



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2021 / 2022

TÍTULO:

**EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA A LOS 40
AÑOS DE SU APROBACIÓN: EVOLUCIÓN Y REFORMAS.**

WORK TITLE:

**THE STATUTE OF AUTONOMY OF CANTABRIA 40 YEARS
AFTER ITS APPROVAL: EVOLUTION AND REFORMS.**

MÓNICA FERNÁNDEZ VADA

.....

JESÚS MARÍA DE MIGUEL BÁRCENA

.....

SUMARIO.

RESUMEN:	3
1. INTRODUCCIÓN.	4
2. CREACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.	5
2.1. HISTORIA DE ACCESO A LA AUTONOMÍA.....	5
i. <i>Construcción del Estado de las Autonomías.</i>	5
ii. <i>Acceso de Cantabria a la autonomía.</i>	11
iii. <i>Elaboración y aprobación del Estatuto de 1981.</i>	13
3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.	16
1. <i>Contenido del Estatuto.</i>	16
2. <i>Instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria.</i>	17
□ <i>El Parlamento.</i>	17
□ <i>El Presidente.</i>	18
1. REFORMAS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.	20
3.1. REFORMA DEL AÑO 1991.....	22
3.2. REFORMA DEL AÑO 1994.....	23
3.3. REFORMA DEL AÑO 1998.....	23
3.4. REFORMA DEL AÑO 2021.....	26
3.5. OTRAS REFORMAS LEGISLATIVAS.....	26
4. ANÁLISIS DE LA REFORMA DEL AÑO 2021.	27
4.1. AFORAMIENTO.....	27
4.2. DECRETO LEY.....	30
5. CONCLUSIONES.	33
6. BIBLIOGRAFÍA.	35
6.2. WEBGRAFÍA.....	37

RESUMEN:

La Comunidad Autónoma de Cantabria cumple en el año 2022 cuarenta años, por lo que es un buen momento para analizar como fue su creación y cuales fueron los obstáculos y facilidades que se dieron para poder formar lo que hoy en día conocemos como Cantabria. Para ello analizaremos los preceptos de la Constitución Española que regulan las vías de acceso a la autonomía. A su vez estudiaremos la evolución histórica, ver si se han cumplido los propósitos iniciales y analizar sus últimas características. Este es el principal propósito del presente Trabajo de Fin de Grado, además de estudiar a fondo la cuestión de los aforamientos autonómicos tan controvertida en la actualidad, como la posibilidad de incorporar Decretos-Leyes en una comunidad autónoma como es Cantabria.

ABSTRACT:

The Autonomous Community of Cantabria turns forty years old in 2022, so it is a good time to analyze how its constitution was, what were the obstacles and facilities that were given to be able to form what we know today as Cantabria. For this We will analyze the precepts of the Spanish Constitution that regulate the access routes to autonomy. At the same time, we will study the historical evolution, see if the initial purposes have been fulfilled and analyze its latest characteristics. This is the main purpose of this End-of-Degree Project, in addition to thoroughly analyzing the issue of autonomic aforamiento, which is currently so controversial, such as the possibility of incorporating Decree-Laws in an autonomous community such as Cantabria.

PALABRAS CLAVE: Cantabria, Estatuto de Autonomía, aniversario, aforamiento, Decreto-Ley.

KEY WORDS: Cantabria, Statute of Autonomy, anniversary, aforamiento, Decree-Laws.

1. INTRODUCCIÓN.

Con motivo del 40 aniversario del Estatuto de Autonomía de Cantabria son muchos los eventos que se han llevado a cabo y que se estarán llevando a cabo a lo largo de este año. Es por esto que me surge la duda, ¿el Estatuto seguirá teniendo la misma redacción que hace 40 años?

Claro está que la sociedad cántabra actual nada tiene que ver con aquella, las costumbres y necesidades han cambiado, es por esto por lo que no me parecía descabellado el pensar que nada o muy poco de lo que se estipuló en el año 1982 estuviera vigente hoy en día.

El Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, en la cual se define la identificación de una comunidad, las instituciones de autogobierno y aquellas competencias que han sido asumidas. En el presente trabajo he querido desarrollar no solo como surgió la autonomía de Cantabria y las controversias que aparecieron para poder conocer Cantabria como hoy la conocemos, sino también estudiar la evolución normativa que este texto ha sufrido, así como un análisis de sus instituciones básicas.

Nos detendremos a su vez en la última reforma para analizar en profundidad cuestiones que están a la orden del día como el problema de los aforamientos en las comunidades autónomas, ya que avanzando a lo que se verá en el presente trabajo, Cantabria ha sido una de las Comunidades Autónomas que ha dado el salto a suprimir esta situación jurídica. La reforma del año 2021 no solo ha sido controvertida por la supresión de los aforamientos, sino que en ella se intentó introducir la figura del Decreto-Ley, ya que Cantabria carece de esta, por lo que observaremos cuales fueron los debates sobre la incorporación o no y las posibles propuestas que se pueden hacer para intentar incorporarlo en un futuro.

2. CREACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.

2.1. HISTORIA DE ACCESO A LA AUTONOMÍA.

i. Construcción del Estado de las Autonomías.

Nos situamos en el año 1978, en plena transición política después de haber dejado atrás el régimen dictatorial del general Francisco Franco. Una de las claves del proceso de cambio político que se experimenta en España al pasar de una dictadura a una democracia consistió en que las decisiones fundamentales se adelantaron a la Constitución, en la transición política. Ya que antes de que la Carta Magna se promulgase se decidió que el Estado no sería centralizado, sino basado en la autonomía territorial. Una decisión coherente con las ideas políticas de entonces, que eran contrarias al franquismo. Por lo que el nuevo régimen iba a ser democrático y descentralizado.¹

De la culminación de esta transición política nace la Constitución Española que el día 6 de diciembre de 1978 se somete a referéndum, entrando en vigor el día 29 de diciembre de 1978.

La Constitución pasa a ser así la norma suprema del ordenamiento jurídico español y gracias a esta se transforma el anterior régimen dictatorial en un “Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”²

El estado de autonomías que conocemos hoy en día es fruto de un largo y complejo proceso. La novedad más importante de la Constitución Española es la transformación del estado centralista hasta el llamado Estado de las Autonomías.³ Ya que la organización territorial establecida se orienta de manera clara hacia un modelo de Estado basado en la autonomía regional.

¹ Aragón, M. (2006). La construcción del estado autonómico. *Revista general de derecho constitucional*.Nº1, p. 2-4.

² Artículo 1 de la Constitución Española.

³ Pardo, M. (1987). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cantabria*. Santander. Asamblea Regional de Cantabria, p. 5.

El artículo 2 de la CE reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. En ejercicio al derecho de la autonomía reconocido en este artículo se inicia un proceso para que las regiones y nacionalidades de España accedan a la autonomía.

La Constitución no concreta y desarrolla la autonomía territorial, sino que establece una serie de procedimientos para llegar así a una regionalización de la totalidad del territorio a través del establecimiento de los correspondientes Estatutos de Autonomía.

El proceso a la autonomía será voluntario, con dos procesos para acceder a esta. La vía regulada en el artículo 143 CE que denominaremos vía lenta, y la vía regulada en el artículo 151 CE que denominaremos vía rápida. Además de las excepciones del artículo 144 CE y de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución.

- Vía lenta:

Esta es la vía de creación de Comunidades Autónomas establecida en el artículo 143 de la CE. Para crear una Comunidad Autónoma de acuerdo con este artículo debían cumplir una serie de requisitos que son los siguientes: ser provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.

El artículo 143.2 contiene tres contenidos que deben ser analizados:

Los órganos legitimados para emprender la iniciativa del proceso autonómico serán las diputaciones interesadas o su equivalente órgano interinsular en el caso de las islas, y municipios. La disposición transitoria primera de la CE suple el acuerdo de las diputaciones u órganos interinsulares equivalentes, por la mayoría absoluta de los órganos colegiados preautonómicos.

El número requerido de acuerdos para iniciar con éxito dicho proceso autonómico requiere que todas las diputaciones u órganos interinsulares de las provincias o islas, y dos de cada tres municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo

electoral (esta mayoría electoral del censo otorga un papel decisivo a las capitales de provincia).

El plazo máximo en que han de lograrse estos acuerdos es de seis meses desde que se adopte el primero respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas. Este fue diferido por la disposición transitoria tercera a la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución.

- Vía rápida:

La iniciativa autonómica que recoge el artículo 151.1 de la CE dispone de unas exigencias más onerosas que las establecidas para la iniciativa común del artículo 143 de la CE.

El número de municipios de cada provincia necesarios para instar el acceso a la autonomía es de tres cuartas partes que representan la mayoría del censo electoral y es necesario la ratificación de esas iniciativas institucionales por la mayoría absoluta de los electores, es decir, por referéndum.

Con este artículo se permitió que se pudieran asumir más competencias cuando la iniciativa autonómica fuera acordada además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada provincia, que representen, a la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Además, era necesario que la iniciativa autonómica fuera ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

Andalucía ha sido la única Comunidad Autónoma que se constituyó sobre la base de este artículo, pero sucedió que no tuvo éxito el referéndum de ratificación de la iniciativa ya que Almería no obtuvo una mayoría absoluta de los inscritos. Al no cumplir los requisitos previstos en este artículo, se impide el paso de constituir la Comunidad Autónoma de Andalucía por vía de este artículo. A raíz de este suceso se promulgó la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación del párrafo cuarto del artículo octavo de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum. Con la

promulgación de esta Ley Orgánica se modifica el párrafo cuarto del artículo octavo de la Ley Orgánica para las distintas modalidades de referéndum, estableciendo que en el caso de no obtener la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales mediante una Ley Orgánica podrán sustituir la iniciativa autonómica.

Esta previsión se aplicó en el caso de Andalucía, promulgando la Ley Orgánica 13/1980, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica.

La Comunidad Valenciana también intentó acceder a la autonomía por vía del artículo 151 de la CE, adoptando acuerdos pero estos eran mucho más laxos y vagos que los adoptados en Andalucía. En estos se decía que la región valenciana debería acceder a la autonomía de la forma más rápida posible y obteniendo la mayoría de las competencias, pero sin hacer una mención expresa al artículo 151 de la Constitución. En el momento que se elabora la Ley de Referéndum se especifica que únicamente serán válidos aquellos acuerdos donde se hace mención expresa al artículo 151 de la CE, por lo que la Comunidad Valenciana quedaba fuera de poder acceder a la autonomía a través de esta vía.⁴

- Excepciones:

Además de estas dos vías de acceso, el artículo 144 de la CE contempla tres supuestos en los que, por excepción a las reglas anteriormente vistas, se atribuye a las Cortes Generales la posibilidad de participar en el acceso a la autonomía de algunos territorios específicos.

La intervención de las Cortes Generales se concreta en tres supuestos específicos:

1. Autorizar la constitución de Comunidades Autónomas uniprovinciales, esta previsión se encuentra referida a los supuestos en los que la provincia no cuente con entidad regional histórica. Este mecanismo únicamente se ha empleado en el

⁴ Berenguer. L. (2001) Pasado, presente y futuro del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia, p. 448. Visto en línea: 17 de mayo de 2022. https://www.uv.es/rseapv/Anales/01_02/A_Pasado_presente_y_futuro_del_Estatuto_de_Autonomia.pdf

caso de la Comunidad de Madrid, con su primer Estatuto aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

2. Para autorizar o acordar un Estatuto de Autonomía para territorios no integrados en la organización provincial. Este precepto comprende dos supuestos concretos, por un lado el caso de Ceuta y de Melilla y por otro lado el que pudiera producirse con Gibraltar.

En el caso de Ceuta y Melilla se encuentra este artículo en inmediata conexión con la disposición transitoria quinta, que atribuye la iniciativa del procedimiento a estas ciudades para que se constituyan en Comunidades Autónomas, aunque el Tribunal Constitucional en el año 2000 declaró que las ciudades de Ceuta y Melilla no podían ser consideradas Comunidades Autónomas sino como Ciudades Autónomas estableciendo que no hay ningún impedimento constitucional para que los Estatutos de Autonomía puedan cumplir otras funciones como ocurre en el caso de estas ciudades.

3. Para sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales. Esta facultad ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional⁵, es una previsión excepcional para paliar las eventuales insuficiencias que se pueden producir de la aplicación del principio dispositivo. Se ha empleado en dos ocasiones, para la sustitución de la provincia de Almería y para la constitución de la provincia de Segovia.

Esto sería la primera fase la constitución de las Comunidades Autónomas que como hemos visto se puede dar por estas tres vías de acceso, la siguiente fase viene dada por la constitución de la asamblea de cargos representativos del territorio para elaborar el

⁵STC 89/1984, de 28 de noviembre. De acuerdo con el artículo 144, c), de la Constitución, sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el artículo 143 en su apartado 2. Tal facultad de sustitución sólo pueda ejercitarse mediante, Ley Orgánica, según dice el artículo 144, y, si bien el precepto no lo dice expresamente, está claro que ha de tratarse de Ley aprobada precisamente al amparo de dicho precepto sin que pueda considerarse que se ha cumplido el requisito, y ejercida la facultad por él condicionada, al aprobar un Estatuto de Autonomía como Ley Orgánica, según exige la norma constitucional, porque de ser así no tendría sentido alguno la iniciativa de las Corporaciones, cuya eventual ausencia resultaría siempre automáticamente suplida por la voluntad de las Cortes manifestada en el solo hecho de aprobar un Estatuto que las abarcase.

proyecto de Estatuto de la que constituirá la Comunidad Autónoma tal y como se regula en el artículo 146 de la CE.

A las Comunidades Autónomas se les otorgarán unas competencias, estas vienen reguladas en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española.

Las competencias recogidas en el artículo 148 de la CE deberán estar incluidas en todos los Estatutos de Autonomía y funcionaba, así como límite para aquellas comunidades que habían accedido a la autonomía por la vía lenta. Suponía un límite ya que estas comunidades hasta que no pasaran 5 años a contar desde su aprobación no podrían adquirir más competencias que las establecidas en este artículo, una vez pasados esos 5 años mediante la reforma de sus Estatutos tendrán capacidad para ampliar sus competencias igualándose a las competencias del artículo 149 de la CE.

Y, por otro lado, las competencias del artículo 149 de la CE que son una reserva únicamente para las comunidades que acceden a la autonomía a través de la vía rápida, ya que una de las características de esta vía de acceso es que permitía obtener un mayor nivel de autogobierno desde el principio, obteniendo así las competencias del artículo 148 y 149 de la CE. Pero estas competencias quedarán vedadas para las comunidades que hayan accedido a la autonomía a través de la vía lenta hasta que pasen 5 años de vigencia de sus Estatutos de Autonomía.⁶

- Disposición Transitoria Segunda de la Constitución Española:

Esta disposición supone una excepción a la iniciativa autonómica del artículo 151.1 de la CE. Mediante esta disposición se posibilita el acceso directo a la autonomía a aquellas entidades territoriales que históricamente habían demostrado voluntad de autogobierno. Estas entidades no debían cumplir los requisitos del artículo 151.1 de la CE.

Esta disposición se refiere, aunque sin citarlas expresamente, a las entidades territoriales de Cataluña, País Vasco y Galicia ya que las tres disfrutaban de un régimen preautonómico y teniendo en cuenta que en Cataluña se aprobó Estatuto de Autonomía

⁶ Martín. L. (2003). El Estatuto de Autonomía: origen, funcionalidad y contenido. *Derecho público de Cantabria*. Santander, Parlamento de Cantabria, p. 40.

en el año 1932, en el País Vasco en el año 1936 y en Galicia se plebiscitó en 1936 sin llegar este a aprobarse por las Cortes.

ii. Acceso de Cantabria a la autonomía.

Durante la transición la clase política española creó las preautonomías estableciendo cuales podrían ser aquellas comunidades autónomas que se constituirían en el momento de entrada en vigor de la Constitución Española. En el caso de Cantabria se establecieron dos posibilidades, o bien que formara parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya que anteriormente pertenecía a Castilla la Vieja, o que forme una Comunidad Autónoma propia e independiente a Castilla y León.

La autonomía de Cantabria no parte de un asentado sentimiento diferenciador, en 1978 puede decirse que ese sentimiento de ser cántabro aún no existía. Cuando surge la posibilidad de formalizar y crear las Comunidades Autónomas, lo que entonces era la Provincia de Santander no lo tenía nada claro ya que parte de las élites sociales y políticas tradicionales eran partidarias de que la provincia de Santander se uniera a la preautonomía de Castilla y León (provincia que se avizoraba para Castilla la Vieja).⁷

Pero gracias a asociaciones como la Asociación para la Defensa de los Intereses de Cantabria se fomenta el sentimiento autonomista y se empieza a pensar en la idea de que la región podía ser viable económicamente y el autogobierno podía ayudar a solventar problemas del trabajo industrial y de la economía agrícola y ganadera de subsistencia.

Una vez que entra en vigor la Constitución es el momento de decidir si formar una nueva Comunidad Autónoma y ser así independientes o seguir como hasta entonces y adherirse como provincia de la futura Comunidad de Castilla y León.

Durante los primeros meses de vigencia de la Constitución fueron muchos los debates que se hicieron, pero nadie se atrevía a dar el salto. En el año 1977 se celebran las elecciones generales y a raíz de esto se constituye en Cantabria la Junta de Parlamentarios. En esta junta se elaboró un manifiesto en el que se resalta la idea de solicitar un Estatuto de Autonomía para Cantabria, sin embargo, no había consenso en

⁷ *Ídem.*

tanto que unos eran partidarios de constituir una Región uniprovincial y en cambio otros entendían que Cantabria debía vincularse a Castilla.

Posteriormente a las elecciones de 1977, mediante el Real Decreto Ley 20/1978 se crea el Consejo General de Castilla y León en el que se incluye como perteneciente a Castilla y León a la provincia de Santander⁸

En febrero de 1977 se celebra una reunión en Burgos de los parlamentarios de Santander y los de Castilla-León. Estos redactan un documento en el que acuerdan dejar fuera la provincia de Santander del proyecto preautonómico castellano-leones, la junta de parlamentarios cántabros declinó esta incorporación, ya que se consideró que la provincia de Santander tenía unas características propias y peculiares, aunque dejando abierta la posibilidad de integrarse si así se deseaba. Unos meses más tarde, en concreto el 3 de abril de 1977 se solicita el cambio de nombre de la provincia y esta pasará a denominarse Cantabria. Se elige dicho nombre ya que esta fue la denominación que dieron los romanos en la Edad Antigua a un área cultural del norte de la península ibérica, además de que no dejó de usarse esta denominación pese a las diversas maneras de nombrar a este territorio, como por ejemplo La Montaña, Montañas de Burgos, provincia de Santander, etc.

El 30 abril de 1979, cuatro meses después de la entrada en vigor de la CE, el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, presidido entonces por D. Ambrosio Calzada, toma la iniciativa⁹ y pone en marcha el sistema indicado en el artículo 143.1 de la CE, es decir, pone en marcha el procedimiento de acceso a la autonomía. Es de destacar la importancia de que se uniera la capital de provincia de Santander a esta propuesta, que se adhirió el

⁸ Corona, J. M^a. (2003). La autonomía política de Cantabria a través de su Estatuto. *Homenaje a Luis Rojo Ajuria. Escritos jurídicos*. Santander. Universidad de Cantabria, p. 818.

⁹ López-Medel, J. (1999). *El Estatuto de Autonomía de Cantabria*. Santander. Parlamento de Cantabria. p. 24. Moción del alcalde de Cabezón de la Sal don Ambrosio Calzada Hernández y acuerdo del Pleno de la Corporación de 30 de abril de 1979. “La alcaldía, entendiendo interpretar el sentir mayoritario de los habitantes del Término Municipal en cuanto a la convivencia de que la Provincia de Santander se constituya en Comunidad Autónoma de tipo uniprovincial, al igual que las regiones de Murcia y Asturias, por considerar que la facultad de autogobierno regional ha de servir para potenciar y promover en todos sus aspectos el desarrollo de Cantabria y teniendo también en cuenta que, promovido por este Ayuntamiento, se viene celebrando desde hace doce años el día de la Montaña acompañado de múltiples manifestaciones de cultura, folklore, costumbres y tradiciones de nuestra Región destinadas a la reafirmación de la entidad personal e histórica de los habitantes de Cantabria así como, que en los dos últimos años, con este motivo, se han leído desde el balcón de la Casa Consistorial, sendos manifiestos con asistencia de representaciones de toda la provincia y parlamentarios, el Alcalde que suscribe propone a la Corporación Municipal, la adopción del siguiente acuerdo.”

día 18 de mayo con 24 votos a favor y 3 abstenciones, siendo relevante además por ser el Ayuntamiento con más población.

Fue una decisión arriesgada ya que, si no se conseguía, el artículo 143 de la CE impedía volver a solicitar la autonomía hasta pasados 5 años.

El artículo 143 de la CE establece como requisito para constituir la Comunidad Autónoma que se inicie por la diputación provincial y las dos terceras partes de los municipios cuya población represente al menos, la mayoría del censo electoral de la provincia. Este requisito debía ser cumplido en el plazo de 6 meses desde el primer acuerdo adoptado.

A partir de la iniciativa del Ayuntamiento de Cabezón, en apenas dos meses de comenzar el proceso se agregaron 80 municipios de 87, superando así el requisito impuesto en el artículo 143 de la CE, se consiguió que se adoptara el acuerdo por casi el 96% del censo. Y menos mal que esto fue así, porque si no hoy en día es muy probable que hablaríamos del Estatuto de Autonomía de Cantabria ya que en los Pactos Autonómicos de 1981 se prohibió la creación de Comunidades Autónomas uniprovinciales, como es el caso de Cantabria. Por lo que, si el procedimiento iniciado en Cabezón hubiera fracasado, hasta 1984 no se podría solicitar de nuevo la autonomía, momento en el cual ahí estaban en vigor estos pactos autonómicos que impedían la creación de Comunidades Autónomas uniprovinciales.¹⁰

iii. Elaboración y aprobación del Estatuto de 1981.

En la vida de las Comunidades Autónomas la pieza clave son sus Estatutos que constituyen su norma jurídica básica. La historia de elaboración del Estatuto de Cantabria es una historia llena de dudas y actitudes indecisas, que son propias del cambio de régimen centralista a un régimen autonómico.¹¹

¹⁰ Martín, L. (2003). El Estatuto de... *op. Cit*, p. 46.

¹¹ Pardo, M. (1987). *Comentarios al... op. Cit*, p. 5.

El artículo 146 de la CE regula la iniciativa estatutaria común. “El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea que estará compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley”.

Es decir, el órgano que ha de llevar a cabo tal iniciativa estatutaria es una asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones u órganos interinsulares y representantes nacionales como Diputados y Senadores de las provincias afectadas. Estos elaborarán un proyecto que deberá ser tramitado como ley orgánica.

La clave para impulsar el mecanismo previsto en el artículo 143 de la CE lo tenían los dos partidos mayoritarios surgidos de las primeras elecciones democráticas de 1977. Estos partidos eran la UCD y PSOE.

El 10 de septiembre de 1979 se constituye la Asamblea Mixta de Diputados provinciales y Parlamentarios (5 Diputados al Congreso y 4 Senadores), eligiendo presidente de la Asamblea Mixta a D. Justo de las Cuevas González. A los 9 días de la constitución de esta Asamblea se presenta al ministro de Administración Territorial las certificaciones de los ayuntamientos por la cual se solicita la constitución de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Se crea una ponencia que será la encargada de redactar el borrador del Estatuto de Autonomía para Cantabria. Estos se reúnen el día 15 de octubre de 1979. La ponencia estaba formada por cinco miembros del partido de UCD, por tres miembros del partido político del PSOE y por un miembro del partido PRC.

El 11 de febrero de 1980 se publica en el Boletín Oficial de Santander el Anteproyecto de Estatuto, y en los veinte días de información pública se producen 110 enmiendas que serán debatidas el día 15 de abril de este mismo año.

El 2 de junio de 1980 es la fecha en la que se aprueba el Proyecto con 19 votos afirmativos de UCD y 12 negativos del PSOE y PRC. Ese mismo día al ser aprobado, se admitió a trámite por la mesa del Congreso de los Diputados, siendo el día 30 de julio cuando se procede a publicar el Proyecto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

No es hasta el día 11 de diciembre de 1980 cuando se reúne por primera vez la Ponencia del Congreso y 4 meses después de su primera reunión, el día 30 de abril del año 1981 esta Ponencia emite un informe sobre el Proyecto.

Una vez que se emite el informe es la Comisión Constitucional de la Cámara Baja quien tiene que aprobar el dictamen sobre el texto, y se aprobará el día 25 de junio de 1981.

Ya el 13 de octubre de 1981 se aprueba el texto por el pleno del Congreso de los Diputados. Y es el día 15 de octubre de 1981 cuando se aprueba por amplia mayoría con 235 votos afirmativos, 2 votos negativo y 23 abstenciones. Una vez que es aprobado por el Congreso se pasa al Senado que el día 24 de noviembre de 1981 emite el informe redactado por la ponencia del Senado siendo dictaminado el texto por la Comisión Constitucional del Senado el día 26 de noviembre de 1981.

Se aprueba por el Pleno del Senado el día 2 de diciembre de 1981 y se da traslado de nuevo al Congreso. El 15 de diciembre de 1981 se aprueba definitivamente el Estatuto por parte del Congreso de los Diputados. Se sanciona la Ley Orgánica por S.M. el Rey Don Juan Carlos el día 30 de diciembre de 1981. Y es publicada el día 11 de enero de 1982 en el Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 8/1981 que aprueba el Estatuto de Autonomía para Cantabria.¹²

Por lo que el Estatuto de Autonomía para Cantabria fue aprobado mediante la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre.

El Estatuto de Autonomía fue publicado junto con el de Asturias en la misma fecha, el primer Estatuto de una Comunidad Autónoma de acceso por vía del artículo 143.1 de la CE, sin ser necesario de este modo realizar un referéndum. El hecho de que sea de los primeros es una muestra clara de que sus redactores no tuvieron en qué o en quién fijarse e inspirarse, ya que cuando se redactó únicamente existían los Estatutos del País Vasco y de Cataluña que habían sido publicados en 1979.

¹²López-Medel, J. (1999). *El Estatuto de... op. Cit.* pp. 28-30.

3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.

1. Contenido del Estatuto.

El Estatuto de Autonomía para Cantabria entra en vigor el día uno de febrero de 1982. Este Estatuto está formado por 58 artículos, que se distribuyen en Preámbulo, seis títulos, una Disposición Adicional, once Disposiciones Transitorias y una Disposición Final.

Como ya se ha comentado en este trabajo, Cantabria entra a la autonomía a través de la vía lenta por lo que no va a adquirir de manera inmediata todas las competencias del artículo 148 de la CE. Esto supone que tanto Cantabria como el resto de los trece Estatutos de Autonomía tramitados según lo dispuesto en el artículo 143 de la CE iniciaran su andadura con instituciones bajo sospecha.

En el preámbulo del Estatuto se dice que “El Presente Estatuto es la expresión de la identidad colectiva de Cantabria y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la indisoluble unidad de España en el marco de la más estrecha solidaridad con las demás nacionalidades y regiones”.

El texto queda dividido en seis Títulos. El título preliminar que trata sobre la identificación de la Comunidad Autónoma, en cuanto a su territorio, su bandera y la condición política de ciudadano cántabro. Y el resto de los títulos abarcan materias como las instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria, las competencias de Cantabria, el régimen jurídico, la Administración de Justicia, la Economía y Hacienda y la reforma.

Se puede concluir de esta redacción que el núcleo central del texto son los Título I y II que están dedicados a las Instituciones de autogobierno y a las competencias autonómicas.

2. Instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Las instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria vienen reguladas, como ya se ha dicho, en el Título I del Estatuto de la Comunidad Autónoma. Ya que los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercerán a través de sus instituciones.

- El Parlamento.

Viene regulado en el Capítulo I del título I del Estatuto de Cantabria. Y aparece regulado en el Reglamento del Parlamento de Cantabria aprobado por el Pleno del Parlamento de Cantabria en sesión celebrada el 26 de marzo de 2007 (BOPCA nº 580, de 2 de mayo de 2007).

El Parlamento es el órgano encargado de representar al pueblo de Cantabria, esta institución ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, impulsa y controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le confieren las demás normas del ordenamiento jurídico.

El Parlamento está compuesto por treinta y cinco diputados que son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Anteriormente al año 2012 el Parlamento estaba compuesto por treinta y nueve diputados pero a raíz de la Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria se estableció en la Disposición adicional novena la modificación del artículo 17.1 la Ley de Cantabria 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Cantabria quedando fijado el número de diputados en treinta y cinco, esto se hace con la intención de propiciar la reducción del déficit público de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La duración del mandato de los miembros del Parlamento es de cuatro años sin perjuicio de posibles disoluciones anticipadas. Los miembros del Parlamento son los encargados de elegir de entre estos al Presidente de la Comunidad Autónoma. Hasta ahora ha habido diez procesos electorales.

- El Presidente.

Este ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Cantabria. Y será quien preside, dirige y coordina la actuación del Gobierno.

El Presidente será elegido de entre los miembros del Parlamento y nombrado por el Rey.¹³ Será el Presidente del Parlamento quien previa consulta con las fuerzas políticas propondrá un candidato a Presidente de la Comunidad Autónoma. Para ser elegido este deberá obtener mayoría absoluta en la primera votación, de no obtenerse se realizará una nueva votación a las 48 horas en las que se exigirá para ser elegido mayoría simple.

- El Gobierno.

El Gobierno es el órgano colegiado que se encarga de dirigir la acción política y de ejercer la función ejecutiva. Tiene la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes.

Estará compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros. Obedece al modelo de Estado según el cual el Presidente va a elegir libremente a los miembros del Gobierno.

Actualmente no hay una limitación en cuanto al número de consejeros, sino que irá cambiando de legislatura en legislatura según las necesidades de la comunidad. En este momento hay 9 consejerías.

El Gobierno se rige por la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Esta ley es la encargada de regular las atribuciones y el funcionamiento del Gobierno, su cese y sus responsabilidades.

- Consejo Jurídico Consultivo.

¹³ Cabe destacar la diferencia que se observa conforme al ámbito estatal, ya que como señala el artículo 99 de la CE, se propondrá un candidato a presidente, pero no se especifica que deba ser ese candidato de entre los miembros del parlamento, como si ocurre en la autonomía de Cantabria, que para ser presidente debes formar parte de los miembros parlamentarios.

El Consejo Jurídico Consultivo es el superior órgano de consulta y asesoramiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de sus corporaciones locales. Así viene establecido en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía, que fue incorporado en la reforma del año 1994.

Pues bien, pese a estar reconocido en el Estatuto de Autonomía, a día de hoy en Cantabria no disponemos de esta institución ya que el legislador ha decidido no ponerla en marcha, por lo que hacemos uso del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado es una institución que data desde el siglo XVI, es un órgano consultivo que se inserta en la Administración del Estado, este viene regulado en el artículo 107 de la CE y se define como el supremo órgano consultivo del Gobierno. El Tribunal Constitucional analizó la naturaleza de este Consejo en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, estableciendo que se configura también como órgano consultivo de las Comunidades Autónomas.

- Defensor del pueblo.

El Defensor del Pueblo Cántabro está regulado en el artículo 16 del Estatuto y se define como el Comisionado del Parlamento de Cantabria para la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, la tutela del ordenamiento jurídico y la defensa del Estatuto de Autonomía de Cantabria.

El artículo 16.2 del Estatuto establece que esta institución deberá desarrollarse a través de una ley parlamentaria. Pues bien, al igual que lo que ocurre con el Consejo Jurídico Consultivo, no se ha creado una ley que desarrolle a esta figura por lo que hoy en día los cántabros si queremos acudir al Defensor del Pueblo acudiremos al estatal, que en estos momentos es D. Ángel Gabilondo Pujol.

1. REFORMAS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.

Las normas jurídicas, como obra humana que son, están sujetas a errores y evolución. Por ello, el Estatuto, puede estar sujeto a revisión y reformas para adecuarlo a la realidad cambiante.¹⁴

Desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía este ha conocido cuatro reformas de muy distinto calado. Todas han seguido el procedimiento establecido en el artículo 147.3 de la Constitución Española y el artículo 58 del Estatuto de Autonomía.

El artículo 147.3 establece que “la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá en todo caso la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica”. Gracias a este artículo vemos como la Constitución establece la posibilidad de completar y aumentar el contenido de los Estatutos.

La reforma del Estatuto se ajustará conforme a:

- a) La iniciativa de la reforma le corresponde al Gobierno, al Parlamento a propuesta de un tercio de sus miembros, o a las Cortes Generales.
- b) En todo caso esta reforma requerirá la aprobación del Parlamento de Cantabria, por mayoría de dos tercios, y la aprobación de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

En el caso de que no se cumpla el requisito de aprobación por parte de el Parlamento de Cantabria o por las Cortes Generales, no se podrá someter nuevamente a debate o votación por el Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

En cuanto a la iniciativa es destacable que el Estatuto de Autonomía no les reconozca la iniciativa a los ayuntamientos, como si ocurre en otros Estatutos como

¹⁴ López-Medel, J.M. (1992). *El Estatuto de Cantabria. Comentarios y desarrollo*. Santander, CEOE-CEPYME, p. 555.

Asturias¹⁵ que deben precisar acuerdo de dos tercios de los municipios. Y también en La Rioja¹⁶, Murcia¹⁷ y Madrid¹⁸. En Cantabria no se reconoce esta posibilidad pero no hubiera resultado nada incongruente ya que en esta comunidad tienen mucho protagonismo los ayuntamientos como se pudo ver en el acuerdo de Cabezón de la Sal.

Por otro lado, es necesario la mayoría de dos tercios de votos a favor por parte del Parlamento de Cantabria para poder aprobar la reforma. Es una mayoría cualificada bastante alta, tal y como sucede también en Cataluña, Galicia, La Rioja, Aragón, Extremadura y Castilla y León. En cambio, otras comunidades exigen mayoría absoluta para poder aprobar sus reformas de estatuto, como es el caso de Castilla-La Mancha¹⁹

Además de la necesaria aprobación por mayoría de dos tercios es necesario la aprobación por parte de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, por lo tanto es necesario que se apruebe en el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta.²⁰

Debemos concretar que estas cámaras nacionales deben limitarse a autorizar o rechazar el texto aprobado por el Parlamento, en el supuesto de que las Cortes introduzcan alguna reforma, puede ocurrir que el Parlamento autonómico no este de acuerdo con estas enmiendas y solicite a las Cámaras la devolución del proyecto.

Cantabria, al ser una Comunidad Autónoma que accedió a su autogobierno por la vía del artículo 143 de la CE no precisará de ratificación mediante referéndum²¹, tal y

¹⁵ Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, artículo 56.1 “La iniciativa corresponderá a una cuarta parte de los miembros de la Junta General, a dos tercios de los municipios asturianos o al Consejo de Gobierno, así como al Gobierno y a las Cortes Generales del Estado”.

¹⁶ Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, artículo 58.1 “Su iniciativa corresponderá al Gobierno de La Rioja, al Parlamento a propuesta de un tercio de sus miembros, a dos tercios de municipios, cuya población represente al menos la mayoría del censo electoral, y a las Cortes Generales.”

¹⁷ Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, artículo 55.1 “La iniciativa corresponderá a una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Regional, a una tercera parte de municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de la región y al Consejo de Gobierno, así como al Gobierno y a las Cortes Generales.”

¹⁸ Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, artículo 64.1 “La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid.”

¹⁹ Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, artículo 54.b. “La propuesta de reforma requerirá, en todo caso la aprobación de las Cortes de Castilla-La Mancha por mayoría absoluta y la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica”.

²⁰ López-Medel, J.M. (1992). *El Estatuto de Cantabria...op.Cit. p.555.*

²¹ ¿Qué hubiera ocurrido si se hubiese realizado un referéndum? Como ya se ha comentado no toda la población cántabra estaba a favor de constituir la autonomía, quizá hubiese sido una buena forma de

como sucede con las Autonomías que se constituyeron en el amparo del artículo 151 de la CE.

3.1. REFORMA DEL AÑO 1991.

La primera reforma del Estatuto de Autonomía se realiza en el año 1991 mediante la Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria.

Esta modificación se realiza para evitar que los comicios electorales se celebren en fechas en las que se ha demostrado sociológicamente que no potencian la asistencia de la población a los Colegios Electorales a ejercer su derecho al voto. Tenía como objetivo celebrar las elecciones al Parlamento autonómico el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, y que coincidiera a su vez con el resto de las Comunidades Autónomas (excepto las del País Vasco, Cataluña, Andalucía y Galicia) y con las elecciones locales. Dándose una nueva redacción al artículo 10.3 del Estatuto de autonomía²².

A raíz de la primera aplicación de esta reforma hubo cierta tensión que incluso llegó a debatir la constitucionalidad de las elecciones celebradas. Lo que ocurrió fue lo siguiente, hay unas elecciones el día 10 de junio de 1987, según esta reforma deberían celebrarse las siguientes elecciones el cuarto domingo del año 1991, es decir, el día 25 de mayo de 1991, pero por el contrario se celebraron el día 9 de junio. No ocurrió nada ya que no se le dio más importancia para no acabar ante el Tribunal Constitucional.²³

conocer la voluntad de la población el realizar este procedimiento en el que los ciudadanos ejercen el derecho de sufragio para decidir acerca de una decisión de tal calibre como el pertenecer a una autonomía u otra.

²² Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, artículo 10.3 “La duración del mandato de los Diputados será de cuatro años. Las elecciones serán convocadas por el Presidente de la Diputación Regional en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General, de manera que se realicen el cuarto domingo de mayo cada cuatro años. La Asamblea electa será convocada por el Presidente cesante de la Diputación Regional dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones. La Asamblea sólo podrá ser disuelta en los supuestos del artículo 16.2”

²³ Corona, J. M^a. (2003). La autonomía política... *op. Cit.*, p. 821.

3.2. REFORMA DEL AÑO 1994.

En el año 1994 se lleva a cabo la segunda reforma del Estatuto que fue propiciada por la experiencia acumulada y a la importante corriente que tendía a la igualación competencial de todas las autonomías. Resultado de esta nueva corriente fueron los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 en el que las Comunidades Autónomas que se crearon a través del artículo 143 de la CE verán equiparadas sus competencias a las que se crearon por la vía del artículo 151 de la CE o que han visto ampliadas sus competencias por específicas leyes de Transferencia o Delegación. Esto significa la práctica equiparación en responsabilidades y cometidos de todas las Comunidades Autónomas españolas.

A consecuencia de estos Pactos Autonómicos las Cortes Generales aprueban la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre de transferencia de competencias de las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la CE.

Por esta razón se adoptó así la Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo que dio una nueva redacción a los artículos 22 a 26 y 43 del Estatuto de Autonomía, suponiendo un importante aumento competencial en concreto con treinta y dos nuevas competencias, de las cuales once son de carácter exclusivo, siete de desarrollo legislativo y de ejecución y once de ejecución.

3.3. REFORMA DEL AÑO 1998.

El día 27 de diciembre de 1995 se aprueba por unanimidad crear una Ponencia en la que participarán todos los grupos parlamentarios para la reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria para permitir lograr un mayor autogobierno y acceder a los contenidos máximos de competencias y poder político contemplados en la Constitución española. El día 15 de abril de 1996 la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatuario de la Asamblea Regional de Cantabria designa una Ponencia para la reforma del Estatuto para que comenzaran a realizar los trabajos parlamentarios que desembocarán en la reforma del Estatuto.

La ponencia quedó constituida el día 22 de abril de 1996 y una vez que fueron oídos los representantes de los sectores sociales, económicos, institucionales y culturales de la sociedad de Cantabria, el 29 de diciembre de 1997 en el pueblo de Carmona se celebró la última sesión de las 24 que se realizaron en las que elaboraron por consenso el documento.

El resultado de esta Ponencia fue plasmado en la Proposición de Ley de Reforma de la Ley Orgánica 8/1991 de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria. Esta pasó por el Congreso de los Diputados con veintiuna enmiendas, de las que prosperaron 6. Una vez en el senado este texto recibió importantes correcciones técnicas. Finalmente, el día 26 de noviembre de 1999, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el texto.²⁴

Es un dato para tener en cuenta que esta reforma se va a producir al compás del resto de reformas de otros Estatutos de Autonomía que también obtuvieron su autonomía por la vía del artículo 143 CE. Pero esta vez a diferencia de las anteriores no ha habido Pactos Autonómicos que limiten la iniciativa del proceso de reforma.

Esta reforma ha sido la de mayor calado hasta día de hoy, ha sido más abierta y más participativa en la que ha tenido un papel importante el Parlamento y los agentes sociales. Esta reforma pretende una mejora técnica del texto y una más adecuada y completa delimitación de las instituciones propias de autogobierno.

Este afectó a 54 de los 58 artículos del Estatuto. Introdujo una ampliación competencial e importantes cambios en materia institucional.

Vemos en esta reforma como en el Preámbulo se ha sustituido la expresión “entidad regional histórica” pasando así a denominar Cantabria como “comunidad histórica”, pudiendo entrar en conflicto con el artículo 2 de la CE sobre nacionalidades y regiones.²⁵ Pero realmente simplemente es un cambio de denominación, que no implica ni un aumento ni disminución de competencias.

²⁴ *Ibidem.* p. 825.

²⁵ *Ibidem.* p. 821.

Entre los cambios más destacados vemos como el Parlamento cambia su denominación, antes este era llamado Asamblea Regional.²⁶ En esta redacción no se incluye la Diputación Regional de Cantabria entidad que estaba interpuesta entre la Comunidad Autónoma y sus propias instituciones de autogobierno pero sin una función específica ni de provecho.

Se suprimen los límites que estaban establecidos para la celebración de las sesiones, se prohíbe que los diputados autonómicos puedan recibir retribución fija por su dedicación parlamentaria y se contempla la posibilidad de la disolución anticipada del parlamento. Se incluye por primera vez la figura del Defensor del Pueblo Cántabro²⁷, este requiere una mayoría parlamentaria de tres quintos de la cámara para la aprobación de la Ley de funcionamiento y su elección, quizá por esta excesiva mayoría Cantabria actualmente es de las Comunidades Autónomas que no tiene Defensor del Pueblo propio, en concreto, solo existe Defensor del Pueblo propio en nueve Comunidades Autónomas, en: Galicia, Cataluña, País Vasco, Navarra, Andalucía, Canarias, Castilla-León, Aragón y la Comunidad Valenciana.²⁸

Aunque no fuera el objetivo principal de esta reforma, se aprovecho para añadir alguna nueva competencia, básicamente pasan a ser treinta y cinco competencias exclusivas.

Esta reforma suprimió el artículo 58 del Estatuto de Autonomía que preveía un supuesto de reforma especial del Estatuto, la aplicación de este precepto llevaría consigo la desaparición de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Durante la fase de génesis del Estatuto existían personas, grupos y entidades que consideraban que Cantabria era parte de Castilla. La introducción de este artículo se

²⁶ Hoy en día, comunidades autónomas como Murcia, Extremadura o Madrid siguen denominando al Parlamento como Asamblea. Aunque la Comunidad Autónoma de Madrid recientemente ha planteado la propuesta de modificar el nombre a esta institución, dejando de denominarse Asamblea de Madrid para pasar a denominarse Parlamento de Madrid.

²⁷ El Defensor del Pueblo es un órgano de relevancia constitucional que se encarga de la protección y tutela de los derechos fundamentales de las personas y tutelaré el ordenamiento jurídico.

²⁸ Miranda. R. (2021). El Defensor del Pueblo y sus homónimos autonómicos. Visto en línea: <https://www.unir.net/derecho/revista/defensor-del-pueblo-defensor-autonomico/>. Última consulta el día 2 de junio de 2022.

produjo en la sesión de la Comisión Constitucional de la Cámara Baja celebrada el 25 de junio de 1981.

Paralelamente a este artículo, en el Estatuto de Castilla y León podíamos encontrar en su Disposición Transitoria Octava la forma de integración de otra Comunidad Autónoma en la castellana.

Pues bien, no es hasta el año 1998 en el que se suprime este artículo y cesa así la posibilidad de incorporarse a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

3.4. REFORMA DEL AÑO 2021.

Esta es la cuarta y última reforma del Estatuto de Autonomía, esta se llevó a cabo a través de la Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo. Esta reforma pretende eliminar fueros judiciales especiales al margen del juez ordinario predeterminado, para que todos los ciudadanos de Cantabria sean juzgados por los jueces o tribunales predeterminados por la ley.

En el preámbulo de esta reforma se dice que es necesario que los parlamentarios gocen de garantías funcionales como pudiera ser la inviolabilidad para poder garantizar así el libre y correcto ejercicio de su labor representativa, pero indican que dada la separación de poderes de la que gozamos, no debe ser menos la sociedad actual, debiéndose garantizar el poder judicial independiente e igual para todos los ciudadanos.

3.5. OTRAS REFORMAS LEGISLATIVAS.

El Estatuto de Autonomía de Cantabria dispone de un mecanismo para modificar el rendimiento de los tributos sin necesidad de ser considerado como reforma estatutaria.

Esto viene previsto en la Disposición adicional primera, apartado dos del Estatuto de Autonomía “El contenido de esta disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno de la Comunidad Autónoma que será tramitado por el Gobierno como proyecto

de ley. A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto”.

En virtud de este mecanismo se ha modificado el contenido de esta disposición en tres ocasiones. Por la Ley 29/1997, de 4 de agosto, por la Ley 21/2002, de 1 de julio y por la vigente Ley 20/2010 de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

4. ANÁLISIS DE LA REFORMA DEL AÑO 2021.

4.1. AFORAMIENTO.

En España el aforamiento surge en los orígenes del constitucionalismo como un mecanismo de protección del nuevo orden frente a los atentados que pudieran cometerse contra el mismo. Nuestras Constituciones y leyes históricas mantuvieron los aforamientos.

El aforamiento consiste en la sujeción a un fuero especial, distinto al ordinario, lo que lleva a que el conocimiento de la causa contra un aforado no corresponde al mismo Tribunal que al resto de los ciudadanos, sino al que se establezca para estos. Este únicamente se ha de circunscribir al orden jurisdiccional penal, por lo que esta prerrogativa se justifica exclusivamente respecto de las acciones penales que puedan interponerse contra aquellos que ejercen cargos o funciones públicas que, por su especial relieve y responsabilidad, requieren el conocimiento por un tribunal superior²⁹, aunque hay algunas Comunidades Autónomas que lo han extendido al ámbito civil como Asturias o Extremadura.

²⁹ Arnaldo Alcubilla, E. (2021). *Las razones del aforamiento*. Madrid. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. p. 33.

La Constitución prevé el aforamiento en dos preceptos distintos, en el artículo 71 en relación con los miembros de ambas cámaras. Y en el artículo 102 en relación con el Presidente y demás miembros del Gobierno.

Es el artículo 71 de la CE el que contiene las prerrogativas parlamentarias de la inviolabilidad y de la inmunidad, incluyendo en el apartado tercero el aforamiento de los miembros de las Cámaras (el único precedente de este sistema se encuentra en la Constitución de 1876). Es una prerrogativa irrenunciable, es expresión de la relevancia y de la responsabilidad derivada del ejercicio de la función representativa de la soberanía. La singularidad de este artículo es que para que la causa por ilícito penal pueda dirigirse contra cualquiera de los diputados y senadores se requerirá previa autorización de la Cámara legislativa funcionando así como una garantía de la función de las Cortes Generales.

Todas las Comunidades Autónomas establecieron en sus Estatutos de Autonomía el aforamiento tanto para los Presidentes y miembros del Consejo de Gobierno como para los miembros del Parlamento. Estableciendo el tribunal competente cada Comunidad en sus Estatutos, podemos ver como en el caso de la Comunidad Valenciana será competente el Tribunal Superior de Justicia y en el caso de Andalucía y Madrid será competente para conocer de las ilicitudes del Presidente de la Comunidad, el Tribunal Supremo.

El Consejo de Estado en Pleno el día 15 de noviembre de 2018 trató la propuesta de reforma constitucional de los aforamientos para limitarlos al ejercicio de las funciones que los cargos públicos afectados desempeñen, es decir, restringiendo expresamente esta prerrogativa al ámbito estricto del ejercicio de sus funciones.

Ante esta propuesta de reforma argumenta, a mi modo de ver muy coherentemente, que esto no sólo afectaría al aspecto estrictamente constitucional sino también a su extensión a las autoridades autonómicas que como hemos visto todas las Comunidades Autónomas lo incluyeron en sus Estatutos de Autonomía.

Indica a su vez que el Tribunal Constitucional ha subrayado que el aforamiento no supone un privilegio contrario al principio de justicia e igualdad sino que es una

garantía jurídicamente vinculada a la satisfacción de un interés institucional para preservar la independencia de la institución.³⁰

La primera Comunidad Autónoma que da el paso para suprimir estos aforamientos es Canarias mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias por la que elimina el aforamiento del presidente, consejeros y parlamentarios de esta Comunidad. A esta iniciativa se han sumado las comunidades de Murcia, Baleares y Cantabria.

Pues bien, Cantabria en la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno, establece como fundamento que en pleno siglo XXI es difícil fundamentar la existencia de fueros judiciales al margen del juez ordinario predeterminado por la ley. Ven necesario que los parlamentarios dispongan de garantías funcionales como puede ser la inviolabilidad que garantiza la libre y correcto ejercicio de la función representativa, pero no ven como una garantía los aforamientos, por todo esto consideran necesario modificar el Estatuto de Autonomía para eliminar la prerrogativa del fuero procesal especial.

Con esta modificación estatutaria se da una nueva redacción al artículo 11.1 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Cantabria estableciendo que los Diputados del Parlamento de Cantabria gozarán aún después de haber cesado en su mandato de inviolabilidad por aquellas opiniones que hayan manifestado en sus actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo. Estos durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos a no ser que estén cometiendo un flagrante delito. El juez competente para decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio serán los jueces ordinarios predeterminados por la Ley.

Esta modificación entró en vigor al día siguiente de su publicación, por lo que desde el día 24 de marzo de 2021 los Diputados del Parlamento Cántabro serán juzgados ante un juez ordinario. Quedando suprimido el artículo 20 del Estatuto de Autonomía.

³⁰ Consejo de Estado. Núm. E 1/2018, *Propuesta de reforma constitucional e informe sobre el procedimiento que debe seguirse para su tramitación*. pp 13-14.

4.2. DECRETO LEY.

El Decreto-ley viene regulado en el artículo 86 de la Constitución Española y este establece que en el caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales.

Estos deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación por el Congreso de los Diputados, convocando al efecto si no estuviesen reunidos, en el plazo de los treinta días siguientes a la promulgación del Decreto-ley.

Este es una facultad propia del Gobierno y se define por tres características:

- Debe darse un presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad.
- Estos no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.
- Carácter de norma provisional.

Esto supone una excepción al principio de separación de poderes, pero como señala la STC 29/1982, "Nuestra Constitución ha contemplado el decreto-ley como un instrumento normativo del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la sociedad actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas".

En el ámbito autonómico no se contemplaba en los primeros Estatutos de Autonomía la incorporación de la posibilidad de que los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas aprobaran Decretos-leyes, pero a partir de 2006, han sido varios Estatutos de Autonomía los que han sido reformados para atribuir la facultad de legislación de urgencia a los respectivos Consejos de Gobierno autonómicos.

Pues bien, Cantabria aún no tiene incorporada esta posibilidad en su Estatuto de Autonomía, pero no por que no lo haya intentado. El día 8 de septiembre del año 2020 se celebra la sesión plenaria número 38 del Congreso de los Diputados, en ella se va a debatir la reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los diputados y diputadas del Parlamento y del presidente y consejeros del Gobierno. En la intervención llevada a cabo por D. Pedro Hernando García, representante del Parlamento de Cantabria y miembro del PRC, además de defender la reforma, dice que es necesario incorporar instrumentos jurídicos que den respuesta a los problemas de urgencia, es decir, anima a todos los diputados a introducir vía enmienda, ya que no forma parte de la propuesta de reforma del estatuto, la incorporación del decreto-ley.³¹

A raíz de esta intervención, el 18 de noviembre de 2020, el Grupo Parlamentario Mixto, a instancia del Diputado José María Mazón Ramos, del PRC, presenta enmienda a la Propuesta de reforma, el texto que propone modifica el artículo 20 del Estatuto de Autonomía que quedará redactado así:

“«Artículo 20.

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno de Cantabria podrá dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley. No podrán ser objeto de Decreto-ley las instituciones básicas reguladas en Título I, el desarrollo directo de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos y ciudadanas de Cantabria, la reforma del Estatuto, ni los presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Cantabria.

³¹ Hernando García. P. (2020) Diario de sesiones del congreso de los diputados. “Es necesario incorporar instrumentos jurídicos que den respuesta a los problemas de urgencia que están surgiendo en la gestión diaria de una comunidad autónoma como la nuestra, como Cantabria. Me refiero a la figura de los decretos-leyes, que es un instrumento jurídico legislativo que ahora no está recogido en nuestro estatuto de autonomía y que animo a todos ustedes, a los diputados de esta Cámara, a introducir vía enmienda en nuestro estatuto de autonomía, en la reforma que ahora comienza. La dilación del proceso tiene a veces estas posibilidades. Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Valencia, Murcia y Navarra ya lo tienen incorporado y Madrid está reformando su estatuto para hacerlo. Ustedes tienen ahora la oportunidad, en el proceso de aprobación de esta ley orgánica, de incorporar esas enmiendas. Aprueben la propuesta de supresión de los aforamientos en este debate de totalidad y enmienden la reforma para incluir un artículo que faculte a las instituciones de autogobierno de Cantabria a dictar, convalidar y convertir decretos-leyes.”

2. Los Decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a la promulgación no son validados expresamente por el Parlamento después de un debate y una votación de totalidad.

3. Sin perjuicio de su convalidación, el Parlamento podrá tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, dentro del plazo establecido en el apartado anterior.» “

Justifica esta enmienda en la necesidad de dotar al Gobierno de la posibilidad de actuar en los casos de extraordinaria y urgente necesidad con un instrumento normativo como el Decreto-ley.

Una vez que ha sido presentada, se lleva a cabo el debate de las enmiendas en la sesión del Congreso de los Diputados del día 22 de diciembre de 2020. En la que intervinientes como Del Valle Rodríguez critican que ni siquiera debía haber sido admitida esta enmienda ya que no cumple con lo previsto en el Estatuto de Autonomía para Cantabria, ya que están pretendiendo añadir una materia que no está directamente relacionada con lo que aprobó el Parlamento de Cantabria como propuesta de reforma del estatuto.

En la misma línea interviene el señor Movellán Lombilla, que no considera excepcional o urgente introducir vía enmienda la incorporación del Decreto-ley ya que nada impide que se lleve a cabo el procedimiento establecido para una reforma estatutaria.

El señor Casares Hontañón recalca que la propuesta del Partido Regionalista no cuenta en origen ni con el diálogo de los grupos parlamentarios de Cantabria ni con el acuerdo y consenso para debatirlo en la Cámara.

En la sesión celebrada el día 4 de febrero de 2021, el señor Mazón se retrotrae sobre la enmienda e indica que la ha retirado, aunque sigue argumentando que nunca una enmienda ha sido más oportuna que esta por el momento en el que estamos (plena pandemia), pero como no ha sido aprobada esta proposición no de ley por los dos tercios de los votos que requiere el Estatuto de Autonomía, decide retirar la enmienda.

Pues bien, pese a la intención de incorporar el Decreto-ley sin realizar el proceso oportuno, no salió bien la jugada. Aunque esto no quita de que se vaya a intentar en el futuro, de hecho, bajo mi opinión considero que la próxima propuesta de reforma del Estatuto va a ser en este sentido, en querer incorporar esta figura a nuestra comunidad. De hecho, así lo ha indicado el Presidente de la región hace unos meses en una intervención diciendo lo siguiente “Cantabria tiene un problema y es que no tiene Decretos-leyes. Yo lo he venido pidiendo pero no ha salido adelante la petición, como tienen otras autonomías, y ahora se demuestra lo necesario que es que una comunidad tenga la posibilidad de hacer Decretos-leyes porque estaría hecho en 24 horas. De esta manera tenemos que hacerlo por vía de urgencia en el Parlamento”.³²

Pero ahora bien, ¿es realmente necesaria la incorporación del Decreto-ley en nuestra comunidad como dice nuestro presidente? ¿es tanta la demora de promulgar una ley por vía de urgencia? Permítanme que lo dude, en una comunidad tan pequeña como es Cantabria, donde únicamente hay 35 diputados y apenas hay carga legislativa.

El plazo de voto general en el Parlamento de Cantabria es de diez días hábiles, el plazo en un procedimiento de urgencia es de cinco días hábiles. A la vista de estos datos, no creo necesario el incorporar una figura que acabe con el poco parlamentarismo que hay en Cantabria, otorgando más poder a un Gobierno, ya que por vía de urgencia se puede aprobar en apenas cinco días hábiles.

5. CONCLUSIONES.

El acceso a la autonomía no fue un proceso sencillo ya que Cantabria fue una comunidad muy discutida en origen. Se discutió su existencia como autonomía administrativa, había defensores de su pertenencia a Castilla y León o incluso a la comunidad de Asturias. Finalmente se siguió la vía establecida en el artículo 143 de la CE, iniciando así el proceso de construcción de la comunidad autónoma de Cantabria,

³² Herrera. E. (2022) Revilla replica a la titular de Economía que es él quien debe negociar cómo financiar La Pasiéga y el MUPAC. Ifomo. Visto en línea: <https://www.ifomo.es/articulo/cantabria/cantabria-revilla-replica-titular-economia-que-es-quien-debe-negociar-como-financiar-pasiéga-mupac/20220329131325220949.html> Día 1 de abril de 2022.

todo el merito ha de llevarse al Ayuntamiento de Cabezón de la Sal, que sin su rápida propuesta y el apoyo tan genérico de la mayoría de los entes locales de la comunidad, no se hubiera podido conseguir, ya que unos años mas tarde se prohibió, como se ha comentado, la creación de comunidades uniprovinciales.

La finalidad con la que comencé esta investigación fue descubrir si aún quedaban restos del primer Estatuto de Autonomía del año 1982, analizar su historia y estudiar sus instituciones principales. Han sido cuatro las reformas que se han llevado a cabo de este texto, pero realmente esas reformas han sido intrascendentes ya que en sí el contenido está intacto, con las mismas instituciones, aunque cambiando el nombre en algunas, como por ejemplo pasar a denominarse la Asamblea Regional como Parlamento, pero sus funciones y competencias se mantienen igual.

Ahora bien, si que se ha ido amoldando a los cambios sociológicos. En síntesis, las modificaciones que ha sufrido el Estatuto de Autonomía han sido celebrar las elecciones a la vez que el resto de las autonomías, aumentar las competencias de la comunidad y suprimir los aforamientos.

El celebrar las elecciones autonómicas simultáneamente con elecciones locales supone más seguridad para estas, ya que así se podrá cubrir, con los cuerpos de seguridad, de manera adecuada todos los sitios de votación, además del ahorro que supone económica y logísticamente, pero también encontramos desventajas en esta medida como por ejemplo el hecho de que al celebrarse el mismo día puede que la comunidad se vea confundida al ejercer su derecho a voto. Por lo que en síntesis, es un avance, pero como todo, se debe observar su parte negativa.

En cuanto la nueva modificación del estatuto relativa a los aforamientos, han sido muchas las opiniones vertidas, pero ¿realmente supone un privilegio el hecho de que les juzgue un tribunal distinto?, o más bien ¿supone un privilegio que se les juzgue por el sistema ordinario? No es descabellado pensar que quizá tiene más posibilidades de corromper a favor de un presidente, consejero, alcalde, etcétera, un juez de un partido pequeño, además de que estos juzgados por sus dimensiones y sus pocos presupuestos quizá no tienen los recursos suficientes para cubrir los gastos relativos a un juicio de tal calibre, donde es necesario realizar una investigación rigurosa. Por lo que quizá esta

nueva medida acordada en el año 2021 no suponga un avance para la sociedad cántabra, sino un retroceso en la administración de justicia.

¿Qué ocurrirá en el futuro con la incorporación del Decreto-Ley?, no me cabe duda de que pronto se realizará una nueva propuesta de reforma del estatuto de autonomía en el que se incorporará la figura del Decreto-Ley. Si esto sucede, supondría acabar con el sistema de parlamentarismo que tenemos actualmente en esta comunidad. No veo necesaria esta figura por varios motivos. El primero de los motivos por el que no estoy de acuerdo con su incorporación es por el hecho de que no se utilizaría con la finalidad correcta, es decir, no se utilizaría para casos de urgencia, ya que por el procedimiento ordinario se llevaría a cabo prácticamente en los mismos plazos. Y el segundo de los motivos es que se estaría acabando con la separación de poderes, porque asumiría así el poder ejecutivo la facultad de legislar, ya que se convertiría en la forma habitual de sacar adelante propuestas legislativas.

En cuarenta años Cantabria se ha convertido en una Comunidad absolutamente consolidada y con un sentimiento a esta región arraigado entre los ciudadanos, siendo impensable en la actualidad que esta comunidad desaparezca, por los innumerables beneficios que ha causado aquella propuesta que se realizó en Cabezón de la Sal en el año 1979.

6. BIBLIOGRAFÍA.

Arnaldo Alcubilla, E. (2021). *Las razones del aforamiento*. Madrid. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Aragón, M. (2006). *La construcción del estado autonómico*. Revista general de derecho constitucional. Nº1

Berenguer. L. (2001). *Pasado, presente y futuro del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia.

Consejo de Estado. Núm. E 1/2018, *Propuesta de reforma constitucional e informe sobre el procedimiento que debe seguirse para su tramitación.*

Constitución Española.

Corona, J. M^a. (2003). *La autonomía política de Cantabria a través de su Estatuto. Homenaje a Luis Rojo Ajuria.* Escritos jurídicos. Santander. Universidad de Cantabria.

Hernando García. P. (2020) Diario de sesiones del congreso de los diputados.

Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

López-Medel, J. (1999). *El Estatuto de Autonomía de Cantabria.* Santander. Parlamento de Cantabria.

López-Medel, J. (1992). *El Estatuto de Cantabria.* Comentarios y desarrollo. Santander, CEOE-CEPYME.

Martín. L. (2003). *El Estatuto de Autonomía: origen, funcionalidad y contenido.* Derecho público de Cantabria. Santander, Parlamento de Cantabria.

Pardo, M. (1987). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cantabria*. Santander. Asamblea Regional de Cantabria.

6.2. WEBGRAFÍA.

1. Herrera. E. (2022) *Revilla replica a la titular de Economía que es él quien debe negociar cómo financiar La Pasiega y el MUPAC*. Ifomo. Visto en línea: <https://www.ifomo.es/articulo/cantabria/cantabria-revilla-replica-titular-economia-que-es-quien-debe-negociar-como-financiar-pasiega-mupac/20220329131325220949.html>
2. Miranda. R. (2021). *El Defensor del Pueblo y sus homónimos autonómicos*. Visto en línea: <https://www.unir.net/derecho/revista/defensor-del-pueblo-defensor-autonomico/>