

1. Introducción

La actividad de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el año 2013 se ha caracterizado por la normalidad, como viene siendo habitual en los últimos años. Una normalidad enmarcada en el contexto de la crisis económica que ha dificultado las políticas de inversión y una relativamente escasa actividad legislativa que reitera, en parte, cuestiones y problemas anteriores; en particular los problemas territoriales y urbanísticos que colean desde hace tiempo. Me refiero, en concreto, a la cuestión de las más de 500 viviendas con Sentencias firmes de derribo que constituyen un problema que el Gobierno ha tratado de afrontar de diversas maneras, alguna cuestionada por el Tribunal Constitucional, como inmediatamente diré.

Por lo demás, el debate político habitual ha sido poco significativo habida cuenta la estabilidad del Gobierno que posee una exigua mayoría, pero mayoría absoluta (20 de 39 diputados). Esa estabilidad se ha traducido en el hecho de que no ha habido cambios en el Gobierno, ni en los grupos parlamentarios, de manera que la estabilidad no se ha visto afectada tampoco por un bloque homogéneo de la minoría opositora (PRC y PSOE) que, aunque fueron socios de Gobierno, no se han mostrado tan compactos entre sí en la oposición. La conflictividad formalizada también ha sido escasa. Me referiré brevemente a cada uno de estos aspectos.

2. En 2013 se han aprobado las siguientes diez Leyes:

Ley 1/2013, de 15 abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Se trata de la prohibición de la técnica extractiva conocida como “fracking” o fractura hidráulica por los inconvenientes que desde el punto de vista medioambiental pueden producirse. Entre ellos, la norma identifica la posible contaminación de acuíferos subterráneos por la inyección de productos tóxicos y contaminantes necesarios para la utilización de esta técnica. A este respecto el Preámbulo de la Ley alude a varios informes y estudios elaborados por las Instituciones europeas, que plantean interrogantes sobre el uso de la fractura hidráulica y ponen de manifiesto ciertos riesgos para las personas y el medio ambiente. Con cita del principio de precaución y la Directiva Marco del Agua, la Ley alude también a una reiterada preocupación social por los riesgos que supone la puesta en marcha de la extracción de gas no convencional mediante esta técnica, por lo que, en

tres breves arts., procede a prohibirla para ser utilizada para la investigación y extracción de gas de esquisto o no convencional. Ordena también la suspensión las actividades que se realicen contraviniendo lo dispuesto en la ley, así como la reposición de la situación alterada a su estado originario. El empleo de la técnica tendrá la consideración de infracción urbanística grave (art. 3). La Disposición Transitoria prevé que la prohibición dispuesta en la Ley será de aplicación a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida “tanto a los ya concedidos o en tramitación, como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor”. Todo ello “mientras siga habiendo las dudas e incógnitas que existen en la actualidad”.

Los títulos competenciales mencionados en el Preámbulo –no en el texto de la Ley– son una suma acumulativa, sin referencias precisas, lo que más que ayudar confunde y proyecta la sensación de que se duda, efectivamente, de la propia competencia. La Ley dice, así, que la Comunidad actúa “en el ámbito de las competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; protección del medio ambiente y de los ecosistemas; sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud; industria, y régimen minero y energético”. Un (mal) ejemplo, a mi juicio, de una práctica de la que, aunque en menor medida, no está tampoco exento el Estado y que, a la postre, trae causa del complejo sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución.

La Ley ha sido impugnada por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional haciendo uso de lo dispuesto en el art. 161.2 CE, por lo que ha quedado suspendida. La demanda del Estado viene a decir, en síntesis, que la técnica controvertida está regulada, con carácter básico, en la Ley 34/1998, de 7 octubre, del sector de hidrocarburos donde se prevé que la competencia para exploración, investigación y explotación de almacenamientos subterráneos es competencia estatal al menos cuando se trata de planteamientos generales como es el caso; que los títulos competenciales autonómicos son genéricos y deben ceder ante los más específicos del Estado; que ha habido, en consecuencia, una extralimitación competencial y, además, una incidencia directa sobre los arts. 128 y 130 CE en línea con la doctrina constitucional de la STC 64/1982. La Ley, pues, ha quedado de momento suspendida.

Ley 2/2013, de 17 mayo, por la que se sustituyen los anexos a la Ley de Cantabria 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Se trata de una Ley atípica por cuanto, advertidos errores en los Anexos a la Ley 10/2012, de 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en la determinación de algunas tasas, se ha decidido aprobar una nueva Ley sustituyendo los citados Anexos en vez de una corrección de errores. La Ley o identifica exactamente los errores detectados pero sí habla de errores en las cuantías de determinadas tasas y cánones y en otros aspectos formales; errores –añade– que colisionan con el texto articulado de la propia Ley y de otras anteriores “por cuanto algunos de ellos se vienen arrastrando de ejercicios pasados”. Manifestación o reconocimiento de un error ciertamente grave e insólito que, al parecer, es lo que justifica sustituir los citados Anexos (sin crear nuevas tasas, ni modificar la configuración de las existentes) por otros “que sean conformes con

la legalidad vigente”. Para satisfacer –dice– el principio de seguridad jurídica, previamente conculcado. Habría que saber, en efecto, la concreta entidad de los errores y si han tenido trascendencia práctica más allá de la simple discordancia de las citas normativas.

La Ley dispone que los efectos del Anexo se retrotraen al momento de entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 26 de diciembre, lo que, eventualmente, podría tener dificultades de cohonestarse con el art. 9.3 CE en la medida en que se trate de disposiciones no favorables. Porque, aunque el Tribunal Constitucional ha señalado que las normas fiscales no son subsumibles en el citado art. 9.3 CE también ha dicho que ello no quiere decir que su legitimidad no pueda ser cuestionada cuando resultan afectados otros principios constitucionales como el de seguridad jurídica.

Ley 3/2013, de 13 junio, del Plan Estadístico 2013-2016. Se dicta esta Ley en aplicación de la Ley 4/2005, de 5 octubre, de Estadística de Cantabria, que prevé la aprobación por Ley de un Plan estadístico cuatrienal. Por eso, sustituye a la anterior Ley 3/2008, de 24 de noviembre, del Plan Estadístico 2009-2012. La Ley contempla los objetivos generales del Plan Estadístico, los criterios y prioridades para ejecutar el Plan y la descripción de su contenido, características técnicas y la protección del secreto estadístico.

Ley 4/2013, de 20 junio, relativa al régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento. Se trata de un nuevo intento de solucionar el problema de las edificaciones con Sentencias firmes de derribo. Si por medio de la Ley 2/2011, de 4 abril, se pretendió posponer la ejecución de esas Sentencias a la previa indemnización de los eventuales daños producidos (una especie de ‘indemnización preventiva’, que fue anulada por STC 92/2013, de 22 abril, al entender que afectaba al ámbito procesal indisponible para las Comunidades Autónomas), ahora el tema se plantea en otros términos. Se pretende regular unas autorizaciones provisionales condicionadas a la efectiva modificación del planeamiento. El Preámbulo de la norma habla así de los planeamientos cuya modificación está en trámite y que contemplan edificaciones o actuaciones declaradas ilegales, pero que, una vez aprobados los cambios normativos “podrían obtener nuevas licencias de obra una vez que dichos planeamientos entrasen en vigor”. Y añade para justificar la reforma: “en estos supuestos, si se demoliera lo que resulta conforme con el planeamiento municipal en tramitación antes de su aprobación definitiva, se daría la paradoja de que se podría volver a construir lo que acababa de ser demolido, con lo que se causarían perjuicios irreparables a los propietarios de dichas construcciones y, en muchos casos, al interés público”. La Ley pretende, pues, “conferir una mayor eficacia a los planeamientos en tramitación, y a proporcionar medios para evitar actuaciones irreversibles sobre edificaciones y actuaciones que resultarían ajustadas a Derecho en el nuevo planeamiento”. A tal efecto se prevé que el “órgano municipal competente para aprobar inicialmente el plan de que se trate podrá otorgar autorizaciones provisionales de dichas edificaciones o actuaciones preexistentes”; autorización condicionada, en todo caso y con al-

gún matiz, a la consolidación de la previsión normativa legalizadora cuando la modificación del Plan se apruebe definitivamente

Ley 5/2013, de 5 julio, de reconocimiento como Universidad privada a la “Universidad Europea del Atlántico” a instancias de la entidad “Fundación Universitaria Iberoamericana”, de la que no se dan más datos. La nueva Universidad, que ha causado ciertos recelos en el ámbito de las autoridades de la Universidad pública, es estrictamente privada por lo que hay que entender que no recibirá ayudas o beneficios que directa o indirectamente minoren la aportación pública a la actual Universidad de Cantabria con la que parece no pretende formalmente competir (excepto, quizá, en el Grado de Administración y Dirección de Empresas y en algún Máster). En el Anexo de la Ley se explica que las enseñanzas dirigidas a la obtención de títulos de carácter oficial se articularán en torno a tres Centros (Facultad de Ciencias de la Salud, Escuela Politécnica Superior y Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades) que impartirían 14 Grados y 16 Másteres.

Ley 6/2013, de 6 noviembre, de Cooperativas de Cantabria. Se regula la actividad cooperativa con especial referencia a los socios, órganos sociales, régimen económico, contabilidad, estatutos, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación de las cooperativas.

Ley 7/2013, de 25 noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico y, más en concreto, el procedimiento para autorizar la construcción, explotación, ampliación, modificación, transmisión y cierre de los parques eólicos. El procedimiento se separa del establecido con anterioridad por el Decreto 19/2009, de 12 marzo, basado en dos fases, una primera de adjudicación de potencia eólica y una segunda de afincamiento. Ahora se prevé simplemente un trámite previo a la autorización, consistente en la selección competitiva de proyectos, lo que la Ley justifica en la razones de seguridad, eficiencia y protección ambiental. Esta última razón (ejemplificada en los impactos visuales y efectos de las infraestructuras vinculadas a la energía eólica sobre el entorno) está en la base también de la creación de un Fondo para la Compensación Ambiental y la Mejora Energética, que se nutrirá, en parte, de aportaciones de los promotores de los parques eólicos que hayan obtenido una autorización. Dicho Fondo se destinará a financiar actuaciones vinculadas a la conservación, reposición y restauración ambiental y a promover proyectos que contribuyan al desarrollo del sector energético. Regula también la tasa por tramitación de la autorización en competencia para la instalación de parques eólicos. La Ley se funda en el título “industria”, competencia exclusiva de la Comunidad, y en el de medio ambiente como competencia compartida.

Ley 8/2013, de 2 diciembre, por la que se modifica la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral al objeto de permitir ciertos usos, ya autorizados en la legislación urbanística genera, en determinadas áreas reguladas en la Ley de ordenación del litoral y vinculadas a ámbitos de menor protección.

Ley 9/2013, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2014. La Ley contempla créditos por im-

porte de 2.446.762.259 euros, con un incremento escaso respecto de los de años anteriores y el mismo criterio restrictivo que se manifiesta, por ejemplo, en la congelación, un año más, de las retribuciones de los empleados públicos. Ante la imposibilidad de un comentario más detallado pueden comprobarse los datos de las políticas de gasto plasmadas en los presupuestos comparados de estos últimos años. Se verá allí cómo ha crecido la previsión para atender deuda pública y cómo otros gastos se mantienen en posiciones porcentuales similares o incluso descienden.

**Presupuesto 2014 por políticas de gasto comparado
con los presupuestos de 2012, 2011 y 2010**

	2014	2012	2011	2010
Justicia	28.447.600	31.717.497	32.853.360	33.670.133
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	11.872.384	12.092.443	13.190.163	14.004.270
Política exterior	1.475.368	5.491.933	6.080.264	7.706.102
Servicios sociales y promoción social	210.248.874	219.866.531	222.138.618	209.779.612
Fomento del empleo	79.537.198	74.289.632	67.837.865	76.302.004
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	19.737.019	27.996.526	28.157.180	33.000.083
Sanidad	786.713.429	753.697.282	729.747.286	793.986.030
Educación	485.880.586	513.833.542	513.697.465	549.224.120
Cultura	26.271.300	39.481.742	42.892.539	52.584.704
Agricultura, Pesca y Alimentación	50.474.959	65.051.034	77.685.478	90.410.713
Industria y energía	39.536.767	33.863.931	27.701.523	51.592.860
Comercio, Turismo y Pymes	13.902.474	25.433.147	31.731.828	38.357.000
Infraestructuras	211.239.793	269.385.829	291.687.681	331.568.139
Investigación, Desarrollo e Innovación	8.564.984	13.916.939	7.335.085	9.956.512

	2014	2012	2011	2010
Otras actuaciones de carácter económico	30.058.783	18.416.974	16.918.499	19.044.400
Alta dirección	8.771.788	9.992.969	12.727.374	13.872.755
Servicios de carácter general	36.073.128	54.546.959	38.348.054	39.172.743
Administración Financiera y Tributaria	16.197.502	29.479.961	17.777.637	19.112.097
Deuda Pública	381.758.323	240.687.500	217.180.000	74.030.000

Ley 10/2013, de 27 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Como en años anteriores esta Ley-escoba modifica aspectos concretos de numerosas Leyes anteriores. En esta ocasión, nada menos que 27 Leyes se han visto afectadas por esta práctica acumulativa que dificulta, sin duda, el conocimiento del alcance de los cambios, aleja la comprensión de su significado y hurta el debate concreto, lo que la aleja del deseable principio de transparencias. Pero se trata de una práctica que, como digo, han venido haciendo todos los Gobiernos.

3. Conflictos institucionalizados

Ya he hecho mención más atrás a la STC 92/2013, de 22 abril, que estima una cuestión de inconstitucionalidad contra la mayor parte de la Ley 2/2011, de 4 abril, en tanto el TC entendió que incidía en aspectos procesales al condicionar la ejecución de Sentencias de derribo a la previa indemnización de los daños producidos. También he hecho referencia al recurso planteado por el Presidente del Gobierno frente a la Ley 1/2013, de 15 abril, por la que se prohíbe en Cantabria de la técnica extractiva de fractura hidráulica; Ley que ha quedado suspendida tras la invocación del art. 161.2 CE.

A esos dos supuestos hay que añadir la STC de 19 diciembre 2013, que estima una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de lo social y declara nulo el art. 27.4 de la Ley 5/2009, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales en redacción dada por art. 2.5 de la Ley 5/2010, de 6 julio, en cuanto que dicho art. determina –en contra de la Disp. Adic. 9ª del Real decreto-Ley 8/2010– que el personal de los organismos autónomos y entidades integrantes del sector público experimenten una reducción del 5% de sus retribuciones, lo que resulta contrario a la normativa básica. En el mismo sentido, ya en 2014, la STC 5/2014, de 16 enero.

Otras cuestiones menores propias de la conflictividad ordinaria no cabe en los estrechos límites de esta crónica. Destaca entre ellas, por infrecuente, una revocación de oficio objeto de recurso de lesividad (art. 103 Ley 30/1992) resuelto en sentido favorable para la Administración recurrente por STSJ 27 de junio 2013.

4. Potenciales conflictos

Además de los conflictos institucionalizados a los que se acaba de hacer referencia hay que mencionar también el potencial conflicto que tendrá que resolver, en su día, la Comisión y, en su caso, el Tribunal de la Unión Europea en relación con la oferta de suelo gratis o en condiciones muy ventajosas que el Gobierno de Cantabria ha hecho para que se instalen empresas en su territorio y que la Diputación foral de Vizcaya y el Gobierno vasco consideran ayudas de Estado incompatibles con los Tratados comunitarios en tanto la Comunidad las vincula a sus competencias de carácter territorial.