómicos.

Así, pues, a partir de ese marco constitucional el sistema se fue concretando y completando poco a poco tras la aprobación de todos los Estatutos. Y en ese proceso de concreción, desde el plano jurídico, hay que destacar la importantísima labor sistematizadora del Tribunal Constitucional. Una labor que, en resumidas cuentas, ha consistido en dotar de coherencia a los escasos y a veces poco concretos preceptos del Título VIII de la Constitución. Un Título en el que, como acabo de decir, no hay propiamente un modelo final completo y acabado de descentralización sino un marco que ha ido rellenándose a partir de la jurisprudencia constitucional y de la propia práctica aplicativa. Un Título, en resumen, en el que se plasma un modelo de descentralización política que si bien no es del todo cerrado, tampoco es del todo abierto. O, si se quiere, con el matiz que implica el cambio de la frase, un modelo que si no es del todo abierto, tampoco es completamente cerrado. Un modelo, por tanto, notablemente ambiguo que pivotaba sobre la previsión, siquiera transitoria, de dos tipos de Comunidades Autónomas.

Estaban, por un lado, las Comunidades que podían acceder de

inmediato a la autonomía plena y, por otro, todas las demás que pudieran constituirse de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 143.2 CE. Comunidades éstas últimas que, no obstante, podían modificar sus Estatutos al cabo de cinco años (art. 148.2 CE) e igualarse con las primeras. A este segundo tipo de Comunidades, que la doctrina denominó de segundo grado, responde, justamente, el caso de Cantabria.

A partir de esa dicotomía, desde el punto de vista competencial la Constitución contempla dos listas de materias que, en realidad, contienen una previsión general (art. 149) y otra transitoria (art. 148).

La previsión transitoria (el art. 148 CE) era la lista de las competencias que podían asumir todas las Comunidades Autónomas. Y, al mismo tiempo, era también el límite competencial de las CC.AA. de segundo grado que, durante al menos cinco años, *únicamente* podían asumir competencias dentro de las materias de esa lista. Era, pues, la lista de las materias que inicialmente *podía* asumir el Estatuto, respecto de las cuales, salvo que lo prohibiera el precepto constitucional mencionado, cabía asumir tanto la función normativa (aprobar Leyes y reglamentos) como la ejecución y aplicación de dichas normas (vigilar, sancionar, comprobar, autorizar, denegar, prohibir, etc.; en definitiva, funciones administrativas de aplicación del Ordenamiento). Se podía hablar, pues, en ese ámbito de *competencias exclusivas*, aunque esta calificación era un tanto ambigua y no siempre correcta, dado que si el ejercicio de competencias del art. 148 resultaba afectado por competencias estatales del art. 149.1 CE la exclusividad se tornaba en compartición en los términos a los que inmediatamente aludo.

La segunda lista (la del art. 149 CE) era, en principio, la lista de las competencias estatales. Pero, ello no obstante, en dicho precepto, junto a supuestos en los que quedaba claro que no había participación autonómica alguna, se contemplaban también otros en los que sí se permitía la asunción por las Comunidades Autónomas de ciertas

funciones. Se trataba entonces de *competencias autonómicas necesariamente compartidas*; compartición articulada en los términos del propio art. 149 CE. A saber: competencia autonómica para legislar en el marco de las bases estatales, desarrollándolas (para ejecutar y aplicar esa legislación, esto es, el bloque normativo resultante, el binomio bases-desarrollo) o competencia sólo para ejecutar y aplicar la legislación estatal. Pero esta posibilidad, esto es, que las CC.AA. pudieran asumir competencias compartidas dentro de la lista del art. 149 CE, era una posibilidad, como he dicho, en principio reservada solamente a las CC.AA. de primer grado y vedada transitoriamente para todas las demás (Cantabria, incluida), aunque desde el principio muchos Estatutos de Autonomía incurrieron en un más que evidente exceso, no cuestionado, sin embargo, por nadie.

A partir de la diferenciación señalada entre unas Comunidades Autónomas y otras, y en virtud del ya citado principio dispositivo, era cada Estatuto de Autonomía el que tenía que decidir qué competencias asumía dentro de las posibles, con qué carácter (si de forma exclusiva o no) y con qué funciones (legislativas o no). Con la matización, ya señalada, para las CC.AA. que, como Cantabria, accedieron a la autonomía por la vía del art. 143, esto es, las CC.AA. de segundo grado: estas Comunidades sólo podrían asumir competencias dentro de la lista del mencionado art. 149.1 CE una vez transcurridos 5 años y previa la reforma de sus Estatutos; reforma que debía hacerse mediante Ley orgánica por las Cortes Generales, lo que conllevaba, obviamente, una negociación política que iba más allá de la propia voluntad regional. En efecto, la reforma precisaba el acuerdo de las fuerzas políticas estatales, dado que las Leyes orgánicas deben aprobarse por mayoría absoluta del Congreso de los diputados.

Había, además, una posibilidad excepcional de ampliación competencial: el Estado podía, en efecto, ampliar extraestatutariamente y mediante Ley orgánica las competencias autonómicas (art. 150.2). Previsión tan vaga como potencialmente amplia, de la que se ha hecho

uso a veces *para igualar* (en el caso de alguna Ley de transferencia a Galicia para añadir competencias que no estaban en su Estatuto de 1981 y sin embargo aparecían en otros posteriores) y a veces *para diferenciar* (así, las competencias inicialmente atribuidas a Canarias y a la Comunidad Valenciana mediante sendas Leyes orgánicas de 10 de agosto de 1982, tras las cuales estas Comunidades vinieron de hecho a igualarse desde el principio a las Comunidades de primer grado, o más tarde, la ley de delegación a Cataluña de la gestión del tráfico que es una competencia inicialmente estatal que no tienen otras Comunidades Autónomas). Y que se ha usado también con carácter generalizado en una ocasión para ampliar competencias *antes* de la reforma de los Estatutos subsiguiente a los Pactos autonómicos de 1992. Así, la Ley orgánica 9/1992, de 23 diciembre, fruto, como digo, de los Pactos autonómicos de febrero de 1992 a los que luego me referiré.

3. En definitiva, el cuadro competencial resultante era ciertamente complejo, tendencialmente inestable y propicio el conflicto. Básicamente por la dificultad de identificar y "aislar" los títulos materiales (estatales o autonómicos) de los arts. 148 y 149 CE y de los Estatutos, que ,con frecuencia, se entrecruzan dando lugar a conflictos formalizados ante el Tribunal Constitucional. Es éste el que, al final, debe declarar cuál es el título prevalente, cuáles son los contornos de una determinada "materia", qué cuestiones concretas cabe ubicar en cada una de ellas para decidir el conflicto y asignar la competencia normativa o de gestión.

En ese contexto el Estatuto es la clave del sistema de distribución competencial. No sólo porque en él se concretan y precisan las competencias que asume la Comunidad sino también porque, una vez aprobado, forma parte de lo que se ha venido llamando "el bloque de la constitucionalidad". El Tribunal Constitucional, en efecto, para apreciar la conformidad o disconformidad de una Ley estatal o autonómica con la Constitución, deberá considerar, además de la propia Constitución, los Estatutos en los que se delimitan las competencias del Estado y de las

Comunidades Autónomas (art. 28 LOTC).

Este marco constitucional propiciaba, como ya se ha dicho, cierto grado de transitoriedad por cuanto no todas las Comunidades Autónomas podían desde el principio acceder a la autonomía plena que la Constitución diseñaba. Era necesario esperar cinco años (art. 148.2 CE) para poder reformar los Estatutos y llevar a cabo la ampliación de competencias. Pero tal circunstancia exigía un pacto político, dado que no bastaba la voluntad de los Parlamentos autonómicos. De ahí la necesidad del acuerdo entre las principales formaciones políticas de ámbito estatal.

4. Ese acuerdo tardó en producirse mucho más que los cinco años constitucionalmente previstos. Hubo que esperar el doble de tiempo, diez años, hasta 1992. Por fin, en febrero de ese año se despejó el camino. El Gobierno de entonces, el PP y el PSOE llegaron a unos nuevos Pactos autonómicos, parangonables por su importancia a los iniciales de 1981. En aquella fecha, como se recordará, la UCD y el PSOE, sobre el fondo teórico del Informe de la Comisión de expertos presidida por el prof. García de Enterría, acordaron la generalización del sistema autonómico y las especificaciones que habrían de contener todos los Estatutos que se elaboraran allí donde aquellas dos fuerzas políticas fueran determinantes para ello: esto es, se acordó el nivel de la autonomía, las listas de competencias, el régimen del traspaso del personal y los servicios concretos, la financiación, etc. Debe tenerse en cuenta que esos Pactos eran imprescindibles para lograr una cierta homogeneidad en los Estatutos de las Comunidades Autónomas; homogeneidad que no cabía imponer externamente porque, como ya se ha señalado, la Constitución parte de la libertad de opción, del llamado principio dispositivo, de manera que cualquier limitación legal hubiera incurrido directamente en inconstitucionalidad. En virtud, precisamente, de esos Pactos de 1981 y de sus contenidos se tramitaron los Estatutos de las Comunidades Autónomas de segundo grado.

Pues bien, en 1992 otros Pactos abrieron el camino de la ampliación competencial. El Gobierno, el PSOE y el PP decidieron llevar a cabo la ampliación utilizando para ellos dos procedimientos sucesivos. Primero, un procedimiento extraestatutario –una Ley orgánica de transferencias– seguido de la reforma de los Estatutos. Los Pactos de 1992 dieron lugar, pues, a la *Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre*, y, luego, en 1994, a la reforma estatutaria de las CC.AA. de segundo grado. El objetivo global era ampliar el nivel competencial de estas Comunidades y, al mismo tiempo, resolver algunas otras cuestiones pendientes. Así, la asunción de competencias que en la primera versión de muchos Estatutos aparecían como "diferidas" y que en realidad eran extralimitaciones respecto de la lista de materias del art. 148, y, por lo tanto, constituían (aunque no se dijera) meras referencias retóricas y sin contenido; la homogeneización también de la redacción con que aparecían en los distintos Estatutos algunas competencias o la inclusión de otras que habían sido omitidas y olvidadas en el momento de la aprobación inicial de dichos Estatutos.

Los pactos de 1992 y la posterior reforma estatutaria supusieron una notable elevación del techo competencial de las Comunidades Autónomas de segundo grado que, de esta forma, se acercaban al nivel de las Comunidades de autonomía plena. No obstante, la equiparación no era completa pues aún faltaban algunas competencias asumidas por las Comunidades del art. 151 (sobre todo, Administración de Justicia, asistencia sanitaria de la Seguridad Social-Insalud, ordenación del crédito...) y se mantenían también diferencias en el carácter con que se obtenían otras (compartidas en vez de exclusivas, o ejecutivas en vez de legislativas).

Pero, como digo, a partir de ese momento se produjo un salto cualitativo. Un salto que, sin embargo, no tuvo excesiva trascendencia mediática, pasó un tanto desapercibido y no paralizó el victimismo a pesar de que eran ya competencias autonómicas muchas sobre las que se producían las quejas y lamentos (hacia el Gobierno central y provenientes

casi siempre de las Comunidades en las que el partido que lo sostenía no estaba en el Gobierno autonómico). Pero ello no obstante, en la práctica, 1994 significó, como digo, un notable y destacado avance en la descentralización iniciada en 1979.

A lo largo de los años subsiguientes, 1995 y 1996, se negociaron los traspasos (de funcionarios, de inmuebles, de expedientes...) vinculados a las nuevas competencias y se abrió paso a una segunda operación no menos importante, aunque extraestatutaria: la reforma de la financiación

Tras la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas de segundo grado y una vez culminados los traspasos de funciones y servicios derivados de aquélla se abrió, como digo, un nuevo panorama sobre el que incidieron los resultados de las elecciones generales de marzo de 1996 y los pactos de gobierno suscritos por el Partido Popular con varios partidos nacionalistas. Por de pronto, se reformó el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas –reformado, a su vez, nuevamente en 2001– de manera que aquéllas disponen ahora no sólo de mayor participación en los tributos del Estado sino incluso de cierta capacidad normativa sobre ellos. Entre 1996 y 1999 se volvieron a modificar los Estatutos de las Comunidades Autónomas de segundo grado, entre ellos el de Cantabria, ampliándose así otra vez su nivel competencial –sobre todo por el procedimiento de modificar el carácter de algunas competencias que, de estar previstas como «compartidas», pasan a denominarse «exclusivas»– y modificándose el marco institucional y de poder: se posibilita en muchos casos la disolución anticipada de las Asambleas legislativas, se suprimen las primitivas limitaciones al número de Consejerías, se amplían los períodos de sesiones parlamentarias, se asumen cambios nominativos de carácter simbólico, etc.

5.- Tras la descripción acelerada del sistema y el repaso, igualmente rápido, a las reformas habidas, queda por deducir una conclusión. ¿Qué tuvieron en común el momento fundacional y las sucesivas reformas

estatutarias de los años noventa del siglo pasado?.

Con independencia de su diferente significado, hay, a mi juicio, una nota esencial en común: el pacto, el acuerdo, el consenso. Pactos y acuerdos a varias bandas y en varios sentidos. Pactos en las genéricas previsiones constitucionales. Pactos en la gestación de los Estatutos que han generado, por cierto, una abundantísima literatura pero apenas memorias de los artífices del mismo. Pactos fundacionales, pero pactos también con posterioridad. En 1981, para generalizar el sistema autonómico y dotarlo de ciertos contenidos uniformes y alguna homogeneidad y coherencia. Pactos en 1992 para ampliar el nivel competencial. Pactos en 1994, para reformar los Estatutos. Y pactos en el final de la década para dar un salto adelante y reformar de nuevo los Estatutos de las Comunidades de segundo grado con un amplio abanico de posibilidades institucionales y competenciales.

Cuando no hubo acuerdos el proceso se estancó. De donde se deduce y se impone una conclusión que no por obvia resulta menos importante. Cualquier avance, cualquier modificación, exige o, cuando menos, hace conveniente un amplio acuerdo que, tras la relativamente negativa experiencia de la LOAPA en 1981, parece no debería quedar limitado a los dos grandes partidos estatales, aunque tampoco hacerse al margen de ellos.

En todo caso, un cuarto de siglo después de la aprobación de la Constitución de 1978 y tras las reformas estatutarias habidas puede decirse que se había consolidado el sistema, se habían racionalizado las formas, se había avanzado en las competencias y se había profundizado en el autogobierno. En definitiva, se había producido una sustancial igualdad competencial entre Comunidades, lo que no necesariamente significa igualdad en el plano político y de influencia (que depende de otros factores como la demografía y la traducción política de la idea de diferenciación). Y se abrían nuevas perspectivas de desarrollo y nuevos

debates sobre el "modelo de Estado". Un modelo relativamente abierto, que pivota sobre una cierta indefinición y que, quizá por ello mismo, obliga a tener presente un criterio al que se ha referido en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional: el criterio de la cooperación, la colaboración y la coordinación que, a modo de «*Bundestreue*» (lealtad federal), debe ser exigible tanto al Poder Central como a los Poderes autonómicos.

Desde la atalaya de los años transcurridos puede decirse, en conclusión, que el autogobierno al que se aspiraba en 1978 es ya una realidad. Durante todo este tiempo se han consolidado las instituciones no sin problemas y a veces con conflictos. Ha surgido una nueva clase política regional. En todas las Comunidades Autónomas se han elegido centenares de parlamentarios de sus respectivas Asambleas legislativas, éstas han designado a varios Presidentes autonómicos que han nombrado también decenas y decenas de Consejeros y altos cargos. En el ejercicio de sus competencias se han aprobado miles de leyes, se ha gestionando un presupuesto cada vez mayor que en la actualidad supone casi la mitad del gasto público. Se han adoptado centenares de miles de decisiones políticas, administrativas y de inversión en las que han intervenido, de una u otra forma, el millón largo de empleados propios que tienen en conjunto las Comunidades Autónomas. Y todo ello, como digo, en apenas veinte años. Un tiempo record que contrasta fuertemente, si se detiene uno a pensar, con lo sucedido con otros procesos de descentralización equiparables..

2.- Estructura y contenido básico del Estatuto de Cantabria

En este contexto se enmarca, como no podía ser de otra manera, la Comunidad Autónoma de Cantabria, cuyo Estatuto de Autonomía obedece a un esquema más o menos común y es similar, en el plano formal ya que no en el sustantivo, al de una Constitución. Falta, quizá, una parte dogmática referida a los derechos fundamentales porque éstos ya están

mencionados y protegidos en el texto constitucional y a ellos remite, sin más, su art. 5.1.

El Estatuto tiene 58 artículos, 3 Disposiciones Adicionales, 11 Disposiciones Transitorias y una Disposición Final. El texto está dividido en 7 Títulos.

Un Título Preliminar (arts. 1 a 6) se dedica a la identificación de la Comunidad, el territorio, los símbolos (bandera, escudo, himno), la condición política de ciudadano cántabro y una referencia a sus derechos, así como a las comunidades montañesas o cántabras fuera de la Comunidad.

El Título I (arts. 7 a 23) se refiere a las Instituciones autonómicas: en especial, al Parlamento, al Presidente y al Gobierno.

El Título II (arts. 24 a 32) aborda la cuestión central de las competencias, que se enumeran.

El Título III (arts. 33 a 41) está dedicado al régimen jurídico: personalidad de la Comunidad, organización, potestades públicas, responsabilidad y control de sus actos.

El Título IV (arts. 42 a 44) se rotula “De la Administración de Justicia”, pero esta denominación no debe inducir al equívoco de pensar que la Comunidad *tiene* Poder Judicial. No. Conforme a la Constitución el Poder Judicial es único. Lo que existen son órganos *del* Poder Judicial *con sede* en la Comunidad Autónoma. Y, así, el mencionado Título IV prevé la existencia de un Tribunal Superior de Justicia y alude al alcance de la competencia de los órganos jurisdiccionales en Cantabria.

El Título V (arts. 45 a 57), por su parte, se refiere a la Economía y Hacienda: patrimonio, presupuesto, hacienda autonómica, operaciones de crédito y gestión de tributos.

Y, por fin, el Título VI (art. 58), está dedicado al procedimiento de la reforma estatutaria.

Puede decirse, por consiguiente, que el núcleo central del texto son los Títulos I y II, dedicados, respectivamente, a las Instituciones de autogobierno y a las competencias autonómicas, a los que dedicaré luego una breve atención por separado.

3.- El ámbito competencial: algunas precisiones sobre las competencias y sobre los traspasos de funciones y servicios:

Si prescindimos por un momento de los aspectos formales y nos centramos en el plano competencial, cabe indicar que en su primera versión, de 1981, el Estatuto asumió para la Comunidad las competencias que entonces podía, esto es, muchas –aunque no todas– de la lista del art. 148.1 CE; competencias asumidas en términos de exclusividad y con la pretensión de incluir todas las funciones posibles, o, lo que es lo mismo, con la pretensión de asumir la posibilidad de legislar, ejecutar y aplicar esa legislación. Pero también, en algunos casos, de forma expresamente compartida con el Estado –cuando los redactores pensaron que las materias asumidas podían chocar con títulos estatales contenidos en el art. 149.1 CE– de manera que, en tales supuestos, correspondería al Estado o bien dictar la «legislación básica» –marco normativo común que la legislación de la Comunidad ha de respetar– o bien, directamente, monopolizar toda la función legislativa, de forma que la Comunidad asumía sólo la ejecución y gestión de dicha legislación.

Transcurridos ampliamente los cinco años iniciales, en 1994 se modificó el Estatuto y, con él, el ámbito competencial. Cuatro años más tarde, en 1998, tuvo lugar una nueva reforma estatutaria, la más destacada pues afectó a prácticamente todos los artículos del Estatuto de

1981. Uno de los aspectos más importantes de dicha reforma fue, precisamente, una nueva ampliación del nivel competencial. A partir de entonces la Comunidad de Cantabria, en el plano formal al menos, alcanza una sustancial igualdad competencial con todas las demás Comunidades Autónomas, incluidas las que hemos denominado Comunidades de autonomía plena.

Así, pues, una vez que se ha hecho ya referencia al marco general y al dato genérico de la reformas estatutarias de 1994 y 1998, baste ahora con la mera cita de los preceptos estatutarios dedicados a plasmar el nivel competencial de la Comunidad de Cantabria.

Se trata, en particular, de los artículos 24 a 32 del Estatuto reformado. En estos preceptos se contemplan las competencias de la Comunidad, que son ahora las del art. 148.1 CE y buena parte de las funciones que sobre la lista del art. 149.1 CE autoriza este mismo precepto. En unos casos como competencias legislativas y de ejecución, y, en otros, como competencias meramente ejecutivas de la legislación estatal. Además, al tratarse de una Comunidad uniprovincial, Cantabria asume las competencias, medios y recursos de la antigua Diputación Provincial de Santander (art. 32 EAC), que se refieren, sobre todo, a la asistencia, cooperación y ayuda a los pequeños municipios (art. 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local) para lo que recibe una financiación adicional a la que corresponde a su condición de Comunidad Autónoma.

Hay una primera lista de materias donde las competencias se pretenden exclusivas y con plenitud de funciones, esto es, abarcan tanto la función legislativa como la ejecución administrativa y la gestión material de dicha legislación, salvo que en el texto del Estatuto se especifique otra cosa. Estas competencias potencialmente exclusivas se contemplan en art. 24 EAC:

- «1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales, y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.
3. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
4. Tratamiento especial de las zonas de montaña.
5. Las obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma que se realicen dentro de su propio territorio y que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma.
6. Los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, los transportes terrestres, fluviales y por cable o tubería; establecimiento de centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte terrestre.
7. Transporte marítimo, exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma, sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales.
8. Puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado.
9. Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía.
10. Denominaciones de origen en colaboración con el Estado.
11. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos de interés para la Comunidad Autónoma, y las aguas minerales, termales y subterráneas, cuando éstas discurren íntegramente por Cantabria. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.
12. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial y lacustre.

13.Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores. Establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías, conforme a la legislación mercantil.

14.Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo de Cantabria, dentro de los objetivos marcados por la política económica del Estado y del sector público económico de la Comunidad.

15.Artesanía.

16.Museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas y demás centros de depósito cultural, conservatorios de música y servicios de bellas artes, de interés para la Comunidad Autónoma, cuya titularidad no sea estatal.

17.Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico y arqueológico de interés para la Comunidad Autónoma.

18.Cultura.

19.Investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado.

20.Turismo.

21.Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

22.Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario incluida la política juvenil, para las personas mayores y de promoción de la igualdad de la mujer.

23.Protección y tutela de menores.

24.Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y coordinación de las policías locales sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal.

25.Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

26.Cooperativas y entidades asimilables, mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil.

27. Espectáculos públicos.
28. Estadística para fines no estatales.
29. Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma.
30. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. El ejercicio de la competencia se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
31. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
32. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.
33. Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con los números 1, 6, y 8 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
34. Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma.
35. Cajas de Ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado» .

Hay una segunda lista de materias en las que la competencia que se asume lo es también para legislar, pero sólo en desarrollo de la normativa básica estatal. Es decir, se trata de competencias compartidas con el Estado en las que éste ejerce la función legislativa básica –el mínimo denominador normativo común– y la Comunidad Autónoma legisla en el

marco de esa normativa básica. Además, la Comunidad ejecuta y gestiona ese bloque normativo mediante actos y decisiones concretas. Estas competencias se plasman en el art. 25 EAC:

- «1.Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos.
- 2.Régimen local.
- 3.Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud, Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.
- 4.Ordenación farmacéutica.
- 5.Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de profesiones tituladas.
- 6.Defensa de los consumidores y usuarios, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
- 7.Protección del medio ambiente y de los ecosistemas.
- 8.Régimen minero y energético.
- 9.Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
- 10.Ordenación del sector pesquero».

En este mismo apartado cabe ubicar al art. 28 EAC, que se refiere en particular a la enseñanza donde a la Comunidad le corresponde la competencia “de desarrollo legislativo y ejecución” en todos los niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con el art. 27 CE y las leyes orgánicas que lo desarrollen.

Finalmente, el art. 26 EAC se refiere a las competencias meramente ejecutivas, esto es, a aquéllas en las que la Comunidad no tiene potestad legislativa sino sólo de ejecución, o sea, de aplicación de la legislación del Estado, que no le es disponible:

«1.Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.

2.Asociaciones.

3.Ferías internacionales.

4.Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: INSERSO. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario o beneficiaria y la financiación se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con lo dispuesto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

5.Gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios.

6.Pesas y medidas. Contraste de metales.

7.Planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos.

8.Productos farmacéuticos.

9.Propiedad industrial.

10.Propiedad intelectual.

11.Laboral. De conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de

empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias.

12.Salvamento marítimo.

13.Nombramiento de registradores de la propiedad, notarios y otros fedatarios públicos.

14.Aeropuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado.

15.Crédito, banca y seguros, de acuerdo con las previsiones de las reglas 6, 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

16.Sector público estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la que participará en los casos y actividades que proceda.

17.Transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado».

El art. 29 alude a los medios audiovisuales de comunicación social del Estado, donde la Comunidad Autónoma de Cantabria “ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radiotelevisión”.

El Estatuto menciona también la competencia de la Comunidad para la “defensa y protección de los valores culturales del pueblo cántabro” sin perjuicio de la obligación general del Estado de velar también por ellos (art. 30), y, como ya he dicho, precisa que desde su constitución asume “todas las competencias, medios y recursos” de la antigua Diputación Provincial de Santander (art. 32).

Con todo, este esquema propiciaba y propicia cierta ambigüedad. De un lado, porque esos enunciados de «materias» tienen luego que concretarse y albergar, bajo esas denominaciones, ámbitos y responsabilidades más concretas. La interpretación del preciso contenido

de las « materias» corresponde inicialmente a los Decretos de traspasos de funciones y servicios pactados en una Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma. En efecto, aunque puede afirmarse que una vez asumida una competencia en el Estatuto, la Comunidad no precisa esperar transferencia alguna para legislar y dictar normas jurídicas, en la práctica los traspasos de funciones y servicios son necesarios para que la Comunidad lleve a cabo las tareas de gestión y ejecución vinculadas a una determinada materia. Para poder *gestionar* hacen falta, en efecto, medios humanos (funcionarios) y materiales (edificios, bienes, expedientes, dinero...). Y todos esos medios dependían de quien hasta el momento de la asunción competencial llevaba a cabo las funciones que asume la Comunidad Autónoma, esto es, del Estado. Se impone así el traspaso de esos medios. No de las competencias –las competencias se “asumen” en el Estatuto– sino de las funciones y servicios inherentes a ellas. Los traspasos de funciones y servicios implican, por tanto, un proceso de concreción y de "interpretación" de cada materia mencionada en el Estatuto. Esa labor interpretativa o de "traducción" de los abstractos títulos competenciales (las "materias") en funciones concretas es fundamental. Se trata de identificar qué hay o qué puede haber debajo de la materia "agricultura", "sanidad", "turismo", "ferias", etc. Qué atribuciones concretas pueden "colgarse" de las materias asumidas en el Estatuto. Esa tarea interpretativa implica una negociación en el seno de Comisiones Mixtas (Estado-Comunidad Autónoma) de transferencias, cuyo resultado se plasma en los Decretos de traspasos de funciones y servicios. Estos Decretos no traspasan competencias, ya se ha dicho. Su valor es meramente de carácter interpretativo, como ha señalado el TC. Pero en la medida en que ahí se concreta e identifica cada materia y los medios que hay que transferir, esto es, en la medida en que se hace una "interpretación" del Estatuto, esa interpretación supone también, en realidad, una inicial labor de delimitación de los títulos materiales. Unos títulos materiales que luego se plasmarán en leyes y decisiones basadas, justamente en ellos, fundadas justamente en esas competencias materiales. Y en caso de conflicto, esto es, tanto si el Estado entiende que

al legislar la Comunidad se excede de su ámbito material, como si es la Comunidad la que entiende que la legislación estatal invade su ámbito competencial es el Tribunal Constitucional el llamado a decidir en definitiva a quién corresponde la competencia.

El Tribunal Constitucional no se halla ciertamente vinculado en caso de conflicto por la interpretación estatutaria y constitucional llevada a cabo en las Comisiones mixtas de transferencias de funciones y servicios. Pero dicha interpretación facilita su trabajo y en un primer momento, al menos, descarta también el conflicto una vez producido el acuerdo. Y como esa "interpretación" o "traducción" puede hacerse con criterios amplios y expansivos o con criterios restrictivos, es posible mantener que el abanico de competencias *concretas* "agazapadas" bajo las abstractas y genéricas "materias" del Estatuto puede posibilitar, de hecho, un margen competencial más amplio sin necesidad de ampliar el ámbito formal del Estatuto.

Luego, de hecho y en la práctica, como ya he dicho, cada decisión –autonómica o estatal– supone una nueva y previa «interpretación», por elemental que sea, acerca de la propia competencia.

De otra parte, la ambigüedad del cuadro reside también en el posible entrecruzamiento de títulos competenciales estatales y autonómicos. En caso de discrepancia es de nuevo el Tribunal Constitucional el llamado a solventar los posibles conflictos. Conflictos que, como podrá adivinarse y ya he adelantado, pivotan siempre sobre los posibles excesos del Estado o de la Comunidad. Unas veces, por entender aquél que las leyes u otras decisiones autonómicas invaden competencias estatales o se exceden de lo considerado «básico» cuando la competencia es compartida. Otras, por considerar la Comunidad que quien se ha extralimitado es el Estado al afectar a sus competencias exclusivas o al dictar una «legislación básica» que no deja margen para su actuación legislativa, para llevar a cabo, en palabras del TC, «una política propia». En el caso de Cantabria se han

planteado una treintena de conflictos de este tipo, la mitad por el Estado frente a Leyes o resoluciones de la Comunidad y la otra mitad por la Comunidad Autónoma frente al Estado.

Conviene notar también que el esquema competencial citado puede sufrir alguna alteración en virtud de la normativa de la Comunidad Europea. Y es que el Derecho Comunitario se impone siempre sobre las normas internas, de modo que los *Reglamentos* de la CE desplazan *directamente* a la normativa estatal o autonómica, y las *Directivas*, que son normas de resultado, exigen una actividad de desarrollo que corresponderá dictar a la Comunidad Autónoma si se trata de materias estatutariamente asumidas por ella.

Naturalmente, la Comunidad es competente también para aplicar, gestionar y ejecutar la normativa europea en la misma hipótesis apuntada, esto es, en el ámbito material de sus propias competencias.

Finalmente, debe advertirse que la Comunidad Autónoma ha de respetar las competencias municipales que, obviamente, nunca son legislativas sino de gestión. Por eso hay que matizar también desde este punto de vista el carácter «exclusivo» predicado de algunas competencias autonómicas. La Comunidad podrá legislar en esos ámbitos, pero sólo parcialmente gestionar mientras no cambie las competencias de ejecución municipales, lo que, en parte, también puede hacer mediante leyes propias con el único límite de no vaciar el contenido de la “autonomía local”, concepto por lo demás ambiguo y polisémico al que se ha referido en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional para vincularlo a intereses que no excedan del ámbito local.

4.- Las reformas del Estatuto

Expuesto ya el contenido básico, la estructura y el marco general y

competencial del Estatuto, no me queda sino mencionar los datos formales de las reformas que, como he adelantado ya, sufrido aquél.

El Estatuto ha sido objeto, en efecto, de dos modificaciones importantes, que afectaron a su ámbito competencial, y de una tercera más concreta y limitada. La primera reforma tuvo lugar en 1991 mediante *Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo*, y afectó únicamente al art. 10.3, con objeto de posibilitar que las elecciones autonómicas tuvieran lugar en una fecha fija de cada cuatro años.

La segunda reforma se llevó a cabo, a iniciativa formal de la Asamblea, mediante la *LO 2/1994, de 24 de marzo*, y afectó a los arts. 22 a 26 y al 43. Se trataba, básicamente, de ampliar el techo competencial y fue posible, según ya se ha dicho, como consecuencia de los Pactos autonómicos de 1992. La reforma incorporó al Estatuto el contenido de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, a la que ya se ha hecho alusión más atrás, de manera que, en adelante, las citadas competencias son ya competencias propias, estatutariamente asumidas, y no delegadas.

La tercera reforma ha sido la más importante. Se ha llevado a cabo por *LO 11/1998, de 30 de diciembre*, y ha incidido en la mayor parte de los preceptos del Estatuto. No es un nuevo Estatuto, pero la reforma afectó, como digo, a 54 de los 58 artículos del texto inicial. Una reforma que se empezó a gestar en 1995 y que trae causa de un acuerdo político entre todos los grupos parlamentarios de la Cámara autonómica, que constituyeron de común acuerdo una Ponencia encargada de formalizar la redacción del nuevo texto; Ponencia integrada por representantes de todos los partidos entonces presentes en la Asamblea, actual Parlamento. Esto es, Partido Popular (PP), Partido Socialista (PSOE), Partido Regionalista (PRC), Unión para el Progreso de Cantabria (UPCA) e Izquierda Democrática de Cantabria (IDCAN, escisión de Izquierda Unida).

El aspecto concreto más destacado de la reforma ha sido una notable ampliación competencial. Se aumentó la lista de las anteriores competencias y se modificó el carácter con el que algunas de ellas se asumían. Pero hubo también otras novedades de interés en el plano político e institucional. Así, la previsión de la disolución anticipada del Parlamento por el Presidente, con algunas limitaciones (arts. 10.3 y 23); la ampliación de los períodos ordinarios de sesiones del Parlamento, que se duplican; la supresión de la prohibición de que los diputados perciban retribuciones fijas; la ampliación de las incompatibilidades de los miembros del Gobierno (art. 18.6); y la supresión de límites en el número de Consejerías. Se crean instituciones nuevas, aun no desarrolladas, como el Defensor del Pueblo Cántabro (art. 16) y el Consejo Jurídico Consultivo como órgano de consulta y asesoramiento (art. 38). Hay, finalmente, novedades de tipo sistemático, simbólico y semántico. Así, en el Preámbulo y en el art. 1 se habla ahora de Cantabria "como «comunidad» histórica" en sustitución de la expresión «entidad regional histórica». La «Asamblea Regional» pasa a denominarse «*Parlamento*»; el «Consejo de Gobierno» pasa a ser el «*Gobierno*». Se suprime también el término «Diputación Regional de Cantabria» y también desaparece un precepto (el anterior art. 58) con una gran carga simbólica: el que posibilitaba un procedimiento especial de incorporación de la Comunidad Autónoma a otra limítrofe "a la que le unan lazos históricos y culturales"; precepto que tiene su reverso en una Disposición del EA de Castilla y León, en la que pensaba sin duda el precepto suprimido.

La reforma del Estatuto supone consolidar un modelo, avanzar en las competencias, racionalizar las formas, mejorar la sistemática y, en definitiva, profundizar en el autogobierno de manera tal que –salvo excepciones no especialmente significativas– es ya un hecho la sustancial igualdad jurídica, formal y competencial con las demás Comunidades Autónomas, incluidas las de primer grado o de autonomía plena. Y, si bien se mira, puede incluso decirse que Cantabria, como Comunidad uniprovincial, tiene más competencias que las Comunidades pluriprovinciales porque asume también las de carácter local que

corresponden a la aquí inexistente Diputación Provincial (art. 32).

Además de la reforma de 1998, de hecho y aunque no formalmente como tal, ha habido una cuarta y aun una quinta reforma que no han seguido los trámites ordinarios de modificación del Estatuto. Me refiero a la *Leyes 29/1997, de 4 de agosto, y 21/2002, de 1 de julio*, de cesión de tributos del Estado y fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, que modifican el apartado 1 de la Disposición Adicional del Estatuto. La segunda deroga a la primera. En ambos casos se trata de Leyes que son consecuencia obligada de los cambios operados en el sistema de financiación autonómica en 1996 y en 2001 y no se consideran formalmente cambios del Estatuto –y, por tanto, tampoco requieren Ley orgánica– según prevé expresamente la propia Disposición Adicional citada.

Pero, volviendo a la reforma de 1998, cabe decir que significó un salto cualitativo importante, aunque sólo fuera porque, tras ella, la Comunidad asumió y recibió los traspasos de funciones y servicios en materia de educación y sanidad, las dos competencias de gestión de mayor peso económico y trascendencia social. Con todo ello, puede decirse que el autogobierno al que se aspiraba en 1981 no es ya un deseo incumplido sino una realidad cercana, aunque compleja. Una realidad que atribuye instrumentos para incidir, en uno u otro sentido, esto es, en términos políticos y de ideas, sobre una amplia y variada gama de materias y sectores. Una realidad que pone en manos de la Comunidad la posibilidad de legislar y actuar en la agricultura y los montes, los transportes y el urbanismo, el medio ambiente y el turismo, la industria y el comercio. Una realidad que significa optar y reactivar las alternativas políticas en su acepción más noble. No vale ya el victimismo, la tentación de proyectar todos los males a los vientos que vienen de afuera. Es la hora de la gestión y de la asunción de nuevas responsabilidades traducidas en normas, actos y servicios que valorarán, en cada caso, positiva o negativamente los ciudadanos en cada convocatoria electoral.

Con todo, da a veces la impresión de que el cambio no se ha socializado del todo, que los ciudadanos no se han percatado del enorme trayecto recorrido y de la transformación que lentamente se ha ido produciendo. Se trata de una circunstancia común sobre la que es necesario insistir para hacer ver que el verdadero valor del autogobierno y la descentralización constitucionalmente prevista residía y reside, sobre todo, en el papel de los nuevos entes jurídico-políticos como centros de regulación, de prestación, de negociación y de intermediación desde la cercanía y el conocimiento de la realidad y de los problemas, pero también desde la correlativa asunción de la responsabilidad. La percepción de esa realidad y de las posibilidades que encierra vendrá seguramente facilitada en el futuro por el hecho de que la Comunidad va a incidir normativamente cada vez más en nuevos ámbitos concretos de la vida cotidiana. Y ello permitirá comparar, opinar y valorar.

V. LAS INSTITUCIONES DE CANTABRIA.

Las Instituciones básicas de la Comunidad, previstas en el Estatuto, son el Parlamento (arts. 8 a 16), el Presidente (art. 17) y el Gobierno (arts 18 a 21). Me referiré esquemáticamente a cada una de ellas.

1. El Parlamento. Resultados electorales comparados.

El Parlamento es la institución en la que se ubica la representación del pueblo de Cantabria. El Parlamento ejerce la potestad legislativa, aprueba el presupuesto e impulsa y controla la acción del Gobierno.

El Parlamento se compone de 39 diputados y diputadas, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, de acuerdo con un sistema proporcional de asignación de escaños similar al que rige para las elecciones generales. Sólo hay una circunscripción electoral que es el ámbito de la propia Comunidad Autónoma y las elecciones se regulan, en

parte, por una Ley electoral propia: la Ley 5/1987, de 27 de marzo (parcialmente modificada por Leyes 4/1991, de 22 de marzo, 6/1999, de 24 de marzo y 1/2000, de 24 de mayo). La duración del mandato de los diputados es de cuatro años, sin perjuicio de los casos de disolución anticipada.

La funciones del Parlamento, como ya se ha dicho, son las clásicas de discutir y aprobar las leyes y el Presupuesto, así como impulsar y controlar la acción del Gobierno mediante preguntas, mociones, interpelaciones, comparecencias de los miembros del Gobierno y proposiciones no de Ley. La práctica política de la Comunidad ha conocido también varias mociones de censura contra el Presidente con objeto de derribarlo y obtener su cese y el de su Gobierno, lo que se ha conseguido en una ocasión.

El Parlamento se regula por su propio Reglamento cuyo actual texto es de 26 de marzo de 2007; un reglamento fruto de un largo proceso de gestación y que sustituye al inicial de 3 de abril de 1984 (modificado luego parcialmente por acuerdos de 1987, 1996 y 1999).

La organización interna del Parlamento pivota sobre la figura del *Presidente y la Mesa del Parlamento*.

El Presidente es elegido por el Parlamento de entre sus miembros. El Presidente ostenta la representación del Parlamento, asegura la buena marcha de sus trabajos y dirige y ordena los debates. Le corresponde también hacer cumplir el Reglamento, interpretarlo en caso de duda y suplirlo en los supuestos de omisión. El Parlamento ha tenido hasta ahora seis Presidentes (contando la etapa de la Asamblea provisional). Han sido Presidentes: en la etapa provisional, Isaac Aja Muela (UCD), de 1982 a 1983; tras las primeras elecciones, Guillermo Gómez Martínez-Conde (AP), de 1983 a 1987; Eduardo Obregón Barreda (PRC), desde 1987 hasta 1990, fecha en la que dimitió, sustituyéndole Adolfo Pajares Compostizo

(PP), que dirigió el Parlamento hasta el final de la II Legislatura y luego durante otras dos legislaturas hasta 1999; Rafael de la Sierra (PRC), desde 1999 a 2003; y, finalmente, Miguel Angel Palacio (PSOE), de 2003 a 2007, siendo reelegido en la nueva legislatura, la VII, que se inicia en el verano de 2007.

Para una mejor visualización el siguiente cuadro enumera los distintos Presidente del Parlamento:

PRESIDENTES DEL PARLAMENTO (1982-2007)		
Legislatura	Presidente	Partido
Provisional (1982-1983)	Isaac Aja Muela	UCD
1ª (1983-1987)	Guillermo Gómez Martínez- Conde	AP
2ª (1987-1990) (1990-1991)	Eduardo Obregón Barreda Adolfo Pajares Compostizo	PRC PP
3ª (1991-1995)	Adolfo Pajares Compostizo	PP
4ª (1995-1999)	Adolfo Pajares Compostizo	PP
5ª (1999-2003)	Rafael de la Sierra	PRC
6ª		PSOE

PRESIDENTES DEL PARLAMENTO (1982-2007)		
(2003-2007)	Miguel Angel Palacio	
7 ^a (2007-)	Miguel Angel Palacio	PSOE

La *Mesa* del Parlamento, bajo la dirección del Presidente, es el órgano responsable de la organización del trabajo y el gobierno interior de la Cámara. Entre sus competencias cabe destacar la de fijar los períodos ordinarios de sesiones y el calendario de actividades del Pleno y las Comisiones. Asimismo coordina los trabajos de sus distintos órganos. Todo ello previa audiencia de la *Junta de Portavoces*, que reúne al efecto a los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios bajo la presidencia del Presidente del Parlamento y eventualmente con la presencia de un representante del Gobierno.

El Parlamento cuenta asimismo con Vicepresidentes (que sustituyen al Presidente) y varios Secretarios (que autorizan las actas de las sesiones del Pleno, Mesa y Junta de portavoces).

Los Diputados se adscriben a un *Grupo Parlamentario* en función de criterios ideológicos y se reúnen en *Pleno* y en *Comisiones*. El Pleno de la Cámara acoge a todos los parlamentarios y a los miembros del Gobierno, sean o no diputados, que disponen de un banco especial. Las Comisiones son órganos de trabajo que agrupan a diputados de los diferentes Grupos en términos proporcionales a su representación y en los que se debaten, con carácter previo al Pleno, las iniciativas legislativas y otras funciones del Parlamento. Las Comisiones pueden ser Permanentes (establecidas en el reglamento, reproducen la distribución de Departamentos del Gobierno) o No permanentes (creadas “ad hoc”). Las actuales (2007) Comisiones Permanentes son: Comisión de Empleo y Bienestar Social; Comisión de Industria y Desarrollo Tecnológico; Comisión de Obras

Públicas, Ordenación Territorio, Vivienda y Urbanismo; Comisión de Presidencia y Justicia; Comisión de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad; Comisión de Economía y Hacienda; Comisión de Medio Ambiente; Comisión de Cultura, Turismo y Deporte; Comisión de Educación; Comisión de Sanidad; Comisión de Reglamento; Comisión del Estatuto de los Diputados y Diputadas; y Comisión de Peticiones.

Fuera de los periodos ordinarios de sesiones existe la Diputación Permanente, compuesta por un mínimo de once parlamentarios propuestos por cada Grupo Parlamentario en proporción a los que lo integren.

Hasta ahora ha habido siete procesos electorales cuyos resultados constan en el siguiente cuadro:

CUADRO-RESUMEN DE LOS RESULTADOS ELECTORALES COMPARADOS (votos, porcentajes, escaños)																					
	1983			1987			1991			1995			1999			2003			2007		
	VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS ¹			VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS			VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS			VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS			VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS			VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS					
PP ²	123.228	44,2	18	122.964	44,2	19	42.499	14,8	6	103.632	33,6	13	134.924	42,5	19	146.796	43,3	18	143.610	41,5	17
PSOE	107.523	31,5	15	87.230	31,3	13	102.553	36,0	16	80.379	26,0	10	104.004	33,0	14	103.608	30,6	13	84.982	24,3	10
PRC	18.842	13,6	2	37.950	13,6	5	19.064	6,7	2	46.527	15,0	6	42.896	13,5	6	66.480	19,6	8	99.159	28,8	12
IU ³	10.889	6,9	-	10.659	3,8	-	12.861	4,5	-	23.533	7,6	3	11.707	3,6	-	12.770	3,7	-			
UPCA ⁴	-	-	-	-	-	-	99.289	34,9	15	53.065	17,2	7	9.743	3,0	-	-	-	-		-	
CDS	6.857	3,8	-	19.370	6,9	2	7.945	2,7	-	1.266	0,4	-	-	-	-	-	-	-		-	

Fuente: Parlamento de Cantabria. Resultados porcentuales redondeados a un solo decimal.

(1) En 1983 se eligieron sólo 35 diputados (DT 1ª EAC). A partir de entonces, 39.

(2) En 1983 la «Coalición Popular (CP)» agrupaba a «Alianza Popular (AP)», antecedente inmediato del PP, al «Partido Demócrata Popular (PDP)» y a la «Unión Liberal (UL)». En 1987 se presentó bajo las siglas «Alianza Popular (AP)». A partir de ahí, como Partido Popular.

(3) En 1983 y 1987 los resultados corresponden al Partido Comunista de España. Izquierda Unida se presenta a partir de las elecciones 1991.

(4) Siglas de la «Unión para el Progreso de Cantabria».

2. El Presidente.

El Presidente de la Comunidad Autónoma ostenta la más alta representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en Cantabria. Es, al mismo tiempo, el Presidente de su Gobierno y, en tal condición, nombra y cesa libremente a sus miembros, llamados Consejeros, y preside, dirige y coordina su actuación.

El Presidente es elegido por el Parlamento de entre sus miembros. Así, pues, debe ser parlamentario. Además de por el Estatuto, su elección, nombramiento, cese, derechos, atribuciones y responsabilidad se rige por la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración, que sustituye a otra anterior del mismo título de 1997.

En el Capítulo I del Título I de la citada Ley 6/2002 (arts. 4 a 15) se contemplan las diversas funciones del Presidente a partir de la naturaleza híbrida de todos los Presidentes autonómicos que no sólo presiden el Gobierno o Poder Ejecutivo sino que, conforme al art. 152 CE, representan también a la Comunidad como un todo y ostentan asimismo en su territorio la representación ordinaria del Estado. Así lo establece también el art. 4 la Ley Cantabria. Con todo, la figura del Presidente se enmarca en un contexto inequívocamente parlamentario, caracterizado por su elección y su responsabilidad política. Su función principal consiste justamente en presidir y dirigir la actividad de su Gobierno y la de la Administración autonómica. El Presidente es, desde ese punto de vista, la cabeza visible de un órgano colegiado en el que actúa formalmente sin jerarquía jurídica, pero en el que su preeminencia y posición prevalente es indudable. Posición privilegiada que se expresa en su facultad de nombrar y cesar a los miembros del Gobierno (art. 18.3 EAC), por lo que, de hecho, desde un punto de vista formal, su opinión no se integra como un voto más en la formación de la voluntad del órgano colegiado que preside. Su preponderancia se plasma en su exclusivo protagonismo en el proceso de investidura, en el nombramiento de los Consejeros y en la responsabilidad

política que se le puede exigir que, aunque es solidaria de todo el Gobierno (art. 22 EAC), se personifica en su figura a través del mecanismo de la moción de censura, que debe incluir, precisamente, un candidato a la Presidencia [art. 22. 3 EAC).

El Presidente de la Comunidad es, pues, una institución fundamental que viene regulada detalladamente en el Estatuto y en la Ley 6/2002, donde se especifican sus atribuciones, estatuto personal, elección, nombramiento y cese.

En cuanto a sus atribuciones o funciones, la Ley distingue tres tipos: funciones del Presidente como representante supremo de la Comunidad Autónoma (art. 9), atribuciones como representante ordinario del Estado (art. 10) y, finalmente, atribuciones del Presidente como Jefe o Presidente del Gobierno (art. 11).

En el primer caso se trata de funciones de contenidos básicamente simbólicos y protocolarios, que expresan la idea de la unidad e identidad de la Comunidad, aunque también hay algunos aspectos jurídicos y políticos. La Ley dispone así que le corresponde en tal condición el mantenimiento de relaciones institucionales, la firma de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas y la convocatoria de elecciones; competencia ésta que, por cierto, sorprendentemente se repite luego en el art. 11 al enumerar las atribuciones del Presidente como Presidente del Gobierno.

La más bien poco afortunada expresión constitucional de “representante ordinario” del Estado significa que el Presidente personifica no ya al Gobierno central sino a la totalidad de la organización política estatal, al Estado como Ordenamiento, según se ha dicho con acierto, simbolizando las idea de permanencia, continuidad e integración de la Comunidad en un todo unitario, en los términos del art. 2 CE. En tal sentido, la principal función que la LGA atribuye al Presidente como

representante ordinario del Estado es la promulgación las Leyes en nombre del Rey.

Con todo, y según ya he dicho, las principales atribuciones del Presidente son las que ostenta como Jefe del Gobierno y responsable de su dirección y coordinación. Se prevén en el art. 11 de la Ley 6/2002 y entre ellas cabe destacar: la fijación de las directrices generales de la acción de gobierno; el impulso del programa legislativo; la firma de los Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno; la creación y supresión de las Consejerías así como el nombramiento y cese de los Consejeros; la convocatoria de elecciones ya mencionada; la convocatoria de las reuniones del Gobierno presidiéndolas y dirigiendo sus debates y deliberaciones; la resolución de conflictos de competencias entre las distintas Consejerías; el planteamiento de la cuestión de confianza ante el Parlamento “previa deliberación del Consejo de Gobierno”; la disolución del Parlamento; la solicitud de dictámenes al Consejo de Estado y las demás que le atribuyan las normas vigentes.

El art. 12 de la Ley prevé la posibilidad de que el Presidente delegue temporalmente sus funciones en el Vicepresidente o en un Consejero, salvo las funciones que se consideran indelegables (nombramiento de Consejeros, disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones, planteamiento de la cuestión de confianza...). La delegación se somete, en todo caso, al requisito de su publicación y a la exigencia de dar cuenta por escrito al Parlamento. Puede revocarse en cualquier momento y si es por tiempo superior a un mes precisará la previa autorización del Parlamento.

Las demás cuestiones que aborda la Ley 6/2002 en relación al Presidente importan ahora menos. Se contemplan, en efecto, en términos similares a las demás Leyes autonómicas de esa naturaleza, la elección y nombramiento del Presidente (arts. 5 y 6), sus derechos e

incompatibilidades (arts. 7 y 8), su sustitución y cese (arts. 13 y 14) y su Gabinete (art. 15).

Los Presidentes que ha tenido la Comunidad hasta 2007 han sido los siguientes:

PRESIDENTES DE LA COMUNIDAD DE CANTABRIA (1982-2007)		
LEGISLATURAS	Presidente	Composición del Gobierno
1 ^a 1983-1984 1984-1987	José Antonio Rodríguez ¹ Angel Diaz de Entresotos ²	CP CP
2 ^a 1987-1990 1990-1991	Juan Hormaechea ³ Jaime Blanco ⁴	AP Gran colación
3 ^a 1991-1995	Juan Hormaechea ⁵	UPCA/PP
4 ^a 1995-1999	José J. Martínez Sieso ⁶	PP/PRC
5 ^a 1999-2003	José J. Martínez Sieso ⁷	PP/PRC
6 ^a 2003-2007	Miguel Angel Revilla Roiz ⁸	PSOE/PRC
7 ^a 2007-	Miguel Angel Revilla Roiz ⁸	PRC/PSOE

(1) José A. Rodríguez, procedía de UCD y fue el primer Presidente de Cantabria en la etapa provisional previa a las elecciones de mayo de 1983. Reelegido entonces bajo las siglas de la Coalición Popular (CP), dimitió en marzo de 1984. Fue sustituido por Angel Díaz de Entresotos, de la misma Coalición.

(2) Juan Hormaechea fue el candidato de AP, aunque a lo largo de la legislatura el Partido se

distanció de él hasta el punto de apoyar la moción de censura que le derribó. Le sustituyó Jaime Blanco, elegido Presidente el 5 de diciembre de 1990 tras una moción de censura apoyada por 26 de los 39 miembros de la Cámara. El Gobierno resultante, “de gestión”, fue de hecho un Gobierno de concentración, o gran coalición, integrado por miembros del PP, PSOE, PRC, CDS o independientes propuestos por ellos.

(3) Juan Hormaechea fue el candidato de AP, con cuyo apoyo gobernó, aunque a lo largo de la legislatura el Partido se distanció de él hasta el punto de apoyar la moción de censura que le derribó. Al final, J. Hormaechea sólo estuvo apoyado por el Grupo parlamentario mixto donde se habían refugiado los diputados disidentes de AP que le sostenían.

(4) Jaime Blanco fue elegido Presidente el 5 de diciembre de 1990 tras una moción de censura apoyada por 26 de los 39 miembros de la Cámara. El Gobierno resultante, llamado “de gestión”, fue de hecho un Gobierno de concentración o gran coalición, integrado por miembros del PP, PSOE, PRC, CDS o independientes propuestos por ellos. De hecho, sólo el Presidente (PSOE) y el Vicepresidente (PP) eran Diputados.

(5) J. Hormaechea volvió a ser Presidente en 1991 tras las elecciones de ese año y gracias al pacto entre su propio y nuevo partido (UPCA), que desbancó al PP, y éste. El Gobierno empezó siendo, por eso, de coalición, apoyado por 21 miembros (15 de UPCA y 6 PP). Tras el pacto de Gobierno ambos partidos integraron un único Grupo parlamentario; grupo que se fue rompiendo a lo largo de la legislatura de modo que, al final, el Gobierno sólo estaba apoyado por 8 diputados del Grupo mixto. El Presidente, implicado en varios procesos penales y con un absoluto aislamiento parlamentario, dimitió en noviembre de 1994, tras conocerse una primera condena del Tribunal Superior de Justicia por dos delitos de prevaricación y uno de malversación y, poro después, otras por injurias. Sin embargo, habiendo fracasado dos intentos de sustituirle en sendas votaciones de investidura, continuó en funciones hasta las elecciones de mayo de 1995.

(6) José Joaquín Martínez Sieso, candidato del PP, fue investido Presidente tras las elecciones de 1995, ganadas por dicho Partido. Logró inicialmente también el apoyo del PRC, que resultó insuficiente para ser elegido en primera votación (19 votos frente a 20 negativos). En la siguiente votación obtuvo también el respaldo de los 7 votos de la UPCA y la abstención de IU. Formó un Gobierno de coalición con el PRC, sin mayoría absoluta.

(7) Tras las elecciones de 1999, que volvió a ganar el PP, J.J. Martínez Sieso fue investido en primera votación por amplia mayoría (25 votos del PP y PRC), repitiendo coalición de Gobierno con el PRC y holgada mayoría.

(8) Tras las elecciones de 2003, ganadas por el PP (18 diputados) sin mayoría absoluta, se constituyó un Gobierno de colación con nuevos integrantes. El PRC (8 diputados) cambió de aliado y formó con el PSOE (13 diputados) un Gobierno de coalición presidido por el líder del partido minoritario. En 2007 se repite el mismo Gobierno y el mismo Presidente, aunque en esta ocasión la correlación de fuerzas cambió. Tras las elecciones de mayo de 2007 el PRC tiene 12 diputados y el PSOE 10.

3. El Gobierno: la organización política y administrativa.

El Gobierno es el órgano colegiado que dirige la acción política y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros.

Obedece al modelo del Estado según el cual el Presidente elige y nombra libremente a los miembros del Gobierno y éste responde solidariamente ante el Parlamento. Los miembros del Gobierno se denominan Consejeros y son los titulares de un Departamento llamado, justamente, Consejería. Actualmente no hay limitación en cuanto al número de las Consejerías y su denominación es cambiante. Suele responder a las preocupaciones y prioridades políticas del momento.

El actual (2007) Gobierno de Cantabria está formado por el Presidente y la Vicepresidenta (titular, además, de una Consejería) y los siguientes Departamentos o Consejerías:

- Consejería de Empleo y Bienestar Social
- Consejería de Presidencia y Justicia
- Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico
- Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo
- Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad.
- Consejería de Economía y Hacienda
- Consejería de Medio Ambiente
- Consejería de Cultura, Turismo y Deporte
- Consejería de Educación
- Consejería de Sanidad.

El Gobierno, además de por el Estatuto, se rige por la ya citada Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración. Dicha Ley, en sus Capítulos II a IV (arts. 16 a 37) regula las atribuciones y el funcionamiento del Gobierno, su cese y su responsabilidad. Además, regula el estatuto personal y atribuciones específicas del Vicepresidente y de los Consejeros.

El Capítulo II se refiere al Gobierno propiamente dicho y en los demás se contemplan las figuras políticas del Vicepresidente y los Consejeros, así como se regulan también las relaciones del Gobierno con el Parlamento.

El Gobierno es definido como “el órgano colegiado que dirige la acción política y la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria” (art. 16.1 Ley 6/2002)). Ejerce la función ejecutiva, la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa de conformidad con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes (art. 16.2) y está integrado, como ya he dicho, por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros (art. 17.1). El propio art. 17 LGA prevé ahora una limitación que desde 1998 ha desaparecido del Estatuto: la del número de Consejeros con responsabilidades ejecutivas. En efecto, fruto de los Pactos autonómicos de 1981 el Estatuto incorporaba la prohibición de nombrar a más de diez Consejeros; limitación que fue suprimida en la reforma llevada a cabo por Ley orgánica 11/1998. Ello no obstante, la limitación reaparece en el plano legislativo ordinario y, en efecto, el mencionado art. 17.2 señala que el número de Consejeros *con responsabilidades ejecutivas* no podrá ser superior a diez, sin que tampoco pueda nombrarse a más de tres Consejeros sin cartera.

La naturaleza del Gobierno no difiere de la que predica para el Gobierno de la Nación el art. 97 CE. Es, por consiguiente, un órgano

político, según se deduce del ya citado art. 16.1 de la Ley 6/2002, aunque también un órgano de la Administración autonómica, a la que dirige. La doble naturaleza, política y administrativa, del Gobierno son facetas teóricamente separables y con consecuencias procesales distintas dado que sólo los actos del Gobierno actuando como Administración Pública son judicialmente controlables de forma plena, es decir, sólo los actos administrativos propiamente dichos podrán ser residenciados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los demás podrán serlo también en el más limitado ámbito del art. 2.a) de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998.

El carácter político del Gobierno le permite diseñar políticas propias que se plasmarán en proyectos legislativos y en otros actos normativos de naturaleza reglamentaria, pero también en la tarea de dirección, orientación y adopción de decisiones de toda índole en el ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad. En este sentido, el art. 18 de la Ley 6/2002 sintetiza sus atribuciones, todas ellas reconducibles a cuatro grandes tipos: a) las de dirección y orientación política; b) las de carácter normativo (aprobación de Proyectos de Ley; Decretos y Decretos legislativos); c) las derivadas de su condición de órgano superior de la Administración autonómica (ejercicio de acciones judiciales; interposición de recursos; autorización de convenios y contratos en los casos previstos por las Leyes; nombramiento y cese de altos cargos; resolución de recursos; autorización de enajenación de bienes...); y d) las que hacen referencia a su relación con otros Poderes, entre ellos el Parlamento (solicitud de la convocatoria extraordinaria, por ej). Posee también, en general, la competencia residual de todas las funciones “no atribuidas expresamente a otro órgano”.

El Gobierno es un órgano colegiado integrado, como ya he dicho, por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros que aquél

designe libremente (arts. 18 Estatuto). Salvo en el caso del Presidente, no se exige la condición previa de diputado para ninguno de sus miembros (arts. 27 y 30.1 LGA).

Una de las novedades de la Ley 6/2002, del Gobierno y la Administración, ha sido la aclaración de la distinción entre los vocablos “Gobierno” y “Consejo de Gobierno” a veces indiferenciadamente utilizados. La Ley, en coherencia con la nueva redacción del Estatuto, opta por la expresión Gobierno para designar genéricamente al Ejecutivo. El Gobierno se puede reunir en Pleno, esto es, en Consejo de Gobierno (art. 20) o en Comisiones Delegadas creadas por Decreto a propuesta del Presidente (art. 21).

Por lo demás, la estructura del Gobierno responde al mismo modelo departamental de Gobierno de la Nación cuyo esquema reproduce con las naturales diferencias que impone el tipo de competencias asumidas.

En este sentido, la Ley dedica sendos Capítulos a los miembros del Gobierno. El Capítulo III contempla en dos breves artículos (arts. 27 y 28) la figura del Vicepresidente, que no es un órgano necesario pues puede existir o no, según disponga el Presidente. El Vicepresidente, que no precisa ser diputado, “además de las funciones que le sean atribuidas normativamente”, ejerce las que le atribuya o delegue el Presidente, a quien suple en casos de ausencia. En cuanto a los Consejeros (Capítulo IV: arts. 29 a 36), la Ley regula su nombramiento, sustitución y cese, su estatuto personal y sus atribuciones como miembros del Gobierno. Los Consejeros son nombrados y cesados libremente por el Presidente (arts. 30 y 35), no siendo precisa, como ya he dicho, la previa condición de diputados. La Ley regula también sus derechos (art. 31) e incompatibilidades (art. 32).

En cuanto a sus atribuciones hay que distinguir la doble condición de los Consejeros. De un lado, forman parte del Gobierno de la Comunidad y, al mismo tiempo, son titulares de una Consejería que dirigen y representan en sus relaciones externas e interorgánicas. Son, pues, también, el órgano en que culmina cada una de las ramas en que se divide la Administración autonómica. De esa doble condición se derivan dos tipos de funciones. Unas, políticas, que son consustanciales a su condición de miembros del Gobierno; otras, administrativas, como jefes de un Departamento, de una Consejería. Esa separación, en la realidad, no es, sin embargo, completa. Aunque el Consejero actúa con independencia administrativa obra también con subordinación política y está limitado por la solidaridad gubernamental. Su función como jefe de una Consejería consiste en asegurar en su ámbito de responsabilidad la primacía de los fines políticos generales del Gobierno y sus atribuciones se resumen en la potestad de dirigir la Consejería en sus más variadas facetas. Puede decirse, así, que organiza, dirige o inspecciona todos los servicios, representa a la Administración autonómica en todo lo relativo al ámbito sectorial de que se responsabiliza y decide y orienta políticamente los asuntos encomendados a la rama de la Administración que tiene a su cargo.

Desde el punto de vista político el Consejero participa de la acción del Gobierno como miembro de éste, cuya voluntad contribuye a formar y en cuyo seno se responsabiliza concretamente, y sin perjuicio de la responsabilidad política solidaria, de los asuntos gubernamentales de su Consejería; responsabilidad que se plasma en el refrendo de los Decretos que el Consejo aprueba a propuesta suya. Como miembro del Gobierno y partícipe de su política asegura normalmente tres tipos de relaciones. En primer lugar, relaciones entre la Administración y el Parlamento, ante el que responde y ante el que puede hacerse oír, llevando también a su Consejería la aplicación de las directrices y mociones aprobadas por aquél. En segundo término, relaciones entre su Consejería y el Gobierno

en su conjunto, ante el que expone proyectos y propuestas, debiendo someterse igualmente a las orientaciones generales de aquél. Y, por último, relaciones entre su Consejería y la opinión pública, ante la que responde asimismo de su gestión.

El art. 33 de la Ley detalla las atribuciones de los Consejeros. Entre ellas, figuran las genéricas de representar a la Consejería y ejecutar en su ámbito la política del Gobierno; dirigir todos los servicios y entidades vinculadas o dependientes de la Consejería; proponer al Gobierno los anteproyectos de Ley y proyectos de Decreto que considere oportunos; ejercer la potestad reglamentaria en el ámbito material de sus responsabilidades; nombrar o proponer el nombramiento de los cargos dependientes de su Consejería; resolver conflictos de atribuciones entre los órganos directivos de su Consejería; autorizar gastos; firmar convenios; suscribir contratos; resolver recursos y reclamaciones; etc. En relación con esta última atribución debe resaltarse la desde mi punto de vista atípica previsión de que los actos de los Consejeros no agoten la vía administrativa (art. 127). Únicamente lo hacen los actos del Presidente y del Gobierno “a los efectos de mantener la utilización generalizada del recurso de alzada como medio de impugnación que ofrece las mayores garantías a los ciudadanos”, según afirma la Exposición de Motivos en justificación que, a mi juicio, no puede compartirse.

Por lo demás, la Ley regula también el funcionamiento del Gobierno en términos que, desde mi punto de vista, no siempre resultan coherentes con la función política del mismo y el carácter preeminente de su Presidente. Así, tras reiterar previsiones comunes a los órganos colegiados (convocatoria, orden del día, quorum de constitución, actas...) la Ley especifica en su art. 20.5 que los acuerdos “se adoptarán por mayoría, salvo que la ley exigiera un quórum especial. En caso de empate, el voto del Presidente será dirimente”, lo que se aviene mal con la ya

señalada preponderancia política del Presidente que hace impensable que los Consejeros impongan una decisión por encima de la voluntad explícita de éste. En caso de discrepancia importante, más allá de lo que diga la Ley, la realidad política se impone: el Consejero que no asuma solidariamente la decisión tendrá que dimitir o ser cesado.

En principio, el Consejero de Presidencia será el Secretario del Consejo (art. 20.8), a no ser que el Presidente haya designado para tal función a otro Consejero.

Finalmente, cabe mencionar la previsión, como órganos de apoyo, de la Comisión de Secretarios Generales de las distintas Consejerías para la realización de las tareas preparatorias de sus reuniones (art. 25). Por su parte, el art. 26 prevé los Gabinetes de los Consejeros también como órganos de apoyo más directo, en términos similares a los que son comunes a esta figura. Los miembros de los Gabinetes no pueden adoptar actos o resoluciones que correspondan a los órganos de Administración, dar órdenes a sus titulares o desempeñar tareas propias de aquéllos. Cesarán cuando cese el Consejero o cuando éste así lo decida.

La estructura interna de una Consejería obedece al modelo habitual de la Administración General del Estado. Por debajo del Consejero los órganos determinantes son las *Direcciones Generales*, que se configuran como los principales centros directivos en que se subdividen las Consejerías por razones de especialización del trabajo. Junto a ellas, y a su mismo nivel, están las *Secretarías Generales*. Normalmente existe una por cada Departamento y constituyen un servicio común del mismo que centraliza la coordinación, la comunicación, la producción normativa, la asistencia técnica y otras funciones similares. Los Directores Generales y los Secretarios Técnicos son nombrados libremente por el Consejero entre personas que reúnan los requisitos de “solvencia académica, profesional,

técnica o científica”, en cada caso necesaria para el desarrollo de la función.

Debajo de esta estructura básica se ordenan jerárquicamente otros órganos igualmente convencionales: los Servicios, las Secciones y los Negociados, servidos todos ellos por funcionarios cuyos puestos de trabajo se cubren conforme a las reglas de la normativa general de la función pública.

La referencia a la organización interna de las Consejerías da pie para algunas menciones adicionales sobre la Administración autonómica.

VI. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE CANTABRIA

1.- Planteamiento general.

La Comunidad Autónoma de Cantabria como, por lo demás, todas las demás Comunidades *tiene* Administración. Es esta una afirmación simple, pero fundamental. Y es que, además de la potestad legislativa y la autonomía política que la existencia de la Comunidades Autónomas conlleva, la descentralización trata también de acercar la Administración a los ciudadanos, de mejorar su funcionamiento, de apostar por la eficacia en la prestación de los servicios, de gestionar los intereses más específicamente regionales desde el propio territorio. Y esa gestión, esos servicios, esa llamada a la acción es lo propio de la Administración, pieza esencial del Estado social de Derecho.

La Administración es, así, algo distinguible del Gobierno a quien está subordinada y por medio de él también, y sobre todo, a la Ley. Así lo

explicita en diversos artículos la Ley 6/2002 cuando afirma que el Gobierno “dirige la acción política y la Administración de la Comunidad Autónoma” (art. 16.1) y que la Administración, “bajo la dirección del Gobierno, sirve con objetividad los intereses generales y desarrolla funciones ejecutivas de carácter administrativo” (art. 42). El Gobierno dirige, pues, la Administración, pero es asimismo “el órgano superior de la Administración” (art. 2 LGA), plasmándose así, como en el Estado, el carácter dual de aquél: el Gobierno es Gobierno (órgano constitucional que dirige la Administración) y es *también* Administración (órgano administrativo); diferencia de la que se pueden eventualmente deducir consecuencias en orden al Derecho aplicable y al ámbito del control judicial de sus decisiones.

En todo caso, y por lo que ahora interesa, a través de su dependencia gubernamental la Administración engarza con el principio democrático mediante la responsabilidad política que el Gobierno rinde ante el Parlamento.

La Administración, pues, es el brazo ejecutor de los fines de la Comunidad de Cantabria, presta servicios públicos y está avocada a la transformación social.

Estas tres ideas –ejecución, transformación y prestación– se concitan en la idea de actividad, en la acción, en la gestión a la que se dirige todo el conjunto organizado que llamamos Administración Pública. En esa acción, en esa actividad –y en función, precisamente, de los fines públicos que se pretenden conseguir– esa organización goza de privilegios, que son el conjunto o la clave del Derecho Administrativo. El art. 35 del Estatuto y ahora el art. 50 de la Ley 6/2002 tratan sistematizar dichos privilegios: la presunción de legitimidad de los actos y su ejecutoriedad, los poderes de ejecución forzosa y la revisión de oficio, la potestad expropiatoria, la

potestad sancionatoria, la facultad de utilización del procedimiento de apremio, el privilegio de la inembargabilidad de sus bienes, las potestades de investigación, deslinde y recuperación posesoria...

Y precisamente por esa intensa llamada a la acción que implica la mera existencia de la Administración Pública y por el carácter necesariamente relacional de la misma es un presupuesto igualmente necesario el dato de la personalidad jurídica. Así lo explicita el art. 3 de la Ley que, tras afirmar que la “Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria está integrada por la Administración General y por la Administración Institucional”, señala que la Administración General “constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única” (art. 3.3).

La personalidad jurídica única de la Administración General, que el art. 3.3 de la Ley afirma y el 49 reitera en idénticos términos, es así una exigencia de su propia existencia porque su actividad externa se produce, inexcusablemente, en términos de relación jurídica, como sucede también con cada una de las demás entidades personificadas.

2.- El modelo estructural de Administración Pública adoptado.

El modelo de Administración pública adoptado por la Comunidad de Cantabria ha sido, como en todas las demás Comunidades, un modelo similar al de la Administración del Estado. La Administración es una institución dotada de personalidad y un aparato burocrático que depende del Gobierno, que se vincula al Parlamento a través del Presidente que, a su vez, es quien dirige la acción del Gobierno.

Adoptado este modelo común, que excluye el otro posible de base

corporativa y legitimación directa (aunque el art. 9.2 de la Ley del Proceso autonómico de 1983 dice, un tanto artificialmente, que "las Comunidades autónomas uniprovinciales tendrán además el carácter de corporaciones representativas a que se refiere el art. 141.2 CE" para salvar, precisamente, dicho precepto constitucional); adoptado ese modelo, cabían, a su vez, dos formas de Administración. Una, *directa*, que supone una organización centralizada, dividida en ramas o departamentos, con proyección periférica, en su caso, a través de órganos situados en el territorio y con el eventual apoyo de una Administración institucional, para descargar el trabajo de dicha Administración centralizada y por razones de ductilidad y agilidad en el tráfico jurídico. Y otra posible forma de administración *indirecta*, que implicaría una reducción del aparato propio de la Comunidad que actuaría apoyada en las Administraciones locales (en el caso de Cantabria, al ser uniprovincial y no existir por ello Diputaciones provinciales, a través de los municipios y, si se crean, las comarcas); unas Administraciones locales a las que se les transfiere, delega o asignan competencias –las tres fórmulas, con sus matices diferenciadores, son posibles– con una variada gama de alternativas y una mayor o menor dependencia, para llevar a cabo servicios y funciones que son responsabilidad de la Comunidad.

A ambas formas aludía el Estatuto de Autonomía en su art. 37.

La utilización de una forma indirecta de administración venía propiciada por el Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías de 1981, que postulaba la utilización de la Administración local para gestionar competencias autonómicas como fórmula tendente a evitar la proliferación de una Administración periférica propia, que se juzgaba indeseable. En el caso de las Comunidades uniprovinciales y debido a su reducido ámbito territorial, el problema que se trataba de evitar era menor. Por eso, quizá, no se hace tanto hincapié en la forma indirecta de administración, aunque

también es cierto que en las demás apenas se ha ido más allá de la previsión estatutaria y, a lo sumo, se ha aprobado una ley específica de relaciones interadministrativas, siendo muy fuertes las presiones para impedir una Administración descentralizada cuyo montaje y articulación es, ciertamente, más complejo que el de la Administración directa.

Sin perjuicio, pues, de la posibilidad aludida en el art. 37 del Estatuto, la Administración de la Comunidad de Cantabria reproduce el modelo y la forma de la Administración General del Estado, caracterizado por la existencia de una fuerte organización central, una departamentalización o división sectorial por ramas de actividad y una estructura jerárquica y piramidal. Así, el centro de imputación es, en principio, único, pues la Administración General tiene personalidad jurídica única (art. 3.3 y 49 Ley 5/2002), pero se descompone en diversos órganos jerárquicamente ordenados, cada uno de los cuales tiene atribuida la competencia de una parcela material, es decir, tiene atribuido un conjunto de funciones cuya titularidad se le atribuye con preferencia a los demás órganos de esa única Administración.

La primera sectorialización viene representada por los Departamentos, *las Consejerías*, que asumen la responsabilidad de bloques competenciales que se pretenden más o menos completos e independientes entre sí.

3. Las Consejerías: organización interna. Especial referencia a los Secretarios Generales y Directores Generales.

Prescindiendo ahora de la figura de Consejeros como miembros del Gobierno, corresponde en este momento aludir a las Consejerías como órganos superiores y unidades sobre las que recae el peso de la actividad

administrativa de la Comunidad. Adoptado el modelo departamental, según ya se ha dicho, las Consejerías son los órganos superiores básicos que asumen la responsabilidad de una o varias grandes ramas completas de la acción administrativa y a cuyo frente se sitúa un Consejero.

El número de las Consejerías no está ya limitado en el Estatuto, pero sí en la Ley 6/2002, que fija en diez el límite de las Consejerías con funciones ejecutivas y en tres más los posibles Consejeros sin cartera. La creación, denominación o supresión dependen, pues, de un Decreto del Gobierno.

Al frente de cada Consejería está un Consejero con funciones ejecutivas. A sus atribuciones genéricas se refiere el ya mencionado art. 33 de la Ley. Es él quien, en definitiva, asume la dirección y jefatura de la Consejería y tiene como misión principal asegurar en su ámbito la política general del Gobierno y la ejecución, desarrollo y aplicación de la legislación que le atañe.

La estructura orgánica interna de cada Consejería la aprueba el Gobierno y constará de un *Secretario General* y una o varias *Direcciones Generales* (art. 53 Ley 6/2002) no existiendo en la Comunidad de Cantabria la figura de los Viceconsejeros, equivalente a la de los Secretarios de Estado.

El *Secretario General* es nombrado libremente por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de que se trate atendiendo únicamente a criterios de competencia profesional y experiencia, “entre personas que reúnan los requisitos de solvencia académica, profesional, técnica o científica que en cada caso sean necesarios para el desarrollo de la función” (art. 57.1). Si fuesen funcionarios los designados el tiempo de desempeño en el cargo les será tenido en cuenta a efectos de antigüedad, ascensos y derechos pasivos,

reservándoseles la plaza o puesto desempeñado con anterioridad. Estarán, pues, en situación de servicios especiales. La misma prescripción existe para los Directores Generales.

Las funciones de los Secretarios Generales son de gestión, asesoramiento y coordinación de los servicios de la Consejería. De acuerdo con el art. 58 de la Ley se responsabilizan de los servicios normativos, documentación y publicaciones del Departamento y tienen a su cargo las funciones de archivo, registro, información, habilitación de material, contratación, régimen interior del personal, patrimonio e inventario, racionalización y automatización de las estructuras administrativas y funcionamiento de los servicios de la Consejería, recursos administrativos y, en general, las que no estén específicamente atribuidas a otras unidades. En particular, el citado art. 58 les encomienda la coordinación de los programas de las Direcciones Generales y organismos adscritos a la Consejería; la asistencia técnica y administrativa al Consejero; la función de ser órgano de comunicación con las demás Consejerías; la dirección de todos los servicios comunes; la elaboración de planes y proyectos; el informe de los proyectos tramitados por los demás Departamentos y, en general, todas las demás atribuciones que se desconcentren o deleguen en él y las que le atribuyan las disposiciones en vigor. Se trata, como se ve, de funciones similares a las que el art. 17 de la Lofage (Ley 6/1997) asigna a los Secretarios Generales Técnicos en la Administración General del Estado, aunque, en términos generales, puede decirse que las asignadas a los Secretarios General en la Ley de Cantabria son más amplias que las de sus cuasihomónimos estatales al incluir algunas que en la citada Lofage se asignan a los Subsecretarios, de modo que puede decirse que el Secretario General que dibuja la LGA de Cantabria viene a ser una mezcla del mismo órgano en la Administración del Estado y del Subsecretario, que aquí no existe, erigiéndose como una figura central de las Consejerías cuya continuidad y servicios horizontales

deben asegurar.

Las *Direcciones Generales*, por su parte, son las unidades básicas de la organización departamental a cuyo frente hay un Director General, nombrado también libremente por el Gobierno a propuesta del Consejero. Su número es variable y dependerá de los bloques competenciales en que subdivida a efectos de gestión la Consejería. Los Directores Generales, como jefes de la unidad directiva que tienen encomendada, elaboran programas de actuación, dirigen los servicios y resuelven los asuntos de su competencia, dictan o proponen las resoluciones pertinentes propias de la Dirección General, informan, proponen y asumen todas las demás atribuciones que se desconcentren o deleguen en él o que le asigne la normativa vigente. O sea, unas competencias genéricas muy similares a las previstas en el art. 18 de la Lofage para los Directores Generales de la Administración General del Estado.

Tanto las Secretarías Generales como las Direcciones Generales se pueden organizar internamente en otros órganos y unidades denominados *Servicios*, *Secciones* y *Negociados*. El art. 53 LGA define cada uno de ellos:

Los *Servicios* “son las unidades orgánicas de carácter directivo y de superior nivel funcional de las Consejerías, a los que corresponde, como máximo órgano de apoyo a los órganos directivos, además de las competencias específicas que tengan atribuidas, las funciones de informe y propuesta de las cuestiones pertenecientes al área competencial que tienen atribuida, así como las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las Secciones o unidades asimiladas de ellos dependientes” (art. 53.2).

Las *Secciones*, por su parte, “son órganos internos de los Servicios a

los que corresponden las funciones de ejecución, tramitación y, en su caso, informe y propuesta de las cuestiones pertenecientes al área competencial que tienen atribuida, así como la dirección, coordinación y control de las actividades desarrolladas por los *Negociados* o unidades de ellas dependientes” (art. 53.3)

Los *Negociados* son órganos internos en que se pueden dividir las Secciones y tienen atribuidas, básicamente, las funciones de tramitación de los asuntos que se les asignan.

El nombramiento de los titulares de estos órganos está dentro ya de la normativa funcional en la medida en que dependerá de lo que al respecto dispongan las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), donde se indicará el sistema de provisión (concurso o libre designación) previsto. Lo común, salvo motivadas excepciones, es que se aplique el sistema de concurso de méritos entre funcionarios.

Toda unidad orgánica de nueva creación deberá asimilarse a alguno de los órganos anteriores.

Por lo demás, la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Cantabria regula detalladamente los órganos colegiados (arts. 62 a 74), entendiendo por tales los integrados por tres o más personas a los que se les atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, adaptando a este propósito las previsiones básicas de la Ley estatal 30/1992. Así, se regulan los requisitos de creación, la composición y el régimen básico de convocatorias, sesiones y adopción de acuerdos. En particular, interesa destacar la previsión de clasificación de los órganos colegiados que contempla el art. 66. Según dicho precepto los órganos colegiados de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de sus

organismos públicos, por su composición y funciones, se clasifican en: a) *Comisiones*, cuando sus miembros procedan de diferentes Consejerías u organismos públicos; b) *Comités*, cuando sus componentes procedan de los órganos de una sola Consejería u organismo público; y c) *Consejos*, cuando sus funciones sean fundamentalmente de naturaleza consultiva. Dicha clasificación, añade el precepto, “no impedirá la adopción de denominaciones distintas cuando existan causas que lo justifiquen”.

4.- La llamada Administración Institucional y el sector público económico.

El art. 37 del Estatuto dispone que la Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones “a través de los organismos y entidades que se establezcan, dependientes del Gobierno”. Admite, pues, la existencia de entes funcionalmente descentralizados con personalidad jurídica propia. A partir de esa previsión, la Ley 6/2002 contempla la llamada Administración institucional (arts. 73 a 101) en términos similares a los de la legislación estatal. Así, el art. 3.4 dispone que la Administración Institucional “está constituida por las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma”. Estas entidades “tendrán la consideración de Administración pública y sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.

La Administración Institucional está integrada por Organismos públicos con personalidad que se clasifican (art. 77) en *Organismos Autónomos* (personalidad y régimen jurídicos públicos) y *Entidades Públicas Empresariales* (personalidad pública y régimen jurídico privado, salvo cuando la Ley le atribuya el ejercicio de funciones públicas). Unos y

otros han de crearse por Ley (arts. 74 y 96) y dispondrán de unos Estatutos cuyo contenido mínimo regula el art. 97.

Según el art. 79 de la Ley 6/2002, los Organismos autónomos se rigen, en efecto, por el Derecho Administrativo y “se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos”. Disponen de ingresos, personal y patrimonio propios.

Las Entidades Públicas empresariales “son organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación” (art. 88.1). Se rigen, como ya he dicho, por el derecho privado, “excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria” (art. 88.2 LGA).

La dicotomía organizativa expuesta (Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales) admite, sin embargo, algunas excepciones en la propia Ley 6/2002. Así, la Disposición Adicional 6 prevé normas específicas para el Organismo Autónomo “Servicio Cántabro de Salud” y la Disposición Adicional Décima establece que la “Fundación Marqués de Valdecilla”, el “Consejo Económico y Social”, el “Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Cantabria”, el “Consejo de la Mujer” y el “Consejo de la Juventud” se regirán “por su legislación específica”.

Al margen de ello y ya sin el carácter de Administración Pública es

posible crear Sociedades mercantiles de capital público. De hecho se han creado bastantes sociedades de capital público. Estas sociedades se regirán íntegramente por el ordenamiento jurídico privado, “salvo en las materias en las que sea aplicable la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación”, establece la Disposición Adicional 4ª, según la cual, además, “en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad pública”. Precisión ésta de gran importancia, que reitera la legislación básica (art. 2.2 de la Ley 30/1992) y que conviene siempre retener.

5.- Otras posibilidades organizativas: Administración periférica, indirecta y consultiva.

No está prevista expresamente en la Ley la existencia de una *Administración periférica* propia de la Administración, sin perjuicio de que algunos órganos o entidades puedan ubicarse físicamente en lugares distintos a Santander, la capital autonómica.

El Estatuto, sin embargo, sí prevé la posibilidad de una forma de administración indirecta al contemplar la utilización de las comarcas, municipios y demás entidades locales como instrumentos de la Administración autonómica por el procedimiento de delegarles funciones. Así lo posibilita, digo, el art. 37 del Estatuto “si así lo autoriza una ley del Parlamento que fijará las oportunas formas de control y coordinación”, que apunta así a las relaciones interadministrativas en el marco de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985. En este sentido cabe destacar que la entonces aún denominada Asamblea Regional aprobó el 15 de diciembre de 1990 una moción para que el Gobierno redactara “un proyecto de ley de delegación de funciones en los municipios y mancomunidades municipales”, que más de diez años

después sigue inédito.

En cuanto a una *Administración consultiva* la nueva versión del Estatuto, tras la importante reforma de 1998, prevé la creación de un llamado *Consejo Jurídico Consultivo* como “superior órgano de consulta y asesoramiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria y sus corporaciones locales”, remitiendo a una Ley, que debe ser aprobada por una amplia mayoría de tres quintos de los diputados, la regulación concreta de “sus funciones, composición y régimen de funcionamiento”. Esto es, el Estatuto no precisa más que la existencia del órgano, pero no diseña nada de sus contornos y contenidos concretos. El hecho de que el Estatuto no precise las funciones del Consejo “jurídico” Consultivo no significa que no quepa adivinar cuáles han de ser sus más destacadas competencias. Desde que la STC 204/1992, de 26 de noviembre, admitió que los órganos consultivos de este tipo pudieran sustituir en el ámbito autonómico al Consejo de Estado en el dictamen preceptivo que muchas normas sectoriales exigen a la hora de adoptar determinadas decisiones y actos administrativos, éstas son las principales competencias de este tipo de órganos consultivos de las Comunidades Autónomas cuyo problema principal consiste, justamente, en que sean homologables por su imparcialidad, objetividad y competencia al Consejo de Estado

Por lo demás, se han creado, en diversas áreas, *Consejos* y *Comisiones*, cuya finalidad, con frecuencia, es doble: asesorar a los órganos administrativos activos y facilitar también la participación ciudadana. De todas formas no son muchos los órganos consultivos creados; órganos que en su vertiente participativa son plausibles como mecanismos de apertura de la Administración a la sociedad a través de la incorporación de representantes de organizaciones sociales, interesados y expertos y que en las Comunidades Autónomas pueden jugar un papel

dinamizador, de recepción de ideas, de integración y acercamiento entre la sociedad y la Administración, sin perjuicio de que la toma de decisiones corresponda a los órganos competentes del aparato político-administrativo.

VII.- EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS.

1. La actividad legislativa de la Comunidad autónoma: análisis cuantitativo y sectorial.

En el ejercicio de sus competencias, las instituciones de Cantabria en estos 25 años han actuado en diferentes sectores de la vida cotidiana, aprobando leyes, gestionando el presupuesto, adoptando decisiones.

Por lo que hace exclusivamente a la actividad legislativa (contenido fundamental de la autonomía política) hay que decir que hasta bien entrados los años noventa las Leyes aprobadas con trascendencia externa han sido realmente escasas. De las 224 Leyes aprobadas hasta el final de la VI Legislatura (2003-2007) apenas son 50 las Leyes que, en puridad, regulan ámbitos materiales concretos de incidencia externa.

Se pueden subdividir estos 25 años en dos etapas. Una, abarcando la legislatura provisional y las tres primeras posteriores al Estatuto (1982-1995), y otra, desde la cuarta legislatura (1995-1999) hasta la actualidad.

En las tres primeras legislaturas, como era lógico, abundaron las Leyes que regularon símbolos y otros elementos de identificación (bandera, escudo, himno...) o cuestiones de carácter organizativo e institucional (Gobierno y Administración, Finanzas, Patrimonio, Función Pública, Incompatibilidades, elecciones, Iniciativa legislativa popular, Estadística, Tasas, Consejo Económico y Social, Declaración de Parques

Naturales, Comarcas, Entidades Locales Menores, etc.), así como las leyes de créditos extraordinarios, avales o modificación parcial de otras anteriores.

En ese período, y siempre con criterios convencionales que no pretenden una perfecta exactitud, las Leyes de símbolos, organizativas e institucionales fueron 31. Las de carácter presupuestario y financiero y de reforma de otras anteriores, 56. Y las que denomino Leyes de incidencia externa, esto es, reguladoras de sectores y actividades, 23, utilizando un criterio generoso y realmente amplio que considera de incidencia externa las Leyes tributarias, las de creación de Colegios Profesionales y otras que sólo de manera indirecta pueden calificarse de Leyes sectoriales reguladoras de actividades e incidencia general. Eso significa que el bloque mayoritario de esas 110 Leyes fueron las normas financieras y las institucionales u organizativas (87), de manera que la incidencia normativa externa se redujo a 23 Leyes (con criterios más estrictos, en realidad, 15), que suponen apenas, según el criterio que se maneje, entre el 14 y el 21 por 100 del total.

A partir de la Cuarta Legislatura la situación empezó a cambiar, consolidándose el cambio en las dos legislaturas posteriores y el número de Leyes que inciden en la vida personal de los ciudadanos es cada vez mayor. En este segundo período (1995-2007) y con los mismos criterios aproximativos, las Leyes de tipo organizativo, institucional o simbólico son 19. Las de carácter presupuestario y financiero (incluidas las Leyes de Medidas fiscales y administrativas “de acompañamiento a la Ley de Presupuestos”, que empiezan, justamente, en 1997) y las que reforman otras anteriores, 41. Y las normas de carácter sectorial, con proyección e incidencia social directa, 54. Esto es, de las 114 Leyes aprobadas en este período, las de carácter organizativo y financiero se han reducido pero suponen todavía el 52 por 100 del total. En tanto que las que he

denominado Leyes sectoriales reguladoras de servicios o actividades han aumentado hasta duplicar en términos porcentuales las del más largo período anterior. Se trata de Leyes que inciden en aspectos concretos de la agricultura, la ganadería, el urbanismo, el medio ambiente y la protección de la naturaleza, la cultura, el deporte, el turismo, la sanidad, la acción social, el comercio y los consumidores, la actividad económica... Con todo, el número de Leyes que se refieren a materias concretas que afectan a sectores sociales es todavía escaso, como se puede ver en el cuadro adjunto.

En el cuadro se utiliza un criterio muy amplio de normas en vigor: se incluyen las no expresamente derogadas, las de Presupuestos (aunque muchas han agotado su vigencia) así como las de Medidas Fiscales y Administrativas. Pues bien, si se descontaran todas esas Leyes de dudosa vigencia y aquellas otras cuya incidencia externa es más bien indirecta, quedarían, como antes dije, unas 50 Leyes de incidencia externa (el 21 por 100 del total de Leyes aprobadas y apenas el 26 por 100 de las Leyes vigentes).

RESUMEN DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA POR LEGISLATURAS Y TIPOS DE LEYES						
TIPOLOGÍA DE LEYES	Símbolos, organización y aspectos institucionales	Avales, presupuestos, créditos extraordinarios, medidas fiscales y de reformas de	Leyes sectoriales de incidencia externa y de regulación de actividades(*)	TOTAL LEYES	TOTAL LEYES EN VIGOR	TOTAL LEYES SECTORIALES DE INCIDENCIA EXTERNA EN
LEGISLATURA PROVISIONAL	4	4	-	8	0	0
I LEGISLATURA (1983-1987)	17	13	5	35	28	3
II LEGISLATURA (1987-1991)	3	17	10	30	20	4
III LEGISLATURA (1991-1995)	7	22	8	37	31	4
IV LEGISLATURA (1995-1999)	8	17	17	42	36	15
V LEGISLATURA (1999-2003)	4	12	16	32	31	15
VI LEGISLATURA (2003-2007)	7	12	21	40	40	21
TOTAL	50	97	77	224	186	62

(*) Para identificar lo que se denominan como Leyes de incidencia externa se utiliza un criterio amplio que incluye Leyes tributarias, las de creación de Colegios Profesionales y otras que sólo de manera indirecta pueden calificarse de Leyes reguladoras de actividades e incidencia general. Aun con ese criterio amplio y generoso no superan el 30 por 100 del total.

Centrándonos en el Derecho vigente se puede sintetizar enumerándolo sistemáticamente distinguiendo dos grandes bloques: los aspectos institucionales y las políticas públicas sectoriales. Enumeraré, pues, en primer lugar las Leyes institucionales vigentes ordenadas por

orden cronológico en torno a tres grandes aspectos: símbolos y elementos de identificación, normas que se refieren al Parlamento y al Gobierno y la Administración (organización, medios personales, patrimonio y hacienda):

A): SÍMBOLOS Y ELEMENTOS DE IDENTIFICACIÓN:

- Ley 8/1984, de 22 de diciembre, del Escudo de la Comunidad Autónoma.
- Ley 9/1984, de 22 de diciembre, de la bandera.
- Ley 1/1985, de 25 marzo, de Comunidades montañosas o cántabras asentadas fuera de Cantabria.
- Ley 2/1987, de 6 de marzo, de Honores, Condecoraciones y Distinciones.
- Ley 3/1987, de 6 de marzo, por la que se establece el Himno de Cantabria y – se regula su uso.
- Ley 4/1987, de 27 de marzo, sobre el uso conjunto de la Bandera y el Escudo de la Comunidad Autónoma.

B): PARLAMENTO:

- Ley 6/1983, de 4 de julio, sobre el procedimiento de designación de Senador en representación de la Comunidad Autónoma
- Ley 6/1985, de 5 de julio, de Iniciativa legislativa popular.
- Ley 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones.
- Reglamento del Parlamento, de marzo de 2007.

C): GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN:

- Ley 5/1984, de 18 de octubre, de Incompatibilidades de Altos Cargos.
- Ley 5/1986, de 7 de julio, de creación del Centro de Estudios

de la Administración Pública Regional..

- Ley 6/1992, de 26 de junio, del Consejo Económico y Social.
- Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

D): ORGANIZACIÓN TERRITORIAL:

- Ley 8/1992, de 16 de diciembre, para la determinación de la capitalidad de los partidos judiciales.
- Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores.
- Ley 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas

E): LOS MEDIOS INSTRUMENTALES: EMPLEADOS, PATRIMONIO Y HACIENDA:

- Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios públicos
- Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública.
- Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado.
- Ley 3/2006, 18 de abril, del Patrimonio.
- Ley 14/2006, de 24 octubre, de Finanzas

Por lo que hace a lo verdaderamente importante, esto es, el ejercicio de las competencias, las Leyes sectoriales se pueden identificar y ordenar ahora conforme a los siguientes grandes bloques temáticos (siguiendo el orden de las actuales Consejerías):

A) BIENESTAR SOCIAL Y COOPERACIÓN:

- Ley 3/1996, de 24 septiembre, sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de comunicación.
- Ley 5/1997, de 6 octubre, de Prevención, Asistencia e Incorporación Social en materia de Drogodependencias.
- Ley 7/1999, de 28 abril, de Protección de la Infancia y Adolescencia.
- Ley 1/2004, de 1 abril, integral para la Prevención de la Violencia contra las mujeres y la protección de las víctimas.
- Ley 1/2005, de 16 mayo, de parejas de hecho; y
- Ley 2/2007, de 27 marzo, de derechos y servicios sociales.
- Ley 4/2007, de 4 abril, de cooperación internacional al desarrollo.

B) SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIVIL:

- Ley 5/2000, de 15 diciembre, de Coordinación de Policías Locales.
- Ley 1/2007, de 1 marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias.

C) ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA:

- Ley 2/2001, de 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.
- Ley 5/2002, de 24 de julio, de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los

cementerios.

- Ley 2/2004, de 27 septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.

D) RÉGIMEN DE LAS INFRAESTRUCTURAS:

- Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras; y
- Ley 5/2004, de 16 noviembre, de Puertos.

E) AGRICULTURA, PESCA, GANADERÍA Y MONTES:

- Ley 6/1984, de 29 octubre, de Protección y Fomento de las Especies Forestales Autóctonas.
- Ley 10/1985, de 16 diciembre, de Protección y Modernización de la Empresa Familiar Agraria.
- Ley 4/1990, de 23 marzo, de Concentración Parcelaria, Conservación de obras, Unidades mínimas de cultivo y Fomento de explotaciones rentables.
- Ley 6/1990, de 21 marzo, de Capacitación Agraria.
- Ley 4/2000, de 13 noviembre, de Modernización y Desarrollo Agrario, y
- Ley 2/2007, de 4 abril, de Pesca en aguas continentales.

F) ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL Y DE LOS CONSUMIDORES:

- Ley 5/1998, de 15 mayo, de Ordenación de los certámenes feriales oficiales.
- Ley 7/1998, de 5 junio, de Artesanía.
- Ley 1/2002, de 26 febrero, del Comercio.
- Ley 1/2006, de 7 marzo, de Defensa de los Consumidores y

Usuarios; y

- Ley 8/2006, de 27 junio, de Estructuras comerciales.

G) ACTIVIDAD ECONÓMICA:

- Ley 4/2002, de 24 julio, de Cajas de Ahorros.
- Ley 4/2005, de 5 octubre, de Estadística.
- Ley 10/2006, de 17 julio, de Subvenciones, y
- Ley 15/2006, de 24 octubre, del Juego.

H) CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO:

- Ley 3/1998, de 2 de marzo, de la Cámara Agraria.
- Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales.

I) MEDIO AMBIENTE Y PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA:

- Ley 3/1992, de 18 marzo, de protección de los animales.
- Ley 8/1993, de 18 noviembre, del Plan de gestión de residuos sólidos urbanos.
- Ley 2/2002, de 29 abril, de Saneamiento y Depuración de aguas residuales.
- Ley 4/2006, de 19 mayo, de Conservación de la Naturaleza.
- Ley 6/2006, de 9 junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica.
- Ley 12/2006, de 17 julio, de Caza; y
- Ley 17/2006, de 11 diciembre, de Control Ambiental Integrado

J) CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL Y DEPORTE:

- Ley 11/1998, de 13 octubre, del Patrimonio Cultural.
- Ley 2/2000, de 3 julio, del Deporte
- Ley 3/2001, de 25 septiembre, de Bibliotecas.
- Ley 5/2001, de 19 noviembre, de Museos, y
- Ley 3/2002, de 28 junio, de Archivos.

K) TURISMO:

- Ley 2/1988, de 26 octubre, de fomento, ordenación y aprovechamiento de los Balnearios y de las Aguas Minero-medicinales y/o termales; y
- Ley 5/1999, de 24 marzo, de Ordenación del Turismo.

L) SANIDAD

- Ley 1/1996, de 14 mayo, de Salud Mental.
- Ley 7/2001, de 19 diciembre, de Ordenación farmacéutica.
- Ley 10/2001, de 28 diciembre, de creación del Servicio Cántabro de Salud.
- Ley 7 /2002, de 10 diciembre, de Ordenación Sanitaria; y
- Ley 7/2006, de 7 junio, de Garantías de tiempos máximos de respuesta en la atención sanitaria especializada.

La anterior relación da cuenta, de forma bastante aproximada, de las políticas puestas en marcha por la Comunidad que requieren el respaldo legislativo. Y permite observar también que hay aún ámbitos competenciales no abordados y que, en consecuencia, el desarrollo legislativo del Estatuto no está en absoluto agotado.

2. Los Decretos de traspasos de funciones y servicios recibidos: enumeración y significado.

En otro momento he aludido al significado general de los traspasos de funciones y servicios. Recuérdesse lo que más atrás decía. Como para poder ejercer muchas competencias –de gestión, sobre todo– hacen falta instrumentos y medios humanos y materiales, era preciso, en un primer momento, que dichos medios le fueran traspasados a la Comunidad por quien hasta el momento de asumir ésta la competencia era el responsable de la misma, esto es, el Estado. Dichos traspasos suponen una interpretación y una concreción del título competencial que consta en el Estatuto, esto es, de la «materia» . Se trata, pues, de una tarea interpretativa que lleva a cabo una Comisión Mixta de transferencias y que implica una negociación cuyo resultado se plasma finalmente en un Decreto del Consejo de Ministros donde se concretan y precisan los servicios y funciones que se traspasan porque se ha interpretado que dichos servicios y medios se ubican, vinculan y amparan en el título competencial –en la «materia»– de que en cada caso se trate. El valor de los Decretos de transferencias es meramente interpretativo, no vincula al TC en caso de conflicto, pero su existencia es muchas veces una condición imprescindible para poder ejercitar, de hecho, la competencia.

Pues bien, durante los veinte años transcurridos desde la aprobación del Estatuto, la Comunidad ha recibido 99 Decretos de traspasos de funciones y servicios en diversas materias. En la primera etapa (1982-1986) se aprobaron 52 Decretos de traspasos (44 en los tres primeros años). Luego no volvió a haber Decretos de traspasos de funciones y servicios hasta 1996 (25). En los años 1998 y 1999 se produjeron 9 traspasos más. Finalmente, en los años 2001 y 2006-2007 se completó la lista con dos traspasos importantes en 2001 (los relativos a la gestión del Instituto Nacional de Empleo y, sobre todo, el referente a los servicios del

Instituto Nacional de la Salud- Insalud) y ya en 2007 el de medios para el funcionamiento de la Administración de Justicia que es, hasta ahora, el último Decreto aprobado en este ámbito.

En todos los casos los Decretos empiezan identificando el título competencial, constitucional y estatutario, en que se basan, plasman la legislación preexistente en la materia, concretan las funciones administrativas vinculadas a dichos títulos de acuerdo con esa legislación anterior y precisan los medios afectados por el traspaso (edificios, funcionarios, plazas de plantilla vacantes y medios económicos adscritos a los servicios de que se trate).

La lista de Decretos de traspasos de funciones y servicios da idea también de la inicial interpretación de las materias estatutarias y es la siguiente:

- RD 2030/1982, de 24 julio, en materia de sanidad.
- RD 2295/1982, de 24 julio, en materia de reforma y desarrollo agrario.
- RD 2298/1982, de 24 julio, en materia de ferias interiores.
- RD 2305/1982, de 24 julio, en materia de intervención de precios.
- RD 2339/1982, de 24 julio, en materia de turismo.
- RD 2351/1982, de 24 julio, en materia de transportes terrestres.
- RD 2402/1982, de 24 julio, en materia de disciplina de mercado.
- RD 2416/1982, de 24 julio, en materia de cultura (deporte, libro y bibliotecas).
- RD 2417/1982, de 24 julio, en materia de tiempo libre.
- RD 2607/1982, de 24 julio, en materia de servicios y asistencia sociales.
- RD 2623/1982, de 24 julio, en materia de puertos.
- RD 2640/1982, de 24 julio, en materia de Administración Local.

- RD 3060/1982, de 24 julio, en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- RD 3114/1982, de 24 julio, en materia de agricultura (extensión y capacitación agrarias, sanidad y producción vegetal y animal, ordenación de oferta, desarrollo ganadero e industrias agrarias), pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.
- RD 4118/1982, de 29 diciembre, en materia de reforma de las estructuras comerciales y comercio interior.
- RD 4188/1982, de 29 diciembre, en materia de agricultura (denominaciones de origen, viticultura y enología).
- RD 2683/1983, de 25 agosto, en materia de guarderías infantiles laborales.
- RD 2684/1983, de 1 septiembre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios y adaptación de los transferidos en materia de transportes terrestres.
- RD 2727/1983, de 25 agosto, en materia de vivienda rural.
- RD 2821/1983, de 5 octubre, en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente.
- RD 2941/1983, de 25 agosto, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de ferias interiores y comercio interior.
- RD 2968/1983, de 19 octubre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de reforma de las estructuras comerciales.
- RD 2973/1983, de 26 octubre, sobre valoración definitiva de los servicios traspasados en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.
- RD 3079/1983, de 26 octubre, de modificación del R.D. 2339/1982, en materia de turismo.
- RD 3141/1983, de 9 noviembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de disciplina de mercado.

- RD 3319/1983, de 1 septiembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de Administración Local.
- RD 3335/1983, de 5 octubre, en materia de medio ambiente.
- RD 3398/1983, de 14 diciembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de tiempo libre.
- RD 3416/1983, de 28 diciembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de servicios y asistencia sociales.
- RD 3417/1983, de 28 diciembre, en materia de investigación agraria.
- RD 3458/1983, de 28 diciembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de sanidad.
- RD 3479/1983, de 21 diciembre, en materia de acción territorial.
- RD 3513/1983, de 28 diciembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de intervención de precios.
- RD 3547/1983, de 28 diciembre, en materia de cultura (patrimonio histórico, archivos y museos, fomento de la cultura, infraestructura cultural, fundaciones y asociaciones culturales).
- RD 3562/1983, de 28 diciembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- RD 664/1984, de 8 febrero, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de cultura.
- RD 827/1984, de 8 febrero, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones y medios en materia de agricultura.
- RD 871/1984, de 8 febrero, en materia de carreteras.
- RD 1350/1984, de 8 febrero, en materia de conservación de la naturaleza.
- RD 1446/1984, de 20 junio, en materia de pequeña y mediana empresa.
- RD 1464/1984, de 8 febrero, sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de puertos.

- RD 1661/1984, de 1 agosto, en materia de abastecimientos de aguas, saneamientos, encauzamiento y defensa de márgenes.
- RD 1667/1984, de 1 agosto, en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda.
- RD 1893/1984, de 12 septiembre, en materia de Centros nacionales de selección y reproducción animal.
- RD 235/1985, de 6 febrero, en materia de protección a la mujer.
- RD 236/1985, de 6 febrero, en materia de protección de menores.
- RD 242/1985, de 6 febrero, en materia de semillas y plantas de vivero.
- RD 1649/1985, de 19 abril, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones en materia de reforma y desarrollo agrario.
- RD 1772/1985, de 1 agosto, en materia de laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal.
- RD 2125/1985, de 9 octubre, en materia de artesanía, medio ambiente industrial y aguas minerales y termales.
- RD 1668/1986, de 6 junio, por el que se traspasan los servicios correspondientes a las competencias asumidas en relación con los tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención.
- RD 2760/1986, de 24 diciembre, en materia de sanidad (Administración Institucional de Sanidad Nacional, AISNA).
- RD 1378/1996, de 7 de junio, traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Fundaciones.
- RD 1379/1996, de 7 de junio, Colegios oficiales o profesionales.
- RD 1380/1996, de 7 de junio, Radiodifusión.
- RD 1381/1996, de 7 de junio, Enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas.
- RD 1382/1996, de 7 de junio, Universidades.
- RD 1383/1996, de 7 de junio, Instituto Nacional de Servicios Sociales.

- RD 1384/1996, de 7 de junio, ampliación de medios adscritos a servicios del Estado traspasados en materia de protección de menores.
- RD 1385/1996, de 7 de junio, Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.
- RD 1386/1996, de 7 de junio, Ferias Internacionales.
- RD 1387/1996, de 7 de junio, Casinos, juegos y apuestas.
- RD 1388/1996, de 7 de junio, Asociaciones.
- RD 1389/1996, de 7 de junio, Espectáculos.
- RD 1390/1996, de 7 de junio, Cámaras agrarias.
- RD 1391/1996, de 7 de junio, Sociedades Agrarias de Transformación.
- RD 1392/1996, de 7 de junio, Cofradías de pescadores.
- RD 1393/1996, de 7 de junio, ampliación de medios adscritos a servicios del Estado traspasados en materia de Agricultura (Fondo Español de Garantía Agraria-FEGA).
- RD 1394/1996, de 7 de junio, Defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria.
- RD 1395/1996, de 7 de junio, ampliación de medios adscritos a los servicios del Estado traspasados en materia de agricultura (Desarrollo rural).
- RD 1900/1996, de 2 de agosto, Trabajo (ejecución de legislación laboral).
- RD 1901/1996, de 2 de agosto, Cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo.
- RD 1902/1996, de 2 de agosto, Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- RD 1903/1996, de 2 de agosto, Industria, energía y minas.
- RD 1904/1996, de 2 de agosto, Instalaciones radiactivas de segunda y tercera categorías.

- RD 1905/1996, de 2 de agosto, Mutualidades de Previsión Social no integradas en Seguridad Social.
- RD 1906/1996, de 2 de agosto, modificación de los medios personales adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados por el RD 1387/1996 en materia de casinos, juegos y apuestas.
- RD 438/1998, de 20 de marzo, sobre traspaso de medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y cable.
- RD 439/1998, de 20 de marzo, buceo profesional.
- RD 440/1998, de 20 de marzo, sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado en materia de turismo.
- RD 441/1998, de 20 de marzo, sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado en materia de turismo.
- RD 2671/1998, de 11 de diciembre, sobre Enseñanza no universitaria.
- RD 2672/1998, de 11 de diciembre, sobre gestión de la formación profesional ocupacional.
- RD 572/1999, de 9 de abril, de ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado en materia de casinos, juegos y apuestas.
- RD 573/1999, de 9 de abril, sobre enseñanzas profesionales náutico-pesqueras.
- RD 574/1999, de 9 de abril, de ampliación de medios de la Seguridad Social traspasados en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).
- RD 1418/2001, de 14 de diciembre, sobre gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la

formación.

- RD 1472 /2001, de 27 de diciembre, sobre funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud (Insalud).
- RD 473/2006, de 21 de abril, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Cantabria por el Real Decreto 2671/1998, de 11-12-1998, en materia de enseñanza no universitaria.
- RD 474/2006, de 21 de abril, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de transporte marítimo.
- RD 1419/2006, de 1 de diciembre, traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria, en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.
- RD 1584/2006, de 22 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Cantabria, de las funciones y servicios de la Seguridad Social, en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina.
- RD 1585/2006, de 22 de diciembre, sobre ampliación de medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Cantabria, en materia de conservación de la naturaleza (Reserva Natural de las Marismas de Santoña).
- RD 1586/2006, de 22 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Cantabria de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de educación, empleo y formación profesional encomendados al Instituto Social de la Marina.
- RD 1587/2006, de 22 de diciembre, sobre ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Cantabria por el Real Decreto 2672/1998, de 11-12-1998, en materia de gestión de la formación profesional

ocupacional.

- RD 1588/2006, de 22 de diciembre, traspasa a la Comunidad Autónoma de Cantabria las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de gestión de los tributos sobre el juego.- RD 1589/2006, de 22 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Cantabria de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia y servicios sociales encomendados al Instituto Social de la Marina.
- RD 816/2007, de 22 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Cantabria por el Real Decreto 235/1985, de 6-2-1985, en materia de protección a la mujer.
- RD 817/2007, de 22 de junio, traspasa las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

3. Conflictos institucionales formalizados y jurisprudencia constitucional.

La conflictividad formalizada ante el Tribunal Constitucional ha sido escasa. Dejando al margen algunas Sentencias de amparo de incidencia individual, el Tribunal Constitucional ha dictado 18 Sentencias en las que se abordan directamente temas de Cantabria (aunque a veces, no exclusivamente de Cantabria).

Desde 1983 y hasta 2007 el Estado ha planteado ocho recursos de inconstitucionalidad contra otras tantas leyes de la Comunidad de Cantabria y una decena de conflictos de competencia relativos a normas de rango inferior y otras actuaciones. De los recursos de inconstitucionalidad en dos de ellos ha habido Sentencia total o parcialmente estimatoria para las pretensiones estatales (STC 60/1993, sobre la Ley 1/1990, de órganos rectores de las Cajas de Ahorros, y STC 388/1993, sobre la Ley 4/1993, de la Función Pública) y en los demás el Estado desistió o se declaró la pérdida sobrevenida del objeto al haberse

derogado el precepto impugnado. En alguno reciente no hay aún Sentencia.

Por lo que hace a los conflictos de competencia sólo en uno se produce la estimación o declaración de la competencia estatal (STC 134/1992, sobre el Decreto 54/1985, de cooperativas de crédito). En los demás, se atribuyó la competencia a la Comunidad Autónoma o el Estado desistió. En dos casos la Comunidad se allanó una vez planteado el conflicto.

Hay también pendiente un recurso de inconstitucionalidad (interpuesto por 50 parlamentarios) y un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 2/2004, que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral.

Por su parte, Comunidad Autónoma ha interpuestos 5 recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales y 7 Conflictos de competencias. En la mayor parte de los casos de recursos de inconstitucionalidad se trataba de impugnaciones acumuladas a las de otras Comunidades Autónomas. Así, recursos frente a las Leyes de Aguas; Cámaras Agrarias; Costas; y Régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Mención aparte merece la impugnación de la Ley 6/1992, que declaró reserva natural a las marismas de Santoña y Noja y que, en efecto, la STC 195/1998, de 1 de octubre, declaró inconstitucional por invasión competencial por más que no anuló la Ley, hasta tanto fuera sustituida por una norma autonómica, para evitar la desprotección del humedal. En el caso de los conflictos, salvo un desestimiento, en los demás la Sentencia ha sido total o parcialmente estimatoria al declarar el TC la competencia de la Comunidad Autónoma.

1.- NORMAS Y ACTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA IMPUGNADOS POR EL ESTADO:

- Decreto 37/1983, de 22 de junio, modificado por Decreto 50/83, de 3 agosto, por el que se regula el ejercicio del derecho de representación colectiva y de reunión del personal

funcionario de la DRC. El conflicto de competencias se resolvió por *STC 165/1986, de 18 de diciembre*, en la que se declara que la DRC no ha invadido las competencias estatales sobre el régimen estatutario de los funcionarios.

– Orden de 24 junio de 1984, de convocatoria de exámenes para guías y guías-intérpretes, por entender el Estado que la Comunidad había invadido sus competencias en materia de títulos académicos y profesionales . Se resolvió por *STC 122/1989, de 6 de julio*, atribuyendo la competencia a la Comunidad Autónoma.

– Decreto 54/1985, de 4 de julio, sobre cooperativas de crédito. Se resolvió por *STC 134/1992, de 5 de octubre*, en sentido parcialmente estimatorio para el Estado pues aunque el TC considera que la Comunidad tiene competencias se anulan varios artículos de la norma impugnada por la incidencia de otros títulos estatales.

– Decreto 76/1986, de 19 de septiembre, de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración autonómica, por invasión de competencias estatales sobre el régimen estatutario de los funcionarios. Una vez tramitado, la Comunidad se allanó. De todas maneras, con anterioridad al allanamiento el Decreto fue derogado por otro de 17 de julio de 1990.

– Resolución de 27 de octubre de 1986, por la que se publican los catálogos de puestos de trabajo genéricos. Acumulado al conflicto anterior, como en aquél, la Administración autonómica se allanó.

– Acuerdo de 3 de septiembre de 1987, por el que se resuelve el recurso de súplica interpuesto por el Ayuntamiento de Santander contra la Resolución del Consejero de Obras Públicas que aprobaba el Plan General de Ordenación Urbana

de Santander. Se cuestiona la competencia estatal en materia de puertos de interés general. A la vista del Auto del TC 886/1988, de 21 de junio (que limita la competencia del TC a la consideración abstracta de las competencias, pero no a su concreta aplicación casuística), el Estado desistió en 1993.

– Ley 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorros. Se resolvió (acumulado al formalizado contra la Ley 8/1991, de reforma de la anterior) por *STC 60/1993, de 18 de febrero*, de estimación parcial.

– Ley 10/1990, de 4 de octubre, de Presupuestos de la DRC para 1990. El Estado, que argüía su competencia sobre la legislación de contratos, desistió al modificarse el precepto impugnado en la ley de presupuestos para 1991.

– Decreto 168/1991, de 20 de diciembre, por el que se regula un plan de abandono voluntario de la producción lechera en zonas de montaña. Se cuestiona la competencia estatal en materia de economía. La *STC 95/2001, de 5 de abril*, rechaza y desestima el conflicto.

– Ley 4/1992, de 23 de marzo, de constitución de reservas regionales de suelo y otras actuaciones urbanísticas. El Estado alega la invasión de sus competencias en medio ambiente y vulneración de la autonomía local. Desistió a la vista de la Ley autonómica 2/2001, que derogó la impugnada.

– Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública. Recurso resuelto por *STC 388/1993, de 23 de diciembre*, que lo estima en relación con la Disposición Adicional Tercera por infracción de la legislación básica.

– Ley 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993. El Estado desistió del

recurso en 1994, aunque antes la Disposición impugnada había sido ya derogada por Ley. Posteriormente, la *STC 130/1999, de 1 de julio*, conoce de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJ de Cantabria y anula la Disp. Adicional 8ª de esta Ley (creación de un Cuerpo de funcionarios en Ley de Presupuestos).

– Ley 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral temporal e interino de la Administración de Cantabria. La Ley 9/2001, deroga el artículo 1 impugnado por el Estado, y el TC ha declarado la pérdida sobrevenida de objeto del recurso (ATC 162/2002, de 17 de septiembre).

– Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio. Se cuestiona un precepto relativo a la extensión de la libertad de horarios a *ciertos* establecimientos minoristas situados en zonas de influencia turística.

2.- NORMAS DEL ESTADO IMPUGNADAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:

– Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Recurso resuelto, acumulado a otros, por *STC 227/1988, de 29 de noviembre*, parcialmente estimatoria.

– Resolución de 13 de enero de 1986 de la Dirección General de Bellas Artes por la que se incoa expediente de declaración de monumento histórico-artístico a favor del "Mercado del Este" en Santander. Con posterioridad, la Administración autonómica desistió.

– Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. Se cuestiona la competencia autonómica en materia de agricultura y ganadería. El recurso se resolvió, acumulado a otros, por *STC 132/1989, de 18 de julio*, parcialmente

estimatoria.

– Ley 23/1988, de 28 de julio, de Costas. Recurso resuelto, acumulado con otros, por *STC 149/1991, de 4 julio*, parcialmente estimatoria.

– R.D. 927/1988, de 29 julio, por el que se aprueba el reglamento de la Administración pública del agua y de la planificación hidrológica, en desarrollo de la Ley de Aguas. Se discute la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos. Los conflictos fueron resueltos por la *STC 118/1998, de 4 de junio*, de estimación parcial.

– Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 1 de octubre de 1988, por la que se desarrolla el RD 808/1987, de 19 de junio, estableciendo un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Se discute la competencia autonómica en materia de agricultura y ganadería. El conflicto fue resuelto, acumulado a otros, por *STC 213/1994, de 14 de julio*, con resultado parcialmente estimatorio.

– RR.DD. 1095 y 1118/1989, de 8 y 15 septiembre, por los que se declaran especies objeto de caza y pesca, especies comercializables y se establecen normas para su protección. Se debate sobre las competencias en materia de caza y pesca, y medio ambiente. Los conflictos fueron resueltos por *STC 102/1995, de 26 de junio*, acumulados al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en sentido parcialmente estimatorio.

– Conflicto suscitado en 1990 en relación con varias sanciones sobre infracción de horarios impuestas por la Delegación del Gobierno en aplicación de la normativa sobre espectáculos. La Comunidad desistió en 1997.

- RD 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa. Conflicto resuelto por *STC 306/2000, de 12 de diciembre*, en sentido parcialmente estimatorio.
- Ley 8/1990, de 25 julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. El recurso no se reprodujo luego contra el subsiguiente Texto Refundido aprobado por RD. legislativo 1/1992, de 26 de junio, sobre el que recayó la conocida *STC 61/1997, de 20 de marzo*, que declara su parcial inconstitucionalidad.

- R.D. 1887/1991, de 30 diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias. Se discute la competencia sobre agricultura y sobre la autonomía financiera. El Conflicto fue resuelto, en sentido estimatorio, por la *STC 128/1999, de 1 de julio*.

- R.D. 1888/1991, de 30 diciembre, que establece un plan de ordenación del sector lechero, y OM de 30 diciembre 1991, sobre un plan de abandono voluntario de la producción lechera. La *STC 45/2001, de 15 de febrero*, resuelve el conflicto en sentido parcialmente estimatorio.

- Ley 6/1992, de 27 marzo, por la que se declara reserva natural a las marismas de Santoña y Noja. Recurso resuelto por *STC 195/1998, de 1 de octubre*, que considera inconstitucional la Ley por invasión competencial, aunque, excepcionalmente, no la anula sino que mantiene su eficacia.

3.- CONFLICTOS CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- La Comunidad Autónoma de Castilla-León planteó también un conflicto de competencias a la de Cantabria en relación con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la DRC de 23 de agosto de 1989 sobre la construcción de una carretera

Reinosa-Potes, tramo Brañavieja-Piedrasluengas. Conflicto resuelto por *STC 132/1996, de 22 de julio*, en sentido estimatorio para la Comunidad que lo planteó.

– La Comunidad de Cantabria planteó asimismo conflicto de competencias a la del País Vasco en relación con diferentes actuaciones de dicha Comunidad como la práctica de análisis en la red de abastecimiento de agua de Villaverde de Trucíos, realización de obras por personal funcionario del Gobierno vasco en dicho municipio de Cantabria y ejercicio de funciones policiales por personal dependiente de dicha Comunidad Autónoma. Resuelto por *STS 101/1995, de 22 de junio*, en sentido parcialmente estimatorio.

4.- SENTENCIAS DEL TC EN RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD O CONFLICTOS COMPETENCIALES QUE AFECTAN A LA COMUNIDAD DE CANTABRIA:

Como ya se ha dicho, el Tribunal Constitucional ha dictado 18 Sentencias en las que se abordan directamente temas de Cantabria (a veces, no exclusivamente de Cantabria por cuanto se trataba de normas estatales impugnadas también por otras Comunidades Autónomas). Son las siguientes (con sucinta referencia a los temas cuestionados):

- STC 165/1986, de 18 de diciembre: representación del personal.
- STC 227/1988, de 29 de noviembre: Ley de Aguas.
- STC 122/1989, de 6 de julio: exámenes para guías-intérpretes.
- STC 132/1989, de 18 de julio: Ley de Cámaras Agrarias.
- STC 149/1991, de 4 julio: Ley de Costas.
- STC 134/1992, de 5 de octubre: cooperativas de crédito.
- STC 60/1993, de 18 de febrero: Ley de Cajas de Ahorros.
- STC 388/1993, de 23 de diciembre: Ley de la Función Pública.

- STC 213/1994, de 14 de julio: estructuras agrarias.
- STC 101/1995, de 22 de junio: Villaverde de Trucíos.
- STC 102/1995, de 26 de junio: especies objeto de caza y pesca.
- STC 132/1996, de 22 de julio: carretera Reinosa-Potes.
- STC 118/1998, de 4 de junio: Reglamento planificación hidrológica.
- STC 195/1998, de 1 de octubre: marismas de Santoña y Noja.
- STC 128/1999, de 1 de julio: estructuras agrarias.
- STC 306/2000, de 12 de diciembre: Plan Picos de Europa.
- STC 45/2001, de 15 de febrero: plan de ordenación del sector lechero.
- STC 95/2001, de 5 de abril: plan de abandono de producción lechera.

4. Evolución del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

El Presupuesto está en directa relación con las competencias asumidas. En la lista que sigue se aprecia la evolución del Presupuesto ordinario de la Comunidad desde 1983 a la actualidad. A esas cifras hay que añadir el presupuesto de los Organismos públicos creados o vinculados a la Administración autonómica (Fundación Valdecilla, Centro de Estudios de la Administración Regional, Centro de Investigación del Medio Ambiente, Oficina de Calidad Alimentaria, Ente del Agua, Consejo Económico y Social...) que van desde los 258 millones de pesetas de 1983, cuando sólo existía la Fundación Valdecilla, a los 14 millones y medio de euros (unos 2.500 millones de las antiguas pesetas) en 2003.

La evolución del presupuesto tiene algunos datos que con la exclusiva lectura de la Ley no se entienden muy bien. Obsérvese que hasta el año 1991 hay un crecimiento constante que hace que las cifras iniciales casi se multipliquen por 5. Pero entre 1991 y 1995 lo que hay es

un descenso no justificado en las Leyes ni en sus Exposiciones de Motivos. La referencia que las Leyes de 1996 y 1997 hacen a la incorporación del principio de transparencia a la financiación de las empresas públicas (de personalidad y régimen jurídico privado) da, quizá, una pista que explica el descenso de los años precedentes en la financiación de la Administración general. A partir de 1996 el crecimiento vuelve a ser constante con dos saltos significativos en 1999-2000 (asunción de las competencias de educación) y en 2002-2003 (asunción de competencias sanitarias). Los datos, crecientes, se observan en la siguiente lista:

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE		
AÑO	EUROS	PESETAS
1.983	-	10.714.927.000
1.984	-	13.736.158.000
1.985	-	17.777.839.000
1.986	-	22.792.695.000
1.987	-	25.424.861.000
1.988	-	32.130.605.000
1.989	-	41.111.990.000
1.990	-	49.828.738.000
1.991	-	49.911.066.000
1.992	-	44.701.353.000
1.993	-	46.608.223.000
1.994	-	46.839.135.000

1.995	-	43.454.170.000
1.996	-	58.006.897.000
1.997	-	76.799.637.000
1.998	-	79.964.578.000
1.999	-	97.406.260.000
2.000	-	145.451.498.000
2.001	-	157.165.162.000
2.002	1.017.765.344	169.341.904.526
2.003	1.620.768.878	269.673.250.534
2.004	1.758.874.436	
2.005	1.868.128.226	
2.006	2.083.646.565	
2.007	2.202.649.121	

VIII. SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO.

Esta es la descripción a grandes rasgos de la situación actual del Estatuto de Cantabria en sus primeros 25 años de vida. El camino recorrido es grande, a pesar de que se perdieron muchos años en disputas inútiles y en conflictos ficticios. Hoy, un cuarto de siglo después de la fecha fundacional, echando la vista atrás puede decirse que hay un amplio campo para el desarrollo competencial. La autonomía no pivota ya especialmente sobre las reivindicaciones, sino que se centra en las tareas de gestión. Hay, sí, labores legislativas que abordar. El Estatuto dista de estar agotado en términos normativos. Pero es, sobre todo, la hora de la gestión. Y es que la apuesta de 1979 por la autonomía suponía un doble reto: la búsqueda de la identidad regional, pero también la de la eficacia gestora. Porque el Estado, que es demasiado pequeño para algunas cosas –y ahí está la Unión Europea para demostrarlo– era y es demasiado grande para otras. Esas otras cosas para las que el Estado es, quizá, lejano y distante, constituyen el núcleo central de las competencias autonómicas. En ese ámbito la Comunidad regulará actividades, prestará servicios, fomentará acciones e intervenciones varias en el marco de la Constitución y el Estatuto. Una norma que no sólo es la norma institucional básica de la Comunidad sino también la expresión jurídica de su identidad y, sobre todo, la herramienta pensada para afrontar, por ella misma, su progreso social y su futuro.

Una herramienta ante la que cabe plantearse la pregunta de su eventual reforma; un tema que hay que abordar, en su caso, en el contexto general de las reformas estatutarias de los últimos años. A ello me refiero a continuación en la última parte de este trabajo.

1.- Sobre las recientes reformas estatutarias y su contexto general: algunos recordatorios acerca del sistema autonómico.

1.- He recordado en otro lugar de este mismo trabajo que en la

década de los años noventa se modificaron los Estatutos de Autonomía de muchas Comunidades Autónomas. Algunos, como el de Cantabria, varias veces. Los Estatutos que no se modificaron fueron, justamente, los de las Comunidades Autónomas de primer nivel. En particular, los del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. No es, por tanto, casualidad, que hayan sido justamente algunas de esas Comunidades Autónomas, aunque no sólo ellas, las que han planteado de forma casi imperceptible la cuestión de las reformas estatutarias. En la actualidad, en efecto, tras las elecciones de 2004 y de manera un poco incomprensible y no siempre justificada, se ha colocado bruscamente en la agenda política el tema de las reformas estatutarias, lo que abre un horizonte distinto y plantea algunos problemas nuevos.

Así, se aprobó en primer lugar la reforma del Estatuto valenciano (de la que casi nadie habla aunque fue la primera reforma pactada) mediante Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril; se aprobó también el Estatuto de Cataluña mediante LO 6/2006, de 19 de julio, después de un complejo y tortuoso proceso y sin demasiado entusiasmo ciudadano vistos los datos de participación en su referéndum. Se aprobó, con menos entusiasmo aún, el estatuto andaluz (LO 2/2007, de 19 marzo). Y, ya sin necesidad de referendum, el nuevo Estatuto de Baleares (Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero) y el de Aragón (LO 5/2007, de 20 abril). Otras Comunidades Autónomas han tramitado reformas estatutarias o se aprestan a embarcarse en esa misma tarea.

El síndrome de imitación (presente desde el principio) apunta a la generalización de las reformas, aunque los últimos datos mencionados (la gran abstención en los dos *referenda* celebrados) ha puesto algo de sordina y ha reabierto las preguntas esenciales del *para qué* de las reformas, esto es, la necesidad de su justificación en atención a la demanda social existente (que no parece sea mayoritaria) o las razones objetivas que la impongan como una necesidad (que tampoco se adivinan del todo).

Volveré luego sobre ello. En todo caso, se abre un panorama nuevo ante el que conviene reflexionar sobre la base de algunas presupuestos y constataciones a los que interesa, desde luego, aludir.

2.- Importa, en efecto, recordar datos y presupuestos que no hay que olvidar para no caer en la frecuente tentación del *adanismo*, esto es, la idea de empezar siempre de cero como si el pasado no existiera y no nos condicionara.

a) Importa, pues, constatar, en primer lugar, que tenemos *hoy ya un grado de descentralización realmente muy amplio*.

En efecto, el cambio ha sido espectacular. Y en tan solo 20 o 25 años, lo que contrasta con la lenta evolución de otros países de estructura descentralizada, como Italia, y se plasma gráficamente en la gestión del gasto público, el número de los funcionarios y la producción normativa.

Se ha pasado de un Estado fuertemente centralizado a uno de los más descentralizados de Europa. No sólo respecto de los Estados regionalizados sino también, en muchos ámbitos, en comparación con Estados formalmente denominados federales en los que, al revés de lo que sucede entre nosotros, el peso de la Federación ha aumentado en los últimos años.

Las Comunidades Autónomas españolas gestionan cerca del 50 por 100 del gasto público, han llevado a cabo una amplísima labor legislativa y el conjunto de sus empleados duplican holgadamente a los del Estado.

En los últimos veinticinco años, en efecto, desde la entrada en vigor de la Constitución y hasta finales de 2007 se han aprobado unas 6.000 Leyes, de las cuales el 80 por 100 del total son Leyes autonómicas. Es verdad que abundan las leyes de carácter económico y financiero (suplementos de créditos, leyes presupuestarias, avales...), las de tipo institucional (organización, símbolos, funcionarios, patrimonio, etc.) y las

que son simples reformas parciales de otras anteriores. Es también cierto que ha habido mucho seguidismo y escasa originalidad. Pero cada vez menos. Y ha habido, desde luego, una muy destacada labor legislativa en ámbitos y sectores concretos de la vida social en los que las Comunidades Autónomas tienen competencias, exclusivas o compartidas. Quedan, no obstante, todavía amplios espacios por explorar y sectores competenciales enteros por regular. Y, claro está, una tarea inmensa por hacer para aplicar y ejecutar esa legislación, donde está, en verdad, su verdadera operatividad. La lucha por la ampliación de las competencias tiene, pues, delante una tarea quizá prioritaria cual es la de puesta en marcha de esa legislación, la de su gestión y ejecución, que es lo que más afecta a la generalidad de los ciudadanos.

Pero si el número de Leyes es espectacular no lo es menos el número de los empleados públicos autonómicos. Hace veinte años, en efecto, los funcionarios del Estado superaban holgadamente el millón de personas, en tanto que los de las incipientes Comunidades Autónomas apenas llegaban a cien mil. A principios del año 2007 los empleados públicos estatales ya sólo eran medio millón, (546.000), el 50 por 100 del total, en tanto los del conjunto de las Comunidades superaban ampliamente el millón (1.223.000), sin incluir en ellos a los funcionarios de las Universidades, vinculadas también al ámbito autonómico (94.000).

Se plasma así en el plano del personal, como en el del gasto, el *contenido real* de la autonomía y el peso competencial que han ido adquiriendo las Comunidades Autónomas en todos estos años. Ese peso se nota, básicamente, en dos grandes áreas: sanidad (435.000 personas en el conjunto de todas las Comunidades Autónomas) y educación no universitaria (499.000).

Así, pues, desde la óptica de lo que supone la cercanía de los Gobiernos y las Administraciones autonómicas y la posibilidad de que los ciudadanos elijan a sus representantes de entre una gama de ofertas y programas diferenciados para un concreto territorio; desde la óptica de la

cercanía, digo, la operación descentralizadora debe juzgarse como muy satisfactoria, sin perjuicio de algunas disfunciones, por otra parte inevitables.

b) Además, *la descentralización política y administrativa de España es un hecho enraizado política, social y jurídicamente*, lo que no sólo ha supuesto grandes cambios sociales sino que ha configurado a los entes autonómicos, más allá de sus competencias concretas, en centros de referencia políticos en todos los ámbitos y en todos los sentidos.

Es más que posible que en 1978 no se pensara en que todos los territorios fueran Comunidad Autónoma o que todas fueran a tener competencias legislativas (lo que explicaría algunos enunciados de la Constitución y el hecho, paradójico, de que la única mención a las Asambleas legislativas esté hecha para las Comunidades de primer grado). Pero el sistema se desbordó muy pronto y hoy la descentralización política es un dato generalizado, consolidado y socialmente interiorizado que ha ido poco a poco engullendo y minimizando la división provincial.

El enraizamiento del hecho autonómico ha supuesto enormes cambios sociales. Lo que nos lleva a pensar que la autonomía no debe observarse sólo desde el prisma del Título VIII de la Constitución, sino también desde el Título I (derechos y libertades, principios rectores de la política social y económica). Dicho de otra manera, aunque sea una simplificación, lo que de la autonomía interesa a una gran parte de los ciudadanos se vincula más a la reducción de las listas de espera de los hospitales, a la calidad de la educación o a la realización de infraestructuras que a la consideración de los signos y elementos de identificación.

c) Tras las sucesivas reformas estatutarias de los años noventa puede decirse, con solvencia y sin temor a equivocarse, que se ha producido *una sustancial identidad y una gran equiparación competencial entre todas las Comunidades Autónomas*. Por tanto, desde ese concreto

punto de vista las diferencias entre Comunidades son escasas. La Constitución posibilita, como se ha dicho, diferencias y matices porque no *impone, sino que posibilita competencias*. Porque parte del principio dispositivo. Pero el síndrome de imitación y la tendencia a seguir al que más tiene (tendencia de la que el máximo ejemplo es la llamada “cláusula Camps”, o “cláusula *como el que más*” de la reciente reforma del Estatuto Valenciano) han producido hasta ahora la igualdad sustancial. Y, en efecto, tras la asunción por todas las Comunidades de las competencias educativas y sanitarias las diferencias que subsisten son de escasa entidad. Algunas pueden incluso desaparecer en un futuro inmediato (competencias en materia de justicia, gestión de las cárceles...). Y otras son fruto de las singularidades objetivas preexistentes (financiación mediante concierto en las Comunidades vasca y navarra, la existencia de una lengua propia, la insularidad...).

De todas maneras, conviene insistir en que, desde el punto de vista de la igualdad, no es lo mismo el ámbito competencial, esto es, el poder real (normativo o de ejecución), que el *peso político* de cada Comunidad. Lo que igualan son las competencias, donde, como digo, al cabo de veinticinco años se ha producido una sustancial similitud entre las de todas las Comunidades. Pero lo que diferencia es el distinto *peso político, la capacidad de influencia* y de presencia de unas Comunidades u otras, lo que depende de otros factores como la demografía, el número de votantes y, finalmente, la propia conciencia de la diversidad asumida institucionalmente y con traducción política articulada en votos a través de los canales de la opinión que son los partidos políticos.

Cabe, no obstante, pensar que desde el punto de vista competencial acaso puede haber cuestiones pendientes. Pero en gran medida esa tarea ampliatoria podría llevarse a cabo sin necesidad de modificar formalmente el Estatuto. En efecto, a partir de la idea de que las competencias *concretas* “cuelgan” de títulos materiales *genéricos* que constan en la Constitución y en los Estatutos actuales no es imposible concluir que pueden haber concreciones, “traducciones” o interpretaciones ampliatorias

de dichos títulos competenciales, de manera que se hagan derivar de ellos nuevas competencias concretas. La idea de aclarar esas dudas es la que, por cierto, late, en parte, en lo que gráficamente se ha dado en llamar el “blindaje” de las competencias en las reformas de algunos Estatutos, que añaden y desglosan las “materias” genéricas en “submaterias” más concretas, acogiendo en muchos casos la propia doctrina que el Tribunal Constitucional ha venido hasta ahora elaborando.

Pero no parece que sea imprescindible esa pesada concreción. El ejemplo del nuevo Estatuto de Aragón va en esta línea y se separa del precedente catalán o andaluz. Y, en todo caso, esa tarea ampliatoria puede llevarse a cabo en gran medida también, como digo, sin necesidad de modificar el Estatuto, bien por la vía negociada de los traspasos de funciones y servicios vinculados a una determinada “materia” ya existente como competencia propia, bien a través del conflicto formalizado que resuelve, caso a caso, el Tribunal Constitucional. No otra cosa hace éste con normalidad: *deducir de los títulos competenciales genéricos decisiones que afectan a cuestiones concretas*; operación que, como es obvio, puede hacerse con criterios expansivos o restrictivos (lo que ampliará o reducirá, en su caso, el ámbito competencial real), de modo que no es impertinente sostener que, al amparo de la versión actual de los Estatutos, todavía puede haber ámbitos donde quepan competencias autonómicas concretas “agazapadas” bajo las abstractas y genéricas “materias” de aquél. De lo que cabe deducir la posibilidad no descartable de hallar nuevas competencias autonómicas concretas bajo las genéricas materias de la Constitución y de los Estatutos, aun sin la modificación formal de estos últimos. Por ejemplo, ¿qué es caza?, ¿implica o no la regulación de las armas de fuego que se usan para cazar, pero a las que alude el art. 149 como competencia del Estado?. La Ley de Caza de Cantabria, de 2006, regula sin embargo el uso de las armas de fuego para cazar, los lugares y las personas que pueden usarlas. Una interpretación reduccionista conduciría a sostener que ha habido un exceso porque el título “caza” no llegaría a incluir absolutamente nada relacionado con las armas de fuego; pero una interpretación expansiva vincularía esa

submateria (uso de armas de caza) al título principal, de modo que no habría extralimitación. Con la primera interpretación, cegada la competencia autonómica, se impondría la reforma estatutaria (si no afecta a la Constitución) para ampliar la competencia. Con la segunda interpretación no sería necesario y se llegaría a la misma conclusión real y concreta.

d) La perspectiva competencial (con su frecuente correlato victimista) ha presidido hasta ahora buena parte del proceso. A mi juicio, sin embargo, la cuestión debería colocarse en este momento en otro foco de atención: el de la perspectiva global y positiva del Estado. Dicho de otra manera, la cuestión principal no es ya, o empieza a no ser ya, cuánto poder más han de asumir las Comunidades Autónomas, sino cuál es su papel en el conjunto del Estado y cómo pueden coparticipar en la gobernabilidad general de dicho Estado.

Adelanto ya que, en mi opinión, el papel del Estado no puede ser el de asumir lo que no quieran las Comunidades Autónomas, lo que quede después de que éstas hayan elegido y asumido competencias. El Estado, la instancia central, en suma, ha de tener un *papel positivo*, coordinador, impulsor, de garantía de los aspectos comunes (sobre todo, de las dos cuestiones fundamentales: la unidad de mercado y la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales). Ha de poder, por tanto, legislar y gestionar algunas competencias. ¿Cuáles?. Hoy por hoy las que le asigna la Constitución, aunque dentro de ella quepan, como ya he dicho, “lecturas” más o menos descentralizadas. Pero naturalmente hay límites. Y esos límites los garantiza y controla, finalmente, un Tribunal independiente.

Así, pues, el Estado, la instancia central no puede ser algo residual. Pero al mismo tiempo hay que recordar que las Comunidades Autónomas *también son Estado*, configuran el Estado compuesto que la Constitución proclama. Y si esto es así, como lo es, la cuestión entonces, más allá del plano competencial, apunta directamente a algunas de las carencias

institucionales más destacadas para la participación autonómica en la gobernabilidad del Estado. Así,

– la inexistencia hasta hace muy poco de un lugar de encuentro de todos los Presidentes autonómicos con el Presidente del Gobierno español; la ahora llamada *Conferencia de Presidentes*, que ya existe en la práctica por haberse reunido un par de veces, pero que no tiene una ubicación institucional concreta porque no está prevista como tal en ningún sitio.

– la necesidad de hallar otros foros de encuentro, en particular el Senado, (aunque no sólo el Senado) entre otras cosas para la articulación coherente de la ejecución de la política comunitaria (que nos viene impuesta y de cuya inaplicación y carencias responde el Estado, aunque internamente se trate de competencias autonómicas) y, en sentido inverso, para las propuestas estatales en Europa (que, con frecuencia, serán sobre materias de competencia autonómica).

– Con mayor énfasis aún, destaca la necesidad de rellenar las carencias de una cultura política de mutua lealtad, que haga reales y efectivos los principios de cooperación y colaboración, a los que tantas veces se ha referido el Tribunal Constitucional. Unos principios para cuya implantación práctica se observan dificultades, pero que son esenciales en los Estados compuestos. Sin embargo, inmediatamente hay que añadir que a pesar de ausencias de previsiones constitucionales y normativas, a pesar de carencias y dificultades, la colaboración es mayor de lo que a veces se piensa. Y que no suele haber problemas para esa colaboración cuando hay *intereses reales* en presencia y no están en juego los elementos simbólicos de identificación. Hay muy buenos ejemplos del tipo de colaboración al que me acabo de referir. Aludiré a alguno de ellos.

– En primer lugar, el caso de los incendios forestales. La tarea

de extinción es competencia autonómica, pero la ayuda estatal (de quien posee los mayores medios aéreos) es con frecuencia solicitada y, obviamente, concedida sin que se hayan planteado conflictos formalizados ante una realidad veraniega no inusual. Algo parecido sucede con los medios marítimos de salvamento en aguas interiores, competencia inicial de las Comunidades Autónomas pero que, a veces, ante la ausencia de medios, se lleva a cabo por el Estado o por la Sociedad estatal de Salvamento marítimo que ejerce la competencia en las ahora llamadas aguas exteriores.

- En sentido contrario cabe mencionar algunos conflictos pesqueros. Por ejemplo, el caso de la llamada “guerra del fletán”, que enfrentó hace unos años a España y Canadá. O el reciente problema del cierre de los caladeros comunitarios de la anchoa. En estos casos la competencia era estatal o comunitaria, pero no es menos cierto que la postura del Estado se ve fortalecida desde el momento en que recaba la ayuda y el apoyo informal de las Comunidades Autónomas materialmente afectadas, si no en sus competencias sí en la vida cotidiana de sus pescadores. He ahí, pues, otro ejemplo de colaboración no cuestionada en ámbitos, como digo, de competencia estatal o de dimensión europea.

- Cabe mencionar también otros ejemplos razonables aunque, en mi opinión, discutiblemente articulados. Me refiero al hecho de que, ante la dificultad que establece la Constitución (art. 145) para que las Comunidades Autónomas entablen entre sí relaciones de colaboración horizontal, se “disfrace” la colaboración institucional como colaboración empresarial. Las Comunidades interesadas crean entes de Derecho privado y éstos, a su vez, articulan convenios o crean nuevos entes. El ejemplo más notable, y bien poco citado, por cierto, es el de la FORTA, la Federación de Organismos gestores de los

servicios públicos autonómicos de radiodifusión y televisión, que para sorpresa de propios y extraños es nada menos que ¡una asociación, sin ánimo de lucro! (?), entre cuyos fines está la cooperación, la celebración de acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual, las retransmisiones deportivas y culturales, conexiones de emisión, recepción de servicios de noticias e intercambio de programas.

La cooperación horizontal es deseable y no debe observarse con recelo, aunque está dificultada por un precepto constitucional que quizá debería modificarse (el citado art. 145). La efectiva prestación en común de ciertos servicios, la realización de actividades conjuntas, el intercambio de experiencias, la utilización por una Comunidad de los medios de otra, la creación de infraestructuras o instalaciones de aprovechamiento mutuo, son, todas ellas, posibilidades abiertas que inciden positivamente en la idea del pluralismo, en la apertura, en el conocimiento, el respeto y la ruptura del aislamiento. La necesidad de un Convenio entre Asturias, Cantabria y Castilla para gestionar el Parque de Picos de Europa es un buen ejemplo también, donde Cantabria ya ha dado pasos fundamentales aprobando una Ley (la Ley 16/2006, de 24 octubre) que autoriza el citado Convenio.

3.- En definitiva, treinta años después de la Constitución y casi otros tantos en el caso del Estatuto de Autonomía para Cantabria, estamos en un momento en el que se ha producido una sustancial igualdad competencial, lo que no necesariamente significa una igualdad en el plano político y de influencia. Se abren nuevas perspectivas de desarrollo y se generan nuevos debates sobre el "modelo de Estado". Un modelo relativamente abierto, que pivota sobre una cierta indefinición y que, quizá por ello mismo, obliga, como he dicho, a tener presente el principio de cooperación que a modo de lealtad federal debe ser exigible tanto al Poder Central como a los Poderes autonómicos.

Ese es, quizá, el problema básico, como también he dicho. El de la

gobernación de un Estado compuesto en el que las “partes” no son “fragmentos de Estado”, ni tampoco es un “Estado fragmentado” (por utilizar el juego de palabras de los textos de Georg Jellinek en 1898 y de Francisco Sosa, en 2007), sino elementos configuradores del Estado en su conjunto. *Las Comunidades Autónomas son Estado*; configuran el Estado compuesto (llámesele como se le llame) de nuestra Constitución. Sus Presidentes son los representantes *ordinarios* del Estado en su territorio. Y esa constatación debería tener cierta proyección institucional y traducción formal. Y no la tiene. O no la tiene suficientemente institucionalizada. Con lo que la perspectiva centrífuga, unida a un cierto victimismo, se acentúa...

2.- Sobre las reformas estatutarias y el horizonte del futuro.

Es en este contexto en el que, como he dicho, se plantea la cuestión de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

1. Una cierta lógica sistemática hubiera llevado a pensar que era conveniente, con carácter previo, reformar la Constitución para consolidar el proceso y, de alguna manera, cerrarlo y aclararlo lo más posible. Y es que a la constatación de algunas carencias en el plano de la coordinación y la colaboración institucional (a las que se ha referido reiteradamente la doctrina en los últimos años) se une el hecho, no tan conocido, de que buena parte de los preceptos del Título VIII son preceptos de eficacia agotada (por tratarse de previsiones provisionales y para la instauración del sistema). Y otros merecerían una aclaración, sobre todo desde la perspectiva de las competencias del Estado, superando el llamado principio dispositivo que inspira todo el sistema (esto es, la cláusula que permite a los Estatuto elegir las competencias que quieren asumir y las que no dentro de la lista de posibilidades de la propia Constitución) y que hoy se muestra disfuncional.

El debate sobre la reforma de la Constitución ha sido planteado por el Gobierno al inicio de la legislatura en términos prudentes, limitando

dicha reforma a cuatro temas de los que ahora nos interesan dos: la reforma del Senado y la constitucionalización de las actuales Comunidades Autónomas mencionando eventualmente sus nombres y cerrando de esta manera un mapa que no aparece por lugar alguno en la versión actual de la Constitución. Los otros dos temas era, como se sabe, el de la sucesión a la Corona y la previsión de una cláusula más explícita de cara a la asunción del Derecho comunitario.

Pero, más allá de la oportunidad política, no hay ninguna razón para limitar esa reforma constitucional a los cuatro aspectos concretos y discutibles que ha propuesto el Gobierno. Cuestión distinta es, como digo, que no sea políticamente posible.

La Constitución no es un *totem* sagrado e inamovible. Pertenece al mundo de los hombres. Se puede cambiar y para ello hay suficientes previsiones y mecanismos, aunque se necesitan también acuerdos básicos complejos. La reforma de la Constitución se ha observado entre nosotros con no pocos recelos. Pero debería considerarse algo normal si se entiende necesario y si existen las fuerzas y los acuerdos procedentes. Al fin y al cabo, como dijo algún autor clásico cuya cita textual no es imprescindible en este momento, ninguna generación tiene el derecho a encadenar a las siguientes en torno a unas concretas instituciones políticas. La modificación es, pues, posible y está prevista, aunque obviamente tiene sus cauces y sus moldes reglados.

Cabría haber pensado, como digo, en la reforma de parte del Título VIII con carácter previo a la de los Estatutos porque la reforma de éstos en algunos aspectos no puede separarse de la de aquél, aunque sólo sea por los necesarios cambios previstos en el Senado (tanto desde la óptica orgánica, como funcional). Pero también por otras razones. Por la necesidad de “limpiar el texto”, como ha dicho no hace mucho el ex-Presidente del TC, prof. Pedro Cruz Villalón, puesto que la redacción actual de la Constitución tiene referencias pensadas para la instauración del sistema autonómico que han devenido superfluas e inútiles. Piénsese,

sin ir más lejos, en los arts. 143 y 144 (acceso a la autonomía), en el 146 y 147 (pensados para la primera redacción del Estatuto), en el propio art. 148 (que era una Disposición transitoria que ahora, al cabo de los años, confunde más que aclara), en el art. 151... Piénsese en la conveniencia de flexibilizar las rígidas exigencias del art. 145 para los convenios intercomunitarios. O, con más calado ya, considérese la reforma del art. 149, esto es, la cláusula de la competencia estatal, para hacer de él, de verdad y explícitamente, el centro de gravedad del sistema... Piénsese en la conveniencia cuando no necesidad de reforzar los órganos del Estado que sirven de aglutinante y de vertebración colectiva, en la previsión de los supuestos de coordinación y colaboración y en otras cuestiones a las que se ha referido la doctrina estos últimos años.

En definitiva, conveniencia, si no necesidad, de que las reformas de los Estatutos de Autonomía, cuando menos no circulen al margen de lo que se pueda hacer en la Constitución. Porque casi todo es políticamente opinable en un momento fundacional. Pero, sin embargo, no todo se puede resolver después con la “ingeniería” jurídica y la interpretación, que tienen, obviamente, sus límites. Debe recordarse una vez más, en efecto, que todo problema jurídico-constitucional es un problema político mal resuelto y que cuando ese problema llega al ámbito del Derecho si bien no cambia su naturaleza, sí se trasmuta la *metodología* y las herramientas interpretativas (más limitadas) con las que se opera. Y esas herramientas tienen límites, uno de los cuales es, precisamente, la inconstitucionalidad.

Así, pues, con independencia ahora de que tal o cual precepto de las reformas estatutarias sean o no constitucionales, desde el punto de vista metodológico hubiera sido deseable –y más seguro– afrontar la reforma constitucional para evitar equívocos, dejar sentado que los Estatutos emanan y derivan de la Constitución, que aquéllos no son, como ha señalado el profesor Muñoz Machado, equivalentes a una Constitución y no abrir la puerta a cuestiones innecesariamente complejas como las de la soberanía originaria y otras de contenido conceptual y teórico, pero de imprevisibles consecuencias prácticas.

Dicho eso, en el plano competencial o de poder, coincido con lo que señalaba no hace mucho el Prof. Rubio Llorente al hablar del posible aumento del actual grado de autonomía. No hay más que dos caminos, decía el actual Presidente del Consejo de Estado: o se lleva “el límite constitucional de todas las autonomías hasta un nivel que resulte satisfactorio para la mayoría de catalanes, vascos, navarros y gallegos” (lo que quizá no fuera aceptado por quienes buscan sobre todo la diferenciación) o, por el contrario, se incorpora “a la Constitución, con carácter permanente, un régimen diferenciado para estas Comunidades” (lo que quizá fuera visto como discriminatorio por las demás). O... se convive más o menos como ahora dejando que el tiempo resuelva, o no resuelva, los problemas que surjan.

Son los mismos temas de 1978. El debate entre igualdad y diversidad; bilateralismo y multilateralismo; racionalidad y posibilismo, que estuvo en la base de los pactos de dieron lugar a la Constitución de todos y a un sistema relativamente abierto que puede solucionar algunos problemas, aunque otros seguramente no se pueden resolver con la modestos instrumentos de la técnica jurídica y las herramientas organizativas y procedimentales que ésta proporciona. Lo que, sin embargo, no nos debe llevar a pensar que esos instrumentos no sirvan para nada...

Ese es el tema de fondo. Pero, aun siendo así, frente a las cuestiones abstractas y metafísicas cabría explorar y bajar al terreno de las cuestiones concretas, donde es quizá menos difícil distinguir entre el poder real (las competencias) y el poder político (la capacidad de influencia). El *peso político* e incluso institucional no es incompatible con la igualdad formal de competencias. Se trata de dos ámbitos que a menudo se confunden y en los que cabe hacer un esfuerzo de diferenciación.

2. Pero en el plano político e institucional la lógica interna está reñida en ocasiones con el posibilismo. Y el hecho cierto es que no se modificó la

Constitución porque para cambiarla hacen falta unos acuerdos que no han sido posibles. Este hecho, más algunas otras circunstancias, promesas e impaciencias, han colocado la reforma de los Estatutos en el centro del debate de estos últimos años. Se han reformado ya los Estatutos de algunas Comunidades Autónomas y otras han iniciado las reformas.

Y ello nos lleva derechamente, más allá de la constitucionalidad o no de algunos de los postulados de las reformas ya hechas; incluso más allá de lo que cada uno piense acerca de su oportunidad o conveniencia; nos lleva, digo, a preguntarnos qué posibles contenidos pudieran albergarse en la hipótesis de una decisión reformadora de un Estatuto como el de Cantabria.

3.- Sobre los contenidos básicos de las reformas ya acabadas y su posible extrapolación a otras Comunidades Autónomas.

1.- El debate sobre la eventual inconstitucionalidad de algunos aspectos de las recientes reformas, sobre todo el debate sobre el Estatuto catalán (debate que está planteado en la medida en que diversos preceptos de dicho Estatuto y, en menor medida, los de algunos otros han sido ya impugnados ante el Tribunal Constitucional) debe considerar lo que esas reformas significan. Esto es, conocer el contenido real de dichas reformas. Y, después, hacerse la dos preguntas fundamentales: las reformas que se pretenden, ¿exigen en todo caso una eventual reforma de la Constitución?. Y, en segundo lugar, aunque debería ser seguramente lo primero, ¿son necesarias e imprescindibles esas reformas?, ¿qué se pretende realmente con ellas?.

¿Cuál es el contenido básico de las reformas plasmadas en los nuevos Estatutos, en particular el catalán y el andaluz, que obedecen a postulados y estructuras muy parecidos?.

Aunque sea simplificando mucho, puede decirse que los nuevos

Estatutos pivotan sobre seis o siete cuestiones, que enumero esquemáticamente:

a) En primer lugar, las cuestiones identitarias, que se centran en los nombres y circunloquios para decir y no decir la palabra “nación” en los Preámbulos.

b) En segundo lugar, como cuestión novedosa, la fijación de una serie de derechos ciudadanos vinculados a las competencias que se garantizan directamente en el Estatuto. Estas previsiones plantean la duda de su eficacia no ya frente a los actos y decisiones administrativas (que es obvio que sí, puesto que el Estatuto es una Ley) sino frente a las propias leyes posteriores, habida cuenta de que la garantía del Estatuto aislado, sin la Constitución, no puede corresponder al Tribunal Constitucional y éste es el único competente para anular una Ley, ya sea estatal, ya autonómica.

c) El tercer tema es la nueva manera de definir las competencias, enumerarlas y asumirlas. Hay algunas, pocas, competencias nuevas, aunque en realidad la mayoría son desagregaciones de competencias ya existentes que ahora se enumeran con más detalle en forma de materias y submaterias. Unas y otras tienen, desde luego, el tope del art. 149.1 de la Constitución que no pueden traspasar en abstracto o en sus posteriores manifestaciones concretas. De ese inicial modelo se había separado antes el Estatuto valenciano y después el de Aragón. Y a ello ya me he referido más atrás.

d) Un cuarto aspecto es la pretensión de precondicionar el contenido de competencias legislativas del Estado. O la plasmación de la participación de la Comunidad en ciertos nombramiento “en los términos que establezca la legislación del Estado”, lo que supone reiterar una fórmula que ya estuvo presente en los Estatutos anteriores, aunque en un tono menor. La eficacia *jurídica* de

fórmulas similares es, a mi juicio, nula o, cuando menos muy limitada, aunque su potencialidad *política* sea grande porque, al aceptarla, supone una cierta autovinculación del Estado en el ejercicio de sus competencias futuras. Algo que, por cierto, ya sucedió en el pasado, aunque respecto de otros temas y con menor proyección seguramente.

e) Algo similar cabe decir de los compromisos de financiación estatales que se plasman en el Estatuto.

f) Un quinto aspecto es la tendencia a un cierto bilateralismo, al prever Comisiones mixtas paritarias para resolver problemas.

g) y, finalmente, están los instrumentos de financiación que, a la postre, necesitan también su consideración en la Comisión que prevé la Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

A la vista de todo esto, cabe preguntarse ¿son esas previsiones constitucionales o no?. Obviamente es el Tribunal el único llamado a pronunciarse y a su decisión última habrá que estar. A mi juicio, los aspectos más cuestionables de los Estatutos que adoptan este formato no son las referencias a las cuestiones identitarias (sin contenido concreto y que, según documentos recientes del Consejo de Europa apelan a cuestiones que el Derecho no puede regular, porque el Derecho puede articular las competencias pero no los sentimientos, que pertenecen al ámbito subjetivo y, por tanto, son un resultado; no se imponen). Tampoco resulta cuestionable en abstracto el establecimiento de derechos nuevos si éstos se vinculan a competencias propias y no afectan discriminatoriamente a los derechos fundamentales comunes a todos los españoles que garantiza la Constitución. Puede haber alguna duda en algún concreto aspecto, pero, en general, hay que decir que si esas garantías caben en las leyes ordinarias de desarrollo (como efectivamente sucede con algunos de esos derechos, que se contemplaban ya en Leyes

autonómicas sectoriales), no hay razón para pensar que no quepan en el Estatuto, aunque otro tema sea, como ya dije, el de su eficacia frente a las leyes formales.

La nueva manera de enumerar las competencias que utilizan algunos Estatutos tampoco debería ser un problema si dichas competencias no afectan al núcleo competencial del Estado. Podría incluso pensarse que, en algunos casos, esa manera de asumir las competencias a la postre podría ser reductora del ámbito competencial. Me explico. La Constitución parte del principio dispositivo, de modo que es competencia autonómica todo lo que el Estatuto asuma (y no invada competencias estatales fijadas en la Constitución), pero sólo lo que el Estatuto asuma. Si se utiliza una terminología muy concreta y precisa para enumerar las competencias se evitan problemas futuros, desde luego, en relación con esas concretas submaterias. Pero si se olvida alguna submateria siempre podría alegar el Estado que se trataba de una materia no asumida voluntariamente y, por tanto, una competencia no asumida por la Comunidad Autónoma. Frente a ese planteamiento, la forma genérica de enumerar las materias tiene la ventaja de que bajo ella caben todas las posibles y cambiantes submaterias imaginables o inimaginables y, por tanto, cabe una mayor flexibilidad, abierta a la interpretación. Y sería muy difícil, a mi juicio, que el Tribunal Constitucional negara a una Comunidad la competencia sobre una concreta submateria por no haberla identificado concretamente, sino sólo de forma genérica, y que, al tiempo, ese mismo Tribunal aceptara la competencia de otra Comunidad que hubiera identificado la submateria aunque admitiendo que se ubica en la misma materia genérica o tronco común al que se refiere únicamente la primera. La potencialidad expansiva de la interpretación constitucional se impondría por la misma fuerza de los hechos y de la lógica interna de las cosas.

En todo caso, aunque se utilice la forma pormenorizada de enumerar las submaterias, nada impediría al Tribunal Constitucional, en el futuro, analizar la constitucionalidad de una concreta Ley, aunque se funde en el

nuevo precepto estatutario. Y es que aunque el Estatuto forme parte de eso que se ha denominado “el bloque de la constitucionalidad”, en caso de contradicción no salvable entre el Estatuto y la Constitución el Tribunal podría anular una Ley apoyada en el Estatuto, puesto que, al final, *son los Estatutos los que deben ser interpretados a la luz de la Constitución, desde la Constitución. Y no al revés.*

Las pretensión de precondicionar el contenido de competencias legislativas del Estado apunta más a un problema político que jurídico, como he dicho, aunque por eso mismo las consecuencias prácticas son previsibles. Con las normas de financiación sucede algo parecido en la medida en que deben cohonestarse con la modificación de la LOFCA.

El bilateralismo, si se generaliza, sí es un problema, aunque un cierto grado de bilateralismo es inevitable para las cuestiones que no afectan a otros. De ahí su potencial dificultad.

En suma, puede haber aspectos concretos discutibles e incluso inconstitucionales. Pero no creo que, en términos globales, *todas* esas previsiones incurran en inconstitucionalidades manifiestas. Parte de ellas no precisan cambio alguno en la Constitución. Hay otras, sin embargo, donde la cuestión no es tan clara. Porque no se olvide que el Estatuto, al regular, por ejemplo, competencias propias, puede afectar indirectamente a las del Estado. Y si bien se puede llegar en muchos casos a una interpretación conforme a la Constitución, de manera que la inconstitucionalidad sea siempre, como lo es, la *última ratio*, no es menos cierto que un texto ambiguo o la relativa disconformidad genera siempre problemas e incertidumbres.

4.- Sobre los posibles contenidos de futuras reformas estatutarias.

Así, pues, con independencia de que tales o cuales preceptos de las

reformas estatutarias ya aprobadas sean o no constitucionales, a partir de los contenidos descritos de los Estatutos recientemente reformados, cabe plantear la pregunta de qué posibles contenidos pudieran albergarse en la hipótesis de una decisión reformadora en nuestra Comunidad.

A mi juicio, hay varios planos sobre los que podría operar una eventual operación reformadora: el competencial, el institucional y finalmente, el plano financiero.

A) Descarto las reformas en el plano simbólico porque son las menos operativas desde la óptica desde la que enfoco ahora el tema. Es, sin embargo, el aspecto que ha tenido mayor trascendencia mediática y, quizá también, política. Apunta a la cuestión de las identidades sobre la que poco se puede decir desde una óptica jurídica e institucional. No es mi intención, en todo caso, reproducir los debates que dieron lugar a ese sutil juego de equilibrios que plasma el art. 2 de la Constitución o a una de las expresiones que han hecho cierta fortuna para incluir y evitar, al mismo tiempo, el término nación. Sea como fuere, la óptica del Derecho en la que me muevo apunta más a cuestiones concretas y prácticas que a la metafísica política en la que se implican las palabras laicas que no pocos bendicen con tonos sacros. Baste, pues, aludir al Derecho Comunitario que viene bien como referente en más de un aspecto interno. Baste recordar que la Unión ha sido definida como *una unidad plural* (de lenguas, de culturas, de tradiciones...) *hecha de particularismos convergiendo hacia finalidades fundamentales*.

Lo esencial son los valores compartidos, sin perjuicio de las diferencias que nadie pretende desconocer u ocultar. Pues bien, en el plano interno conviene quizá recordar que las Comunidades Autónomas, que se regulan en el Título VIII de la Constitución, deben ser enfocadas *también*, como ya he dicho con anterioridad, desde la óptica del Título I, esto es, desde la óptica de los derechos, los deberes, las libertades y los principios rectores de la política social y económica que es lo que, en verdad, afecta a los ciudadanos. Y recordar también que el concepto

mediático de “comunidades históricas” no está en la Constitución, que sólo se refiere a algo parecido en un artículo que nada tiene que ver con esto: el 56 para hablar del Rey, que ejerce la representación del Estado especialmente “con las naciones de su comunidad histórica”. Es decir, apunta a una idea cultural (a la que se ha referido recientemente el Consejo de Europa, por cierto, en una importante resolución sobre el término “nación”), lo que quizá no sea del todo desaprovechable en otros contextos.

B). *En el plano competencial* hay poco que ahondar, salvo algunas posibles competencias nuevas que falten o reinterpretaciones que aún quepa hacer o añadir. La reinterpretación de algunos títulos o materias es aún una posibilidad, como ya he ejemplificado más atrás. También es posible la concreción o el desglose de algunas materias en submaterias a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aunque a mi juicio no es seguramente mucho lo que se gane y aunque ello no evite, en caso de conflicto, el contraste de fondo con el título genérico de la Constitución.

Parece que nada impide la fijación de estándares, criterios mínimos y cotas de calidad de los servicios articulados como derechos ciudadanos o principios rectores de futuro, siempre que se trate de ámbitos materiales en los que la Comunidad ostente competencias propias. Aunque también es posible hacer lo mismo a través de leyes ordinarias (como la Ley de tiempos de espera máximos en la sanidad pública especializada).

La utilización de la vía extraestatutaria de transferencia o delegación de competencias estatales del art. 150.2 CE es también una posibilidad de ampliar el elenco competencial actual de las Comunidades Autónomas, pero no parece que esa fórmula sea una fórmula a interiorizar y contemplar en el texto de los Estatutos por cuanto la delegación o transferencia es siempre una posibilidad de quien posee la titularidad y no un derecho del sujeto a quien le es delegada o transferida una determinada competencia.

Más allá de las posibilidades expuestas, la cuestión competencial no apunta tanto a la reforma de los Estatutos cuanto a una reforma constitucional en el sentido federalista tradicional, esto es, en la búsqueda de la identificación de las competencias estatales, con alguna fórmula genérica de cierre que, a mi juicio, se encaminaría mejor hacia la del actual art. 139 (igualdad de derechos y cláusula de unidad de mercado) que a la del más evanescente art. 149.1.1ª CE. El centro de gravedad, pues, debe estar en el art. 149, aunque convendría limar dicho precepto para dejarlo reducido a los aspectos de competencia estatal neta, sea ésta una competencia legislativa y de gestión, sea sólo una competencia legislativa marco o básica. Vendría a postularse, pues, una plasmación en el plano interno del principio de subsidiariedad comunitario; principio que contempla expresamente ahora el art. 5 del Tratado CE, según el cual la Comunidad intervendrá “en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”. La reforma constitucional italiana de octubre de 2002, aunque siguiendo postulados propios, puede decirse que se orienta en esa dirección.

Finalmente, en este punto de las competencias, cabe añadir que la pretensión autonómica de constreñir la legislación básica del art. 149.1 CE es razonable. Las Comunidades Autónomas se quejan de la variabilidad de lo básico en cuya definición no participan. No parece razonable, en efecto, que cada año, a veces en leyes aparentemente lejanas del asunto principal, se modifiquen artículos, apartados o incluso epígrafes de normas anteriores a las que, en una Disposición Final, se califica de “básicas”. Todo eso afecta a la normativa autonómica, la desplaza inmediatamente y tiene como virtualidad convertir en obsoletas previsiones normativas autonómicas recientes con el consiguiente detrimento de la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Sin embargo, dicho lo anterior, no creo que los Estatutos puedan por sí mismos condicionar el alcance de lo básico, que es de competencia

estatal y, además, puede ser cambiante, porque cambiantes son los intereses comunes en el mundo acelerado que vivimos. Y debe recordarse que, en general, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha avalado buena parte de la legislación básica estatal cuando ha sido impugnada. De modo que esta cuestión apela a la autorrestricción del Estado o, a lo sumo, a una reforma constitucional sobre la delimitación de las competencias. En su ausencia habría que pensar en un procedimiento específico para la aprobación de las leyes básicas y dotarlas de mayor fijeza. Un procedimiento en el que participaran de forma destacada las Comunidades Autónomas en un foro multilateral, con equilibrios similares a los contemplados en los reglamentos de toma de decisiones en las Instituciones de las Comunidades Europeas. Es posible que en ese orden de cosas el nuevo Senado que pretende diseñarse tuviera un protagonismo especialmente destacado. Pero se trata de una cuestión fuera del alcance del presente.

C) *Las reformas de tipo institucional* pueden ser más concretas, aunque no siempre fáciles. Muchos aspectos limitativos que se plasmaron en los primeros Estatutos de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE han sido ya eliminados y superados. Así, la limitación de sesiones de los Parlamentos, el carácter no retribuido de los diputados, la limitación del número de Consejerías, la imposibilidad de disolver el Parlamento para convocar elecciones anticipadas... Pero cabe prever nuevas estructuras organizativas y nuevas instituciones (Defensor del Pueblo, Consejos, Agencias....), añadir y perfilar algunos instrumentos (como las Leyes de mayorías cualificada para determinadas materias; el Decreto-Ley autonómico; los Decretos legislativos; la iniciativa legislativa local; los dictámenes vinculantes de órganos consultivos en ciertas materias...) o reforzar los mecanismos de participación (repensar la horquilla máxima y mínima de diputados; redefinir los supuestos de obligatoriedad de comparecer en el Parlamento; excluir la exigencia de que el Senador autonómico sea necesariamente diputado...), ampliar los lazos de colaboración horizontal, ahondar en la descentralización local, identificar justamente un elenco de competencias locales..

D) Hay teóricamente algún margen adicional para prever principios o criterios orientadores mínimos de ciertas políticas conectadas con el Capítulo III del Título I de la Constitución, en materia de igualdad personal y territorial, medio ambiente, atención a la tercera edad, patrimonio, cultura... Autovinculaciones con posible traducción presupuestaria incluso, que significarían una perspectiva ciertamente novedosa y con una potencial proyección importante en la percepción ciudadana, aunque subsisten algunos riesgos.

En principio, el Estatuto es una norma cuya operatividad consiste en prever la organización y competencias de la Comunidad (art. 147.1 CE). Otros aspectos sustantivos en el plano de los derechos no cabrían, porque los derechos fundamentales sólo los puede recoger la Constitución, aunque el Estatuto los pueda asumir y reiterar como de hecho los han asumido y reiterado algunos Estatutos en sus primeras y vigentes versiones. El problema se puede plantear con los “derechos” cuando un Estatuto acoge derechos que no están como tales en la Constitución. Si son contradictorios con ésta va de suyo que no caben. Pero si no hay contradicción sino explicitación o ampliación se plantean varios problemas. Primero, saber si son derechos “fundamentales”, a lo que parece hay que dar una respuesta negativa habida cuenta que no tienen protección procesal específica puesto que el amparo está vedado fuera de los ámbitos constitucionalmente previstos. Son, quizá, derechos aunque su operatividad real dependerá de las leyes que los desarrollen, más allá de las cuales juegan un papel inspirador de los principios en sí mismos loables. Está también la cuestión más difícil de saber si se viola el principio de igualdad al prever unos “derechos” para unos ciudadanos y no para otros. La respuesta no puede ser categórica. Dependerá de las normas que los desarrollen, del contenido de esos supuestos “derechos” y de la consideración de si son, como se afirma, verdaderos derechos o más bien mandatos al legislador autonómico ordinario en forma de autovinculaciones, por lo demás difícilmente exigibles. Pero no necesariamente inconstitucionales.

E) Por último está el plano de *la financiación*. Más allá de los símbolos, es probablemente la cuestión más importante. Pero no pasa necesariamente por la reforma de los Estatutos. O, al menos, por una reforma explícita. Como es sabido en los años 1997 y 2001 se ha reformado en gran medida el sistema de financiación adquiriendo las Comunidades Autónomas más competencias normativas sobre los tributos cedidos. Esos cambios se tradujeron en normas, quince leyes, todas de 1 de julio de 2002, referidas a quince Comunidades Autónomas (todas menos el País Vasco y Navarra que se rigen por el régimen de concierto y convenio). Y afectaron sin duda a los Estatutos, pero no hubo necesidad de su modificación expresa porque todos los Estatutos contienen una cláusula habilitadora (como ejemplo, la Disposición Adicional 1ª del Estatuto de Cantabria).

La financiación es clave y no puede abordarse desde perspectivas exclusivamente bilaterales, ni con criterios diferentes. Pero, aunque esta cuestión escape un tanto del ámbito de este trabajo, diré también que tanto como reivindicar medios financieros importan cuestiones más modestas que sí están ya, ahora mismo, a disposición de las Comunidades Autónomas. En particular, y por citar sólo un ejemplo, cabe desde luego incidir en la gestión, facilitar medios, agilizar los recursos, fomentar el arbitraje, cobrar con prontitud pero pagar con mayor rapidez aún... Huir, en definitiva, si es preciso y conviene, de la inercia del modelo de gestión estatal, aprovechando sus logros, pero adaptando las técnicas a las necesidades de cada Comunidad, lo cual, como digo, forma parte de la potestad organizatoria y está, desde luego, a su disposición.

Estas son, a grandes rasgos, algunas líneas generales de eventuales reformas. Con todo, la cuestión principal apunta ahora, como ya he dicho, al papel de las Comunidades Autónomas en la gobernación del Estado. A su participación en órganos o entes netamente estatales o

en la designación de sus integrantes. A la presencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, habida cuenta de que muchas de las decisiones que adopta la Unión lo son sobre competencias constitucional y estatutariamente autonómicas, respecto de las cuales son dichas Comunidades las principales afectadas en su aplicación y ejecución... Pero gran parte de estas cuestiones superan el ámbito propio de los Estatutos, sin perjuicio de que se puedan prever en ellos como expresión de un compromiso político.

IX.- FINAL.

1.- Hay que terminar ya la descripción y el análisis de los veinticinco años transcurridos desde la aprobación del Estatuto de Autonomía para Cantabria. Echando la vista atrás uno se da cuenta de que el camino recorrido ha sido grande, a pesar de que se perdieron muchos años en disputas inútiles y en conflictos ficticios. Hoy, un cuarto de siglo después de aquella fecha fundacional la cuestión ya no pivota especialmente sobre las reivindicaciones competenciales, sino en las tareas de gestión. Hay, sí, fases y labores legislativas que abordar, desde luego. El Estatuto dista de estar agotado en términos normativos. Pero es, sobre todo, la hora de la gestión. Y es que la apuesta de 1979 por la autonomía suponía y supone un doble reto: la búsqueda de la identidad regional, pero, ante todo, también la búsqueda de la eficacia gestora porque el Estado, que es demasiado pequeño para algunas cosas –y ahí está la Unión Europea para demostrarlo– era y es demasiado grande para otras. Esas otras cosas para las que el Estado es, quizá, lejano y distante, constituyen el núcleo central de las competencias autonómicas. En ese ámbito la Comunidad regulará actividades, prestará servicios, fomentará y potenciará acciones e intervenciones varias con una finalidad última, que es también la de la Constitución y el Estatuto. Una norma que, como se indicaba al comienzo, no sólo es la norma institucional básica de la Comunidad sino también “la expresión jurídica de la identidad de Cantabria” y, sobre todo, la herramienta ilusionante pensada para afrontar, por ella misma, su progreso social y su futuro.

Un futuro que quizá pase por la reforma estatutaria. O quizá no. Pero, en todo caso, de cara a esa eventualidad es necesario reflexionar destacando, como he pretendido hacer en este trabajo, lo que la Comunidad Autónoma ha sido y lo que es, asumiendo también, por encima de apelaciones tópicas, las derivaciones concretas de la problemática de las reformas estatutarias. Una problemática que hay que analizar en su contexto, echando la vista a atrás, siendo conscientes de dónde venimos y del camino recorrido. Por eso, he descrito la evolución autonómica de

estos veinticinco años en sus líneas más gruesas. Y tras ese repaso creo que puede decirse que la reforma estatutaria no es algo absolutamente imprescindible. Importan, sí, algunos ajustes, pero casi todos tienen más que ver con el plano político (y con el pacto que ello conlleva) que con el jurídico. Y en algunos casos más con la reforma constitucional que con la de los Estatutos de Autonomía.

No obstante, el síndrome de imitación que desde el principio ha estado en la base del funcionamiento del sistema y que también, dicho sea de paso, ha tenido el efecto indirecto de contribuir a su homogeneización, hace pensar que más pronto o más tarde casi todas las Comunidades Autónomas se embarcarán en el proceso de reformas, se cambie o no la Constitución. Pues bien, de cara a ese eventual futuro bueno será recordar e insistir otra vez en que las reformas, de hacerse, deberían justificarse, como dije al principio, en razones objetivas o de demanda social.

La demanda social no parece que sea muy elevada vista a participación en los *referenda* de Cataluña y Andalucía. Porque, salvo excepciones minoritarias que ciertamente existen, los ciudadanos lo que suelen pedir a las Administraciones Públicas son mejores servicios y, por lo tanto, el desarrollo de políticas concretas, muchas de las cuales ni siquiera son políticas legislativas y sí están ya a disposición de todas las Comunidades Autónomas: el medio ambiente, la vivienda, la sanidad, la educación, la agricultura, el consumo, los transportes...

Desde el punto de vista de las razones objetivas que justifiquen las reformas los ciudadanos estaríamos legitimados para preguntar a quienes las impulsan *qué se quiere hacer o tener que no se pueda hacer o tener con el texto actual*. Y es que pocos son quienes hablan de ausencias *concretas*, de carencias *específicas*, de necesidades *identificables*, que hubiera que colmar, llenar o subsanar.

Más atrás me he referido a algunas de esas cuestiones. En todo caso, el presupuesto implícito de cualquier reforma estatutaria parte, entre

otras razones, de la constatación de que el modelo autonómico de la Constitución de 1978 es un modelo abierto. Es cierto. Pero sólo parcialmente, porque ese modelo abierto tiene, evidentemente, límites. Pues bien, aunque resulte difícil hablar de un “cierre” definitivo del sistema (y más desde planteamientos que no impliquen la reforma constitucional), a partir de esos dos polos de referencia (el carácter parcialmente abierto del modelo y sus límites extremos) nada impide sino más bien todo obliga a la búsqueda de un acomodo institucional que minimice los problemas a partir de los mismos principios que estuvieron presentes en la construcción del modelo y de los que tan bien nos ilustran memorias y trabajos de algunos de los protagonistas del pasado reciente.

Entre los principios que estuvieron presentes desde el primer momento en la construcción institucional del modelo autonómico está el acuerdo básico entre los grandes partidos: como sucedió en 1981, bajo el Gobierno de UCD, y en 1992, bajo el Gobierno del PSOE.

Eso supone recordar que muchas veces importa más el camino que el punto de llegada y considerar que los procesos complejos adquieren valor y estabilidad cuando, como sucede con frecuencia en el proceso de formación de la voluntad en la Unión Europea, en el procedimiento se garantiza que los cambios y avances importantes no son flor de un día, ni la improvisada decisión de una mayoría coyuntural. Por eso importa tanto el acuerdo, como ha sido recordado tantas veces, porque sin él no hay estabilidad, y, con él, se garantiza el marco donde jueguen las políticas ideológicamente diferenciadas, como es lo propio de un sistema democrático.

2.- La ocasión del momento presente puede ser, pues, una buena oportunidad para generar un debate pausado, sin demasiada urgencia, sin decisiones precipitadas, porque las reformas, de llevarse a cabo, no son, ya digo, ni urgentes, ni necesariamente inmediatas. Se trata de decisiones que, de adoptarse, deberían partir del recuerdo y reconocimiento de experiencias anteriores. Esto es, bajo el principio de búsqueda de grandes

acuerdos similares a los de los momentos fundacionales y a partir de la convicción de que tenemos ya un sistema ampliamente descentralizado basado en un Estatuto que lo enmarca en el plano institucional y que, desde el punto de vista competencial, tiene aún un largo recorrido por delante y dista de haber sido agotado. Un sistema que, en su conjunto y pese a su juventud, funciona razonablemente bien y cada vez se nota más su presencia en la vida cotidiana de los ciudadanos.

De ahí que las reformas, de hacerse, deben ser muy meditadas. No se trata sólo de que sean constitucionales. Eso es un *prius*, una exigencia ineludible. Se trata de que:

- los eventuales cambios que se consideren necesarios se justifiquen y expliquen con claridad, así como sus objetivos y sus límites; cuestiones éstas a las que de alguna manera me he referido ya en este mismo trabajo. Importa explicar bien, como ya dije y repito de nuevo, el para qué de cualquier reforma, esto es, qué se quiere hacer o qué se quiere tener que no se pueda hacer o tener con el texto actual.

- y, en segundo lugar, parece razonable también que, de llevarse a cabo, se trate de una reforma pactada, esto es, que tenga al menos el mismo respaldo y el mismo acuerdo que el que hubo en los momentos fundacionales hace veinticinco años o en la importante reforma del Estatuto de 1998, cuando se aprobó por unanimidad de todos los grupos de la Cámara, que, por cierto, entonces eran cinco, dos más de los que ahora existen.

3.- He ahí, pues, sucintamente expuestas algunas de las claves del sistema. Un sistema que, como dije, tiene límites y es claro que entre esos límites está el hecho de que algunas aspiraciones adicionales minoritarias no caben en una simple reforma estatutaria. Y quizá tampoco en una eventual e imprevisible reforma constitucional...

Por eso hay apelar a la sensatez y al sentido común de los responsables políticos. Hay que recordar continuamente el camino recorrido y el escaso tiempo en que se ha recorrido viniendo, además, de donde se venía: un Estado no democrático y profundamente centralizado. Hay que apostar por una reflexión pausada y múltiple. Y es que en el momento presente se requieren todo tipo de aportaciones. Se requieren documentos de trabajo, foros de encuentro, discusiones, debates. Pero se requiere, sobre todo, cierta dosis de generosidad en varias y aun contradictorias direcciones. Es decir, se requiere algo de técnica y mucha política. La técnica puede hasta ser mediocre; pero la política habría de ser de altura. Y lo que cabe preguntarse, para terminar, es si están todos, si estamos todos –ciudadanos, partidos, responsables políticos– a la altura que demandan los tiempos, esto es, a la altura de las circunstancias...

NOTA BIBLIOGRÁFICA

1.- El presente texto es una reelaboración actualizada de varias intervenciones públicas, algunas de ellas parcialmente publicadas con posterioridad.

La parte dedicada a la historia institucional de la Comunidad de Cantabria trae causa, sobre todo, de mi colaboración en el *Informe sobre las Autonomías*, que edita anualmente desde 1989 el Institut de Dret Public, de Barcelona. Además de fichas y datos informativos (ahora, acumulados, en un DVD), contiene una valoración crítica de carácter jurídico-político e institucional, con referencia a las normas, actividad y conflictividad formalizada, que ahora resumo. Cfr. también, mis trabajos:

– *Cantabria como Comunidad Autónoma: el Estatuto de Autonomía*, en el volumen dirigido por A. Moure, “Cantabria: Historia e Instituciones”, Parlamento de Cantabria, 2002, págs. 241-261.

- *Cantabria (1982-2003)*, en el volumen colectivo coordinado por el Magistrado del Tribunal Supremo y Catedrático de Derecho Constitucional, Eduardo Espín Templado, “La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, págs.133 a 176.

- *La Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, en el vol. colectivo, dirigido por M. Bassols, “La Administración Pública de las Comunidades Autónomas”, INAP, Madrid, 2004, pp. 335 a 375.

- *El Estatuto de Cantabria: gestación y balance jurídico-político (1982-2005)*, en el volumen dirigido por M. Balado, “La España de las Autonomías: reflexiones 25 años después”, Institut International des Sciencies Politiques, Ed. Bosch, Barcelona, 2005, págs. 1063-1082.

- Una versión de este último texto en el volumen colectivo, *Derecho Público de Cantabria (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad de Cantabria)*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2003. Y en términos más reducidos, con el título, *El Estatuto de Autonomía de Cantabria: gestación, contenido, desarrollo y reformas*, en el volumen “*Historia de Cantabria*”, edición de El Diario Montañés, tomo III, Santander, 2007, págs. 65 a 80.

La parte dedicada al sistema autonómico en general y a las reformas estatutarias trae causa, asimismo, de diversos trabajos ya publicados e intervenciones públicas inéditas. Entre los trabajos publicados, cabe citar:

- *El sistema autonómico español: una visión general*, en el vol. colectivo “El Derecho de Extremadura (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad de Extremadura”, Asamblea de Extremadura, Mérida, 2005, págs. 21 a 30.

- *Consideraciones sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía*

de las Comunidades Autónomas, en el volumen “La reforma constitucional”, XXVI Jornadas de estudio de la Abogacía General del Estado, Madrid, octubre de 2004, Ed. Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, págs. 269 a 288; y

- *Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones*, en el volumen “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, monográfico de la “Revista de Jurídica de Castilla y León”, Valladolid, 2005, págs. 33 a 68.

Entre las intervenciones inéditas, pero cuyas ideas o líneas maestras se traen a este texto, destaco, las siguientes intervenciones:

- *La reforma de la organización territorial del Estado y las competencias de la instancia central de éste*, Conferencia en la UIMP dentro de un ciclo dedicado a la reforma constitucional y estatutaria, septiembre de 2005.

- *Cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, XVI Seminario de Estudios Autonómicos, Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, marzo de 2006.

- *Las Instituciones autonómicas*, ponencia en el curso “25 años del Estatuto de Autonomía de Cantabria”, en la UIMP, Santander 26 de junio de 2006.

- *La descentralización política en la Constitución de 1978*, ponencia en el Curso “Sistemas constitucionales y sistemas políticas en la historia de España”, Universidad de Cantabria, Reocín, 7 de julio de 2006.

- *El sistema autonómico español: orígenes, desarrollo, situación actual y perspectivas*, Conferencia de apertura del II Encuentro sobre estudios jurídico-políticos en educación (“Aplicaciones del

principio de solidaridad en la vertebración del sistema educativo español”), Fundación Europea Sociedad y Educación, Valladolid, 28 de marzo de 2007.

– *El dictamen del Consejo de Estado sobre las reformas constitucional y estatutaria*, en el curso, dirigido por F. Sosa, “La reforma de los Estatutos de Autonomías: un camino de incógnitas”, UIMP, Santander, 9 de julio de 2007.

– Y, sobre todo, la conferencia de clausura del ciclo por mí mismo dirigido de “Cátedra Cantabria 2007”, *El Estatuto de Autonomía de Cantabria: situación actual y posibles reformas*, en el Parlamento de Cantabria, 2 de marzo de 2007.

2.- En todo caso, los estudios sobre el Estatuto de Cantabria no son muy abundantes, pero cabe remitirse a la muy extensa bibliografía sobre el Estado Autonómico y sus derivaciones, incluidos los Comentarios sistemáticos a otros Estatutos de Autonomía de similares características. En concreto, sobre Cantabria, su Estatuto y su Derecho propio, además de los textos ya citados, cabe ahora mencionar, por orden alfabético y sin criterios exhaustivos, los siguientes:

– BAR CENDÓN, Antonio (Director), *El Estatuto de Autonomía de Cantabria (perspectivas doctrinales y prácticas)*, Universidad-Asamblea Regional, Santander, 1994, 489 págs. Se trata de un libro colectivo que, aunque editado en 1994, trae causa de 1991, pues en él se recogen las ponencias de un curso celebrado a lo largo de ese año dentro de la «Cátedra Cantabria», auspiciada por la entonces Asamblea Regional (hoy Parlamento de Cantabria) y la Universidad. Dividido en 15 capítulos, otros tantos autores pasan revista al modelo autonómico general, el Estatuto, la Asamblea, el Gobierno, la Administración, el Tribunal de Justicia, la autonomía municipal, las competencias y la Hacienda autonómica. En cada uno de los

capítulos se añade la visión, más breve, de destacados representantes de diversos sectores sociales o políticos que participaron en las mesas redondas que seguían a cada ponencia. Con posterioridad, A. BAR es autor del trabajo titulado, *La Comunidad Autónoma de Cantabria: proyecto y realidad*, en el volumen dirigido por Manuel Suárez Cortina, “El perfil de La Montaña» (Economía, Sociedad y Política en la Cantabria contemporánea)”, Ed. Calima, Santander, 1993, págs. 327-367, donde pueden hallarse datos sobre la gestación del Estatuto y sobre la evolución política e institucional de la Comunidad. Y, algún tiempo después, *La Comunidad Autónoma de Cantabria; la crisis institucionalizada*, en el volumen editado por A. Moure Romanillo y M. Suárez Cortina, “De la Montaña a Cantabria: la construcción de una Comunidad Autónoma”, Universidad de Cantabria, Santander, 1995, pp. 273 a 312.

– BAR CENDON, A., HERNANDO GARCÍA, Pedro J. y GONZÁLEZ DEL CAMPO, Luis, *Estatuto de Autonomía para Cantabria*, edición anotada y comentada, Librería Foro 21, Santander, 1999, 197 págs. Se trata de una edición del Estatuto, con un Estudio preliminar (“El Estatuto de Autonomía de 1998, ¿reforma o cambio substantivo?”, pp. 9-24), con concordancias a los Decretos de transferencias, normas de desarrollo, conflictos y otros datos de interés.

– LÓPEZ MEDEL, J. ha dedicado varios libros al Estatuto de Cantabria. Véase su *El Estatuto de Autonomía de Cantabria: Comentarios y desarrollo*, Santander, 1991, 600 págs. Como su nombre indica se trata de un comentario amplio, artículo por artículo, del Estatuto, con referencia también a su desarrollo normativo. Más tarde, *El Estatuto de Autonomía de Cantabria*, Parlamento de Cantabria, Santander, 1999, 525 págs. Se trata de un libro de documentos que constituye, en realidad, la segunda edición, actualizada, del que con el mismo título y contenido publicó en 1991.

Recoge los diversos textos del Estatuto desde el primitivo Proyecto hasta el texto actual, con esquemas y cuadros comparativos. Y con más detalle, *Derecho Autonómico de Cantabria*, Foro 21, Santander, 2003, 729 págs. Con carácter más amplio y general, véase su importante obra, *Tratado de Derecho Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

– MARTÍN REBOLLO, L., *Instituciones Autonómicas, Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma*, Universidad de Cantabria, Santander, 1993, 568 págs. Partiendo de lo que es común a todas las CCAA se analizaban en ese libro diversas facetas del régimen jurídico del Gobierno, la Administración y las competencias de la Comunidad de Cantabria, incluyendo también otros trabajos anteriores relacionados con la región, en particular el titulado *La diferencia cántabra* inicialmente publicado en el número 200 de "Historia 16" dedicado monográficamente a las autonomías.

– MARTÍN REBOLLO, L., (editor), *Derecho Público de Cantabria (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad de Cantabria)*, varios autores, Parlamento de Cantabria, 2003, 1.162 páginas. Se trata del empeño más amplio y destacado emprendido hasta ahora, en el que una veintena larga de autores del mundo académico, oriundos de Cantabria o que trabajan en Cantabria, llevan a cabo un detallado análisis sistemático del Derecho producido en la Comunidad en estos últimos veinte años.

– MARTÍN REBOLLO, L., (director), *Legislación básica de Cantabria*, donde se recoge, debidamente concordada y sistematizada, toda la legislación producida por la Comunidad hasta el año 2003, Edición Librería Estvdio, Santander, 2003, 1.347 págs.

- SAIZ, José Ramón, *Así comenzó la autonomía: memoria del Primer Gobierno Regional, 1982-1983*, Ed. Tantin, Santander, 2007.

Santander, octubre, 2007