El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas:

Junta de Andalucía

Andalucía

Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa

GOBIERNO DE ARAGÓN

Aragón

Consejería de Presidencia, Interior y Cultura. Dirección General de Desarrollo Estatutario

Gobierno de Canarias

Canarias

Presidencia del Gobierno

GOBIERNO de CANTABRIA

Cantabria

Consejería de Presidencia, Justicia, Seguridad y Simplificación Administrativa

Junta de Castilla y León

Castilla y León

Consejería de la Presidencia

Castilla-La Mancha

Castilla-La Mancha

Viceconsejería de Relaciones Institucionales. Vicepresidencia Segunda

GENERALITAT VALENCIANA

Comunitat Valenciana

Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica. Càtedra de Dret Foral Valencià i Desenvolupament Estatutari (Universitat de València)

XUNTA DE GALICIA

Galicia

Consellería de Presidencia, Xustiza e Deportes. Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias

País Vasco

Viceconsejería de Régimen Jurídico. Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno

La Rioja

La Rioja

Consejería de Hacienda y Administración Pública

2023

El Informe de las Comunidades Autónomas 2023 ofrece un panorama general sobre el desarrollo del Estado autonómico durante este año, a partir de una serie de estudios sintéticos sobre las principales disposiciones y actos de relevancia autonómica que incluyen, entre otros, las normas del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la Unión Europea, las sentencias del Tribunal Constitucional y la actividad del Senado. Todos estos estudios son la base de la valoración general sobre la situación del Estado de las autonomías en 2023. Los estudios contenidos en el Informe han sido realizados por profesores y profesoras de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades españolas. El Informe incluye dos trabajos monográficos de actualidad sobre "El Estado de las Autonomías y la gestión del agua" y "El Reglamento de IA de la UE y competencias autonómicas", además de un análisis comparado sobre la organización territorial de otros países europeos.

La colección de Informes Comunidades Autónomas se encuentra disponible vía online y en abierto (http://www.idpbarcelona.net).

Con esta publicación queremos seguir ofreciendo información y material para la reflexión con el fin de poder articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

DISTRIBUIDOR MARCIAL PONS, LIBRERO
San Sotero, 6 – 28037 MADRID
Tel.: (91) 304 33 03
Fax: (91) 327 23 67
atencion@marcialpons.es

2023

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS

IDP

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2023

IDP OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO

DIRECCIÓN DEL INFORME
JAVIER GARCÍA ROCA
ANA CARMONA CONTRERAS
DAVID MOYA MALAPEIRA

COORDINADOR
JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ

AUTORES DEL INFORME

FLOR ARIAS APARICIO, Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura
MARÍA BALLESTER CARDELL, Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de les Illes Balears
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza
JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid
ROBERTO L. BLANCO VALDÉS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela
ANA CARMONA CONTRERAS, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla
AGUSTÍ CERRILLO MARTÍNEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat Oberta de Catalunya
JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ, Profesor Lector de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra
FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha
FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid
LUDOVICA DURST, Investigadora de Instituciones de Derecho Público de la Universidad Sapienza de Roma
ANTONIO EMBID IRUJO, Catedrático Emérito de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza
TOMÁS FONT I LLOVET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona
MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona
JAVIER GARCÍA OLIVA, Profesor de Derecho de la Universidad de Manchester
JAVIER GARCÍA ROCA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid
IGNACIO GARCÍA VITORIA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid
IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia
MARIO KÖLLING, Profesor-Doctor de Ciencia Política de la UNED
MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco
FRANCISCO JAVIER LOSCOS FERNÁNDEZ, Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid
NURIA MAGALDI MENDAÑA, Profesora Titular de la Universidad de Córdoba
SYLVIA MARTÍ SÁNCHEZ, Letrada de las Cortes Generales
DAVID MOYA MALAPEIRA, Profesor Agregado de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
CARMEN ORTEGA VILLODRES, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada
XAVIER PADRÓS I CASTILLÓN, Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
AMELIA PASCUAL MEDRANO, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja
CARMEN PLAZA MARTÍN, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid
MARIA REYES PÉREZ ALBERDI, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide
MARTÍN Mª RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra
PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo
Mª JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València
ANDREA ROMANO, Profesor Lector "Serra Húnter" de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona
JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén
JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL, Catedrático Emérito de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos
ANA SÁNCHEZ LAMELAS, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria
JOSÉ SUAY RINCÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
JOSÉ MANUEL TRÁNCHEZ MARTÍN, Profesor Titular de Economía Aplicada y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
JOAQUÍN TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona
CLARA ISABEL VELASCO RICO, Profesora Agregada "Serra Húnter" de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra
MARC VILALTA REIXACH, Profesor Agregado de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

CANTABRIA

Ana Sánchez Lamelas
Universidad de Cantabria

1. Actividad político-institucional

Las elecciones autonómicas de mayo 2023 dieron como resultado la victoria del PP con 15 diputados de los 35 que conforman el Parlamento de Cantabria, seis más que en 2019, que fue el año en que por primera vez perdió su condición de fuerza política más votada en la Comunidad Autónoma, condición que ahora recupera.

De esta manera, si bien no obtuvo mayoría absoluta, el PP pudo formar Gobierno en solitario, sin el apoyo de los 4 diputados de Vox, gracias a la abstención del PRC que en estas elecciones autonómicas sufrió un importante revés al perder 7 diputados de los 15 que obtuvo en las anteriores elecciones. En consecuencia, el PRC pasó a ser la segunda fuerza política con 8 escaños, empatando con el PSOE que mejoró su resultado respecto al año 2019 al incrementar 2 escaños.

El PP y el PRC firmaron un acuerdo de investidura que dejaba fuera del Gobierno a Vox y que permitió al PP gobernar en solitario convirtiendo a María José Sáenz de Buruaga en la primera presidenta de Comunidad Autónoma. El acuerdo se hizo público y en él se comprometían ambos partidos a evitar que un partido anti-autonomista formara parte de los órganos de Gobierno de la Comunidad Autónoma así como a mantener, continuar e impulsar una serie de proyectos iniciados en la anterior legislatura que se identifican en el propio acuerdo, junto a una genérica referencia a las inversiones municipales y estatales, así como, por último, adoptaron el compromiso de tomar medidas para procurar que el Lobo sea excluido del listado de las especies protegidas.

A partir de la investidura, el PP ha contado también en otros momentos clave con el apoyo del PRC gracias a pactos puntuales como en el caso de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2024, los primeros de la legislatura, que fueron aprobados con el voto a favor del PP y PRC y en contra del PSOE y Vox. O también en el caso de la Ley de acompañamiento que incorporó, entre otras medidas, una importante reforma de la ley de urbanismo que más adelante comentaremos. El PP se ha apoyado también en otras ocasiones en Vox, como es el caso de la aprobación en el Parlamento de una proposición no de ley instando al Gobierno a elaborar un proyecto de ley que derogue la Ley de Cantabria de Memoria Histórica y Democrática.

En definitiva, de las elecciones autonómicas ha resultado un gobierno del PP sin mayoría absoluta y sin pactos de gobierno ni de gobernabilidad, lo que le exige alcanzar pactos concretos en el Parlamento a la hora de adoptar las reformas legales que pretende. Un Gobierno que a lo largo del año 2023 no ha encontrado especiales dificultades para aprobar sus primeros presupuestos y adoptar las reformas legislativas que se ha propuesto hasta la fecha.

Si descendemos al resultado de las elecciones municipales se observa un resultado similar al autonómico, ya que el PP incrementó considerablemente su porcentaje de voto respecto de las elecciones de 2019 con seis puntos más, al igual que Vox, que obtuvo cuatro puntos más, frente a los demás partidos que perdieron 7 puntos el PRC, 2 el PSOE y 3 ciudadanos. En buena parte de los municipios, 74 de los 102 que hay en Cantabria, las mayorías absolutas obtenidas hicieron que no fuera preciso pactos postelectorales de manera que por esta vía el PP gobierna en 34 municipios, entre ellos el más importante que es, obviamente, Santander, mientras que el PRC gobierna con mayoría absoluta en 25 y el PSOE en 9. En los casos en que ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta, los pactos son dispares y han unido en ocasiones al PRC con el PSOE (a modo de ejemplo el caso de Torrelavega o Comillas); o bien al PP con el PRC (Reinosa); PP con Vox (Bezana); etc.

En las elecciones generales el PP fue nuevamente el partido más votado, con un 42% del total seguido del PSOE con un 33% y Vox con un 14% o que hizo que tanto el PP como el PSOE obtuvieran dos diputados cada uno mientras que Vox obtuvo uno. En esta ocasión el PRC no se presentó con lo que perdió el único diputado que obtuvo en 2019 y Sumar no obtuvo ningún diputado.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2023: CANTABRIA

	Resultados 2023	Variación 2023-2019	Diputados(*)	
Participación	65,31	-0,39		
Abstención	34,68	+0,39		
	% s/votantes		*2023*	*2023-19*
PP	35,78	+11,75	15	+6
PRC	20,79	-16,85	8	-7
PSOE	20,60	+3	8	+2
Vox	11,08	+6,02	4	+2
PODEMOS-IU	4,12	+0,99	0	0
CIUDADANOS	2,31	-5,62	0	-3
CANTABRISTAS	1,70	+0,86	0	0
PACMA	0,56	=	0	0
VERDES-EQUO	0,47	+0,47	0	0
OLA	0,34	=	0	0
PCTE	0,23	=	0	0
CANTABRIA DISTINTA	0,18	+0,18	0	0

El cambio en el Gobierno tras las elecciones ha supuesto una reorganización de las Consejerías que, si bien mantienen el mismo número que en el anterior Gobierno PRC-PSOE, nueve, ven modificadas sus competencias, denominaciones y, por supuesto, sus titulares, al tiempo que se prescinde del preexistente Departamento de Vicepresidencia que en los últimos años venía siendo ocupado por el secretario general del PSOE de Cantabria en el anterior gobierno de coalición PRC-PSOE.

Así Medio Ambiente, que antes estaba con Desarrollo Rural, pasa a unirse a Fomento y Ordenación del territorio en una consejería que, aunque no figura en su título, asume también competencias en vivienda y transporte. Universidades se une a Educación y deja de estar vinculada a Cultura y Deporte a los que se, por su parte, se suma Turismo

Con los cambios introducidos las Consejerías resultantes son las siguientes:

- Presidencia, Justicia, Seguridad y Simplificación Administrativa;

- Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente;

- Industria, Empleo, Innovación y Comercio;
- Salud;
- Cultura, Turismo y Deporte;
- Economía, Hacienda y Fondos Europeos;
- Educación, Formación Profesional y Universidades;
- Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación;
- Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.

2. Actividad normativa

En lo relativo a la actividad legislativa, el año 2023 ha sido un período especialmente inactivo en este sentido, incluso para un año electoral, habiéndose aprobado únicamente tres leyes, de las cuales una es la de Presupuestos y otra la tradicional ley de acompañamiento.

La Ley de Cantabria 1/2023, de 5 de abril, de Reconocimiento, Homenaje, Memoria y Dignidad a las Víctimas del Terrorismo, trae causa de una proposición de ley formulada en 2021 por el Grupo Parlamentario Mixto, más concretamente por la unidad conformada por los dos diputados de Vox dentro del Grupo Mixto[1]. La norma contó con la aprobación unánime de todos los diputados del Parlamento tras un largo proceso legislativo en el que hubo numerosas enmiendas dando lugar finalmente a un texto plagado de contradicciones y errores que fueron en parte subsanados por su pronta reforma en la Ley 3/2023 de medidas fiscales y administrativas.

Es una ley que básicamente regula medidas de ayuda económicas y asistenciales (en el ámbito sanitario, y psicológico, educativo, empleo, etc.) dirigidas a resarcir los daños personales y materiales producidos a las víctimas de atentados terroristas en Cantabria o fuera de ella a personas empadronadas en Cantabria previendo, además, distinciones y actuaciones en memoria de las víctimas.

La segunda Ley del año es la que aprueba el primer presupuesto de la legislatura con el apoyo del PRC al Gobierno del PP y con el voto en contra de

1 Hay que tener en cuenta que la proposición de ley es del año 2021 cuando el grupo mixto estaba formado únicamente por dos diputados de Vox. Más tarde, en 2022, el Grupo Mixto sufrió una ampliación y reconfiguración que se explica a raíz de las consecuencias derivadas de la expulsión de una Diputada del Partido Político Ciudadanos. En efecto, dado que para la creación y mantenimiento de un grupo parlamentario propio se precisa al menos tres diputados, el Grupo Ciudadanos perdió esa condición con la expulsión del partido de la Diputada Marta García que pasó a ser "diputada no adscrita" mientras que los otros dos diputados de Ciudadanos pasaron al Grupo Mixto en el que ya se encontraban dos diputados de Vox. A partir de ese momento el Grupo Mixto funcionó con dos unidades internas, una correspondiente a los dos Diputados de Vox y otra a los dos diputados de Ciudadanos.

Vox y PSOE, dando lugar a la Ley de Cantabria 02/2023, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2024.

El Presupuesto total del año 2024 asciende a 3.542 millones de euros, un 3,5% más respecto al año 2023. En el cuadro se muestran los datos por políticas de gasto para el año 2023 comparadas con las de los tres años anteriores.

PRESUPUESTO PARA 2024 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO CON LOS PRESUPUESTOS DE 2023, 2022 y 2021

	2024	2023	2022 Ley 11/2021	2021 Ley 11/2020
Justicia	43.779.156	41.418.515	36.006.128	34.560.810
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	22.670.860	20.309.673	17.727.047	17.342.681
Política exterior	157.601.602	201.943.291	195.365.891	6.521.742
Servicios sociales y promoción social	283.243.125	272.125.351	254.278.565	252.918.663
Fomento del empleo	108.749.736	103.564.000	100.243.599	100.056.330
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	27.311.686	27.293.768	24.720.888	22.852.574
Sanidad	1.144.217.716	1.063.809.472	1.004.304.245	996.633.244
Educación	705.711.976	660.842.637	613.842.098	612.389.313
Cultura	48.172.422	46.981.405	38.777.871	33.823.380
Agricultura, Pesca y Alimentación	68.279.689	65.456.731	62.745.508	61.851.946
Industria y energía	36.397.156	48.596.418	46.407.013	45.318.822
Comercio, Turismo y Pymes	28.990.790	35.740.545	30.769.657	28.193.181
Infraestructuras	254.308.713	249.229.383	238.981.960	239.160.170
Investigación, Desarrollo e Innovación	44.940.801	37.949.298	37.576.012	28.193.181
Otras actuaciones de carácter económico	68.025.580	64.013.136	57.597.463	55.312.513
Alta dirección	11.382.282	10.827.517	10.613.175	10.124.441
Servicios de carácter general	53.014.990	65.875.594	50.245.575	49.582.523

PRESUPUESTO PARA 2024 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO CON LOS PRESUPUESTOS DE 2023, 2022 y 2021

	2024	2023	2022 Ley 11/2021	2021 Ley 11/2020
Administración Financiera y Tributaria	17.825.922	7.283.489	6.700.347	6.442.786
Deuda Pública	417.947.000	480.802.000	517.533.200	474.902.476
TOTAL	3.542.581.737	3.504.062.223	3.344.436.242	3.076.362.511

La tradicional Ley de acompañamiento, la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas introduce cambios fiscales que afectan a algunas tasas y tributos propios y cedidos entre los que destaca las reducciones en el IRPF, el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y el de sucesiones, así como deducciones para jóvenes, vivienda, natalidad y la conciliación en los municipios en riesgo de despoblamiento. Se elimina el impuesto de patrimonio, pero con la salvaguarda de no aplicar la bonificación autonómica mientras exista el impuesto estatal a las grandes fortunas.

En el apartado correspondiente a las medidas administrativas la ley introduce modificaciones en 25 normas, que enumera en su Disposición Adicional Primera, introduciendo medidas de distinto alcance y justificación por lo que seguidamente analizaremos aquellas reformas que, a nuestro juicio, merecen ser destacadas por su importancia, complejidad o trascendencia.

Merece la pena referirse a la reforma de 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, en varios aspectos y entre ellos, en primer lugar, la regulación correspondiente a la Comisión Bilateral de cooperación prevista en el art. 33 de la LOTC.

La regulación de esta Comisión Bilateral se contiene en la Orden APU/173/2003, de 17 de enero que, por lo que respecta a su organización prevé que por parte de la Comunidad Autónoma serán miembros permanentes de la misma: el presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que ejercerá la Vicepresidencia de la Comisión y podrá delegar su representación en la persona que decida, con rango, al menos, de Director General o equivalente; el consejero de Presidencia del Gobierno de Cantabria; el consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Cantabria; el director general del Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Cantabria; el secretario general de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Cantabria, que actuará como secretario. No obstante, se añade, los miembros permanentes se podrán modificar por acuerdo comunicado de cualquiera de las partes.

Lo que ahora prevé la Ley 5/2018 en su art. 33.1, tras la reforma operada por la Ley 3/2023, es que la designación de los representantes de la Comunidad Autónoma de Cantabria en la Comisión Bilateral de Cooperación prevista en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se decidirá caso por caso por el consejero competente por razón de la materia o, cuando el conflicto afecte a varias consejerías, por el consejero de Presidencia a propuesta conjunta de los titulares de las Consejerías afectadas. A tal efecto, aunque la ley no lo indica, habrá de adoptarse un acuerdo que deberá ser comunicado a la Administración del Estado. Nótese que no se refiere a la composición de los grupos de trabajo que puedan formarse para el análisis y estudio de las discrepancias lo cual, ciertamente, hubiera sido más operativo, sino a la composición misma de la Comisión a la que se dificulta la toma de decisiones.

En efecto, en cuanto al funcionamiento de la Comisión, la Ley 3/2023 incorpora un trámite adicional y previo a la suscripción de cualquier Acuerdo que resulte de las negociaciones seguidas en su seno, al atribuir al Consejo de Gobierno la facultad de pronunciarse sobre el mismo con carácter previo a su suscripción (art. 21.ñ de la Ley 5/2018). De esta manera la dinámica de funcionamiento de la Comisión se complica puesto que no se podrán adoptar acuerdos en la misma sesión en que se debaten los asuntos. A lo sumo la Comisión adoptará, en su caso, un borrador de acuerdo que deberá ser expresamente aceptado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma antes de ser efectivamente adoptado en el seno de la Comisión.

De otro lado, la Ley de medidas modifica algunos aspectos de la legislación autonómica en materia de contratación fijando el plazo de ocho meses para los procedimientos de resolución contractual y reformando la composición de las mesas de contratación, tanto de la Mesa de Contratación Común de la Administración General de la Comunidad Autónoma (art. 177 de la Ley 5/2018) como de las Mesas del Instituto Cántabro de Servicios Sociales (art. 19.2 de la Ley 3/2009) y del Servicio Cántabro de Salud (art. 22.2 de la Ley 10/2001). En los dos primeros casos se excluye a los cargos de designación política como miembros de estos órganos y, además, se prevé que la función de intervención sea realizada por un representante de la Intervención General, no necesariamente por un Interventor. En el caso del Servicio Cántabro de Salud el cambio afecta únicamente a lo relativo al desempeños de las funciones propias de la Intervención, no así a la posibilidad de que sigan formando parte de la mesa los órganos de designación política. Además, también en materia de contratación, se aprecia un cambio más sutil, pues parece que se cierra el paso a la creación de mesas de contratación propias de cada Consejería, que antes de la Ley 3/2023 estaba prevista en el art. 177.3 de la Ley 5/2018, apartado que ahora recibe nueva redacción sin mencionar esta posibilidad.

También destaca la modificación de la Ley 9/2022 de Coordinación Policías Locales de Cantabria como consecuencia del acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Co-

munidad Autónoma de Cantabria prevista en el art. 33 de la LOTC. Se modifica, en concreto, el art. 19 de la Ley que regula la posibilidad de actuación de los policías locales fuera del ámbito territorial de su municipio para acomodarlo a lo previsto en el art. 51.3 de la LOFCS.

En el ámbito del personal sanitario se establecen medidas para solventar el problema de la escasez de profesionales modificando algunos preceptos de la Ley de Cantabria 9/2010, de 23 de diciembre, de personal estatutario de instituciones sanitarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria y, también, de la Ley de Cantabria 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de Cantabria. Destaca la consideración de todo el territorio de Cantabria como un área única en determinados casos permitiendo la movilidad de los usuarios y profesionales sanitarios.

Pero el cambio más importante y el que más polémica y debate ha generado en la opinión pública es la modificación de la Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria para permitir en todos los municipios de Cantabria la construcción de viviendas unifamiliares en suelo rústico próximo al núcleo urbano (200 metros) con el límite de no superar el número de viviendas existentes en el suelo urbano. En principio, esta posibilidad se ciñe al suelo rústico de protección ordinaria, pero en los municipios sin plan general se permite también en suelo rústico de protección especial salvo que la legislación sectorial o las normas sobre ordenación territorial lo impidan. La Ley contempla a tal efecto unos parámetros de parcela mínima, ocupación, etc., que regirán en defecto de otra más restrictiva prevista en el planeamiento territorial o urbanístico.

Recordemos que la redacción originaria de la Ley 5/2022 permitía la vivienda unifamiliar aislada únicamente en el entorno de núcleos urbanos de pequeña dimensión, en concreto en los municipios de menos de 5.000 habitantes o, en el caso de municipios de entre 5.000 y 10.000 habitantes, en núcleos que no superen las 250 viviendas. No obstante, la LOTUCA permitía transitoriamente, durante dos años, que se autorizaran estas construcciones en suelo rústico común en un entorno de 100 metros del suelo urbano en todos los municipios cumpliendo una serie de parámetros. La reforma de la Ley se produce antes de la finalización de ese plazo transitorio de dos años y, en realidad, supone una vuelta al sistema preexistente conforme a la derogada Ley 2/2001 de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo desde su reforma por la Ley 3/2012. La cuestión no es de menor importancia si se tiene en cuenta que en Cantabria se autorizan unas 140 solicitudes anuales para construir viviendas en suelo rústico. De hecho, según los datos ofrecidos por la CROTU, se han autorizado 1.425 viviendas entre 2012 y 2022 a los que hay que sumar 146 solicitudes en 2023 de las cuales 65 han sido denegadas.

Se incorporan también otras modificaciones a la Ley 5/2022, algunas de ellas derivadas del acuerdo adoptado con el Estado en el seno de la Comisión

Bilateral del art. 33 de la LOTC entre las que destaca, de un lado, el deber de especificar en al art. 65 de la ley el carácter imprescriptible de las infracciones relacionadas con la ordenación de las zonas verdes, los espacios libres o las dotaciones públicas previsto en el art. 55 del TRLS, RD Legislativo 7/2015, así como un conjunto de modificaciones que afectan a la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado de Cantabria que había sido modificada, a su vez, por la Ley 5/2022 de manera tal que el Estado consideraba contrario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental y, en tercer lugar, al tributo autonómico creado en la disposición adicional octava de la Ley 5/2022, que gravaba la implantación de parques eólicos en suelo rústico. En este último caso el Estado exigió la reforma del precepto a fin de que el impuesto quede vinculado a presupuestos ambientales y no a la renta derivada de la explotación de parques eólicos y fotovoltaicos. La nueva redacción del precepto prevé que el impuesto grava la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales adversos sobre el medio natural y sobre el territorio, como consecuencia de la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos y que la base imponible no es ya el valor económico de la energía eléctrica generada y entregada a la red sino la suma de las unidades de aerogeneradores existentes en un parque eólico o de metros cuadrados de suelo ocupados por paneles solares en el caso de parques fotovoltaicos.

A estas reformas legales se suman un buen número de modificaciones que afectan a la misma Ley 5/2022, sobre la que no nos vamos a detener, así como por distintas razones a otras leyes. Entre estas modificaciones destacan aquellas dirigidas a procurar la simplificación administrativa dado que con este objetivo se modifican dos leyes importantes como son la Ley de Cantabria 3/2017, de 5 de abril, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria y la Ley Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.

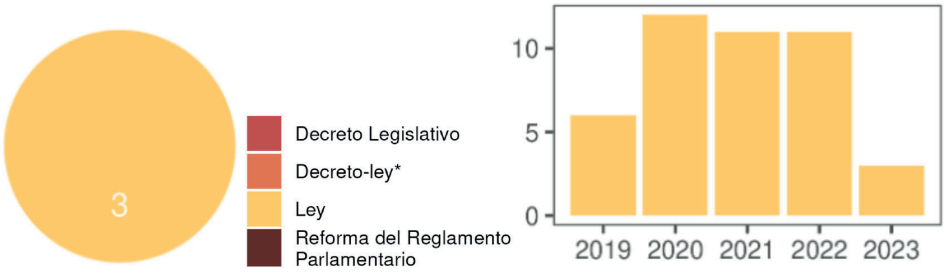
En el primer caso se prevé ahora en la Ley una remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno para que pueda establecer categorías o actividades sujetas únicamente a declaración responsable al tiempo que se incorpora un nuevo art. 17 bis para regular esta figura.

Por otro lado, la modificación de la Ley de Control Ambiental Integrado supone incorporar una nueva figura, la declaración responsable ambiental, que permitirá iniciar determinadas actividades sin un control administrativo previo, únicamente bajo la responsabilidad del técnico firmante, pudiendo la Administración controlar a posteriori su adecuación a las exigencias legales. Al mismo tiempo se clarifica en el Anexo C de la Ley las condiciones o umbrales que determinan con precisión cuáles son las actividades sujetas a comprobación ambiental y a declaración responsable.

La actividad reglamentaria ha sido también escasa y principalmente de naturaleza organizativa, consecuencia de la reorganización de las consejerías tras la formación del nuevo gobierno.

Entre las normas reglamentarias destacables podemos mencionar el Decreto 136/2023, de 10 de agosto, por el que se modifica el Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, que regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. No se trata de cambios de calado ni en la composición ni en las funciones que corresponden a los órganos colegiados de la CROTU, tanto del Pleno como de la Comisión Permanente. Lo realmente importante, y lo que ha generado la crítica de los colegios profesionales que están presentes en el Pleno, pero no en la Comisión, es el hecho de que con el nuevo Decreto se pretende poner en funcionamiento efectivo la Comisión que hasta entonces no estaba operativa, de manera que será este órgano el que autorice o, en su caso, emita el informe previo a la autorización municipal para las construcciones en suelo rústico. Y es que en la Comisión Permanente están representados únicamente los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros de Caminos, pero no los de Geógrafos, Abogados, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Técnicos de Obras Públicas e Ingenieros Civiles y Biólogos que únicamente están en el Pleno.

Gráfico 5. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BOE
*Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Galicia, La Rioja, País Vasco y de Principado de Asturias no tienen atribuida la facultad de dictar Decretos-ley en sus Estatutos.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

La conflictividad ante el Tribunal Constitucional ha sido evitada gracias a que se han alcanzado tres acuerdos en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con tres leyes aprobadas por el parlamento de Cantabria en 2022. En realidad, el conflicto afectaba únicamente a dos leyes dado que por lo que respecta a la Ley 11/2022, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, se discutía sobre la reforma que esta realizaba a la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Se han modificado, en consecuencia, en la Ley 3/2023 varios preceptos de esta última Ley 5/2022

así como de la Ley de 9/2022, de 27 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria para cumplir con los compromisos adquiridos en los acuerdos de la Comisión Bilateral. No se han formulado, por lo tanto, recursos de inconstitucionalidad ni conflictos de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cantabria y únicamente se han dictado por el Tribunal Constitucional algunas sentencias en recursos de amparo relacionadas con la decisión judicial de vacunar a menores o personas con discapacidad frente al Covid-19 y con la convocatoria de concurso público para la adjudicación de licencias disponibles de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora digital terrestre de ámbito local.

En efecto, el TC ha confirmado en vía de recurso de amparo las decisiones judiciales que acordaban la vacunación frente al Covid-19 de personas cuya capacidad para decidir de manera libre, válida e informada era insuficiente. Era el caso de una persona con un deterioro cognitivo moderado de origen neurodegenerativo, cuya hija se negaba a la vacunación (STC 74/2023, 19 de junio) así como el caso de una menor, de siete años de edad, cuyos padres discrepaban al respecto (STC 154/2023, 19 de junio). Lo que estaba en juego en ambos casos era el derecho a la integridad personal (art. 15 CE) y el TC analiza si las decisiones judiciales ponderaron adecuadamente la protección del interés superior del menor y de la persona con discapacidad en relación con la protección de su salud, teniendo en cuenta la recomendación de las autoridades sanitarias, que se mostraban a favor de la vacunación. En ambos casos concluye el TC que las decisiones judiciales han de ser confirmadas.

En relación con la negativa de la Comunidad Autónoma a convocar concursos en el año 2018 para adjudicar licencias de prestación de servicios audiovisuales las SSTC 119/2023 y 111/2023, ambas de 25 de septiembre, siguen la doctrina sentada en la STC 89/2023, de 18 de julio sobre la misma cuestión planteada en la Comunidad Autónoma de la Rioja y desestiman los recursos de amparo al considerar que la modificación del plan técnico nacional de televisión digital terrestre impedía considerar que existían licencias disponibles al amparo del plan de 1999 modificado en 2019.

El TS se ha pronunciado sobre la cobertura jurídica de diversas decisiones que fueron adoptadas por el consejero de Sanidad durante la pandemia. Se trataban, todas ellas, de decisiones restrictivas de derechos que afectan especialmente a la actividad hostelera al limitar sus horarios de apertura, prohibir el uso de las zonas interiores, exigir el certificado de vacunación para acceder a los locales, etc. El TSJ de Cantabria consideraba que estas medidas eran nulas como consecuencia de la anulación por el TC del Real Decreto que declaró el estado de alarma y la consiguiente invalidez de la delegación en el presidente de la Comunidad Autónoma o el consejero de Sanidad para adoptar otras medidas adicionales.

El TS revoca las sentencias del TSJ al considerar que las medidas restrictivas de derechos fundamentales, en casos de crisis sanitarias pueden encontrar cobertura normativa no sólo en la declaración del estado de alarma, sino también en la

legislación sanitaria. En este sentido la STS núm. 1283/2023, de 18 de octubre, reitera lo dicho en otras sentencias del mismo año como las SSTS 1412, 141 y 532 de 2023, de 13 de noviembre, 7 de febrero y 24 de abril, respectivamente y ordenan retrotraer el proceso contencioso para que la Sala de Cantabria resuelva sobre las demás cuestiones planteadas. Tras estas sentencias del TS, el TSJ volvió a dictar Sentencias que anulaban las resoluciones del consejero de Sanidad, como es el caso de la STSJC 342/2023, de 30 de octubre. Esta Sentencia, que cuenta con un voto particular, explica que la nulidad de la resolución del consejero deriva ahora del hecho de que la decisión tiene naturaleza normativa, es un reglamento tal y como ha señalado la STC 70/2022, de 2 de junio, son verdaderos reglamentos urgentes de necesidad y, en consecuencia, el consejero no era competente para adoptarla, a lo que debe unirse el hecho de que ha seguido en absoluto el procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias.

En el ámbito laboral o social, el Tribunal Supremo ha dictado varias Sentencias revocando las decisiones del TSJ de Cantabria, sala de lo social, que venían reconociendo a las familias monoparentales el derecho a ampliar la prestación de maternidad de 16 semanas hasta 26 o 32 semanas, consecuencia de sumar a su baja la que le hubiera correspondido al otro progenitor, con el fin de evitar la discriminación de sus hijos respecto de las que tienen dos progenitores en casa. Nos referimos, entre otras, a las SSTS, sala de lo social, núm. 1284/2023; núm. 1291/2023; núm. 1298/2023; y núm. 1279/2023, todas ellas de 21 diciembre, que siguen la doctrina marcada en la precedente STS de Pleno número 169/2023, de 2 de marzo (rcud. 3972/2020).

Considera el Tribunal Supremo que el reconocimiento al único progenitor de una familia monoparental de la prestación por nacimiento y cuidado de menor que le hubiera correspondido al otro progenitor no resulta una exigencia que derive ni de la CE, ni de ninguna norma de la UE, ni de ningún acuerdo o tratado internacional ratificado por España. Que no existe una supuesta vulneración de un teórico derecho del menor de las familias monoparentales a ser cuidado en condiciones de igualdad con respecto a las biparentales y que la legislación, de manera consciente, no ha previsto esta posibilidad ya que, de hecho, recientemente rechazó en el Senado una enmienda que pretendía introducir en la Ley una modificación en este sentido. El Tribunal Supremo considera, en definitiva, que lo que se le pide va más allá de lo que significa "interpretar y aplicar el derecho" y se sitúa en el ámbito de su creación, lo que le lleva a revocar las Sentencias del TSJ de Cantabria.

El año 2023 ha sido, en definitiva, un año electoral que ha generado cambios en la organización política de la Comunidad Autónoma, que ha pasado a estar gobernada por el PP con el apoyo inicial para la investidura del PRC, que ha llevado aparejado la exclusión de un posible Gobierno de coalición PP-Vox. A partir de ese momento, el PP ha debido contar con apoyos concretos en el Parlamento para aprobar la Ley de presupuestos y la Ley de acompañamiento, las dos más importantes de un año con escasa actividad legislativa.

CASTILLA Y LEÓN

Juan María Bilbao Ubillos
Universidad de Valladolid

1. Actividad político-institucional

En el *Informe* de 2022 constatamos que la cohabitación entre los dos socios del Gobierno no había registrado demasiadas tensiones o turbulencias y Vox se había conformado con una política de gestos y un lenguaje provocador cuando el asunto podía servir de munición en su "guerra cultural". Eso sí, como en todo matrimonio de conveniencia tradicional, los cónyuges llevan a veces vidas y agendas paralelas. Pues bien, esa sigue siendo la tónica dominante en el funcionamiento del Ejecutivo de coalición, fruto de una alianza pionera ("piso piloto") que se ha replicado en otras regiones tras las elecciones autonómicas del 28 de mayo. El partido de Abascal no ha logrado incluir en la agenda legislativa su anunciada "ley de violencia intrafamiliar" o la derogación del Decreto de 2018 sobre la memoria histórica (se limitan a incoar expedientes para declarar como bienes de interés cultural algunos monumentos y símbolos franquistas). Pero no remite su beligerancia contra los sindicatos ("sanguijuelas" o "parásitos" según el consejero de Industria, Comercio y Empleo, M. Veganzones) y por extensión contra el diálogo social, una fórmula que el PP regional siempre ha defendido como una de las señas de identidad de sus políticas desde las primeras legislaturas del presidente Herrera.

En enero Veganzones anunció la supresión del Servicio de Relaciones Laborales de Castilla y León (SERLA), una fundación análoga a la que existe en las demás Comunidades en la que participan la patronal CEOE, los sindicatos CC.OO. y UGT y la Junta y que se encarga de mediar en los conflictos laborales individuales o colectivos para evitar que se judicialicen (en 2022 intervino en 3.534 conflictos individuales, la cifra más alta en sus 25 años de historia, y 341 colectivos, con 160.000 trabajadores implicados). La Ley de Presupuestos no contempla ninguna partida para financiar este organismo, al que se asignaban casi un millón de euros en ejercicios anteriores. A partir de ahora esa labor de arbitraje la asumirán, según el consejero, las oficinas territoriales de Trabajo de la Junta, cuyos servicios de mediación se desmontaron precisamente para crear el SERLA. En marzo la Junta rechazó de plano el requerimiento formal (paso previo a la interposición de un recurso judicial) remitido por la ministra de Trabajo exigiendo la revocación de esa decisión,