

*Luis MARTÍN REBOLLO*

# INSTITUCIONES AUTONÓMICAS

ESTUDIO SOBRE EL DERECHO DE  
LA COMUNIDAD DE CANTABRIA

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA / ASAMBLEA REGIONAL DE CANTABRIA

**Luis Martín Rebollo** es Catedrático de Derecho Administrativo y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria, habiendo ejercido antes la docencia como Profesor Ayudante en la Universidad de Salamanca, como Profesor Adjunto en la de Zaragoza y como Catedrático, desde 1981, en la Universidad de Extremadura. Licenciado por la Universidad de Valladolid y doctor por la de Zaragoza con Premio Extraordinario es autor de varios libros y numerosos trabajos de su especialidad.

# **INSTITUCIONES AUTONÓMICAS**

**ESTUDIOS SOBRE EL DERECHO DE LA  
COMUNIDAD DE CANTABRIA**



**Luis MARTÍN REBOLLO**  
Catedrático de Derecho Administrativo

# **INSTITUCIONES AUTONÓMICAS**

## **ESTUDIOS SOBRE EL DERECHO DE LA COMUNIDAD DE CANTABRIA**

Santander, 1993

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA  

---

ASAMBLEA REGIONAL DE CANTABRIA

**Martín Rebollo, Luis**

**Instituciones autonómicas : estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria / Luis Martín Rebollo. -- Santander : Universidad de Cantabria : Asamblea Regional de Cantabria, 1993**

**568 p.**

**ISBN 84-8102-023-0**

**1. Cantabria - Administración I. Universidad de Cantabria II. Cantabria. Asamblea Regional, ed. III. TITULO**

**353.9(460.13)**

ISBN (13): 978-84-8102-023-6

ISNI: 0000 0005 0686 0180

DOI: <https://doi.org/10.22429/Euc1993.004>

[www.editorial.unican.es](http://www.editorial.unican.es)

Digitalización: Manuel Ángel Ortiz Velasco [emeaov]

© Luis Martín Rebollo

© Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria

Avda. Los Castros s/n

39005 Santander

ISBN: 84-8102-023-0

D.L.: S.S. 878/93

Imprime: DIDOT, S.A. Nervión, 3, 6º Bilbao Tel. (94)4248295

A Eduardo García de Enterría,  
lebaniego de Europa y de los Picos,  
maestro de universitarios.  
(27-4-1993)





# SUMARIO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	21
---------------------------	----

## **EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA**

<b>I. INTRODUCCIÓN: LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD DE CANTABRIA</b> .....	29
<b>II. EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD</b> .....	32
1. Planteamiento general .....	32
2. Las funciones del Presidente .....	33
A) EL PRESIDENTE COMO REPRESENTANTE SUPREMO DE LA CO- MUNIDAD AUTÓNOMA .....	33
B) EL PRESIDENTE COMO REPRESENTANTE ORDINARIO DEL ESTADO	36
C) EL PRESIDENTE COMO JEFE DEL GOBIERNO .....	38
3. La responsabilidad política del Presidente .....	40
4. El estatuto personal del Presidente .....	41
5. Elección, nombramiento, incapacidad y cese del Presidente ....	44
A) ELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO .....	44
B) INCAPACIDAD Y CESE DEL PRESIDENTE .....	46
6. El Gabinete del Presidente y la estructura orgánica de la Presi- dencia .....	47
<b>III. EL CONSEJO DE GOBIERNO</b> .....	52
1. Planteamiento general .....	52
2. Composición del Consejo de Gobierno y nombramiento de sus miembros .....	54
3. Cese del Consejo de Gobierno .....	58
4. Funcionamiento del Consejo de Gobierno .....	58
5. Funciones del Consejo de Gobierno .....	60
6. La responsabilidad política del Consejo de Gobierno .....	64
7. El Vicepresidente .....	64
8. Los Consejeros: atribuciones y estatuto personal .....	65

IV. LAS RELACIONES DEL PRESIDENTE Y DEL CONSEJO DE GOBIERNO CON LA ASAMBLEA REGIONAL DE CANTABRIA .....	68
1. Planteamiento general .....	68
2. La investidura del Presidente: remisión.- Los mecanismos de control con sanción .....	69
3. La cuestión de confianza .....	70
4. La moción de censura .....	71
5. Otros medios de control e impulso de la acción del Consejo de Gobierno sin sanción .....	73
6. Las delegaciones legislativas .....	75
V. LA ADMINISTRACIÓN DE LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA .....	77
1. Planteamiento general: el sentido de la Administración pública autonómica .....	77
2. La potestad organizatoria de la Comunidad de Cantabria .....	78
3. Los principios constitucionales y estatutarios de la Administración de la DRC .....	80
4. El modelo estructural de Administración pública adoptado .....	83
5. Órganos superiores de la Administración .....	86
6. Las Consejerías: organización y atribuciones .....	86
A) LOS CONSEJEROS .....	90
B) LOS DIRECTORES REGIONALES .....	92
C) LOS SECRETARIOS GENERALES TÉCNICOS .....	94
D) OTRAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS .....	96
7. La estructura orgánica y competencial de las distintas Consejerías. Planteamiento general y disfunciones observadas .....	97
A) CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA .....	105
B) CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y PRESUPUESTO .....	109
C) CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, VIVIENDA Y URBANISMO ..	111
D) CONSEJERÍA DE CULTURA, EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE	114
E) CONSEJERÍA DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA .....	117
F) CONSEJERÍA DE TURISMO, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES E INDUSTRIA .....	120
G) CONSEJERÍA DE ECOLOGÍA, MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .....	124
H) CONSEJERÍA DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL ...	127
8. Otras posibilidades organizativas .....	135
9. Consideraciones finales sobre la Administración autonómica ...	139
NOTA BIBLIOGRÁFICA .....	146

## LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

I.	INTRODUCCIÓN .....	153
II.	EL MARCO GENERAL DE LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	154
	1. Los principios inspiradores del sistema autonómico .....	154
	2. Los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas .....	156
	A) EL PRINCIPIO DISPOSITIVO .....	156
	B) EL MARCO CONSTITUCIONAL Y EL MODELO FINAL .....	157
	C) EXCEPCIONES AL ESQUEMA INICIAL .....	157
	3. Las competencias estatales .....	158
	4. Los intentos de «reconstrucción» del Título VIII de la Constitución.-El Informe de la Comisión de expertos, los Pactos Autonómicos de 1981 y el proyecto de Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). .....	159
III.	LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS PROBLEMAS PENDIENTES EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL .....	164
	1. Una primera aproximación interpretativa .....	164
	2. Cuestiones pendientes .....	166
	A) LA DELIMITACIÓN DE LA EXPRESIÓN «MATERIAS» .....	166
	B) LA NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS: EXCLUSIVIDAD Y CO-PARTICIPACIÓN .....	169
	C) LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS .....	169
	3. El significado y alcance de las materias competenciales en los arts. 148 y 149 de la Constitución y en los distintos Estatutos de Autonomía .....	170
	4. La naturaleza de la cláusula de exclusividad .....	178
	A) ESQUEMA DE LAS POSIBLES COMPETENCIAS AUTONÓMICAS ...	179
	5. La articulación de las competencias compartidas .....	180
	A) EL CARÁCTER DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL .....	181
	B) LA EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO .....	185
	6. A modo de recapitulación: límites genéricos del sistema de distribución competencial y alteración de sus contenidos .....	185

IV.	EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1981 Y SU SIGNIFICADO.- LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA .....	188
	1. El contenido del Estatuto .....	188
	2. Principios generales sobre las competencias asumidas .....	189
	3. Las competencias de la Diputación Regional de Cantabria ....	190
	A) MATERIAS EN LAS QUE LA COMPETENCIA SE PRETENDE EXCLUSIVA Y CON PLENITUD DE FUNCIONES (LEGISLAR, DICTAR REGLAMENTOS, GESTIONAR Y EJECUTAR MEDIANTE DECISIONES CONCRETAS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS), SALVO QUE EXPRESAMENTE SE ESPECIFIQUE OTRA COSA .....	190
	B) MATERIAS EN LAS QUE LA COMPETENCIA QUE SE ASUME LO ES PARA LEGISLAR Y EJECUTAR EN DESARROLLO DE LA NORMATIVA BÁSICA DEL ESTADO .....	192
	C) MATERIAS EN LAS QUE SÓLO SE ASUMEN FUNCIONES EJECUTIVAS, PERO NO LA POTESTAD LEGISLATIVA .....	195
	D) COMPETENCIAS DE LA ANTIGUA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SANTANDER QUE ASUME LA COMUNIDAD AUTÓNOMA .....	195
	E) EL VALOR PROGRAMÁTICO DEL ART. 25 DEL ESTATUTO .....	196
V.	FUNCIONES Y SERVICIOS DEL ESTADO TRANSFERIDOS A LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA .....	199
	1. El valor y el sentido de los decretos de traspasos de funciones y servicios .....	199
	2. Traspasos de funciones y servicios del Estado efectuados .....	200
VI.	EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA .....	205
	1. Desarrollo legislativo. Leyes aprobadas .....	205
	2. Actividad reglamentaria y de aplicación del Ordenamiento ....	209
	A) ALGUNOS SECTORES PREDOMINANTES DE LA ACTIVIDAD DE LA DRC .....	210
	3. Referencia a la organización administrativa de la DRC .....	211
VII.	CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL DE LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA .....	213
	1. Normas y actuaciones de la DRC impugnadas por el Estado ..	213
	2. Normas del Estado impugnadas por la DRC .....	217
	3. Conflictos con otras Comunidades Autónomas .....	219

VIII. LA AMPLIACIÓN COMPETENCIAL: LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE FEBRERO DE 1992 Y LA LEY ORGÁNICA 9/1992, DE 23 DE DICIEMBRE .....	220
1. Necesidad de un acuerdo político para la ampliación competencial .....	220
2. Contenido de los Pactos .....	221
3. La ampliación competencial .....	221
A) MATERIAS EN LAS QUE SE PRETENDE QUE LAS CCAA ASUMAN COMPETENCIAS EXCLUSIVAS .....	222
B) MATERIAS EN LAS QUE SE PRETENDE QUE LAS CCAA ASUMAN COMPETENCIAS DE DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO Y EN LOS TÉRMINOS QUE LA MISMA ESTABLEZCA, ASÍ COMO COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN .....	225
C) MATERIAS EN LAS QUE SE PRETENDE QUE LAS CCAA ASUMAN COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO .....	227
D) LA EDUCACIÓN COMO PROBLEMA ESPECÍFICO .....	228
E) EXCLUSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EXCEPTO LA GESTIÓN DEL INSERSO .....	229
F) REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA ..	230
4. Procedimiento de asunción de las nuevas competencias .....	233
5. El desarrollo del principio de cooperación: las Conferencias Sectoriales .....	235
IX. FINAL .....	238
NOTA BIBLIOGRÁFICA .....	243

## LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

I. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO INSTRUMENTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS: LOS MEDIOS PERSONALES Y LAS POLÍTICAS DE PERSONAL .....	249
--	-----

II.	DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA .....	253
1.	Las previsiones del texto constitucional y del Estatuto de Autonomía de Cantabria .....	253
2.	Del régimen preautonómico a la constitución de las Comunidades Autónomas: los trasposos de funcionarios y su normativa.- Problemas específicos .....	257
3.	La Ley del Proceso Autonómico de 1983 .....	262
4.	Las competencias autonómicas en materia de función pública y la legislación básica estatal .....	266
III.	LA FUNCIÓN PÚBLICA ESTATAL Y AUTONÓMICA EN LA LEY 30/1984: CUESTIONES PRELIMINARES .....	277
1.	La situación de los funcionarios transferidos .....	277
2.	La estabilización del personal contratado .....	279
3.	La movilidad del personal .....	287
4.	El personal eventual .....	288
IV.	ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA LEY 30/1984: EL MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL COMO MARCO DE LA NORMATIVA DE CANTABRIA .....	289
1.	Referencia a los modelos teóricos .....	289
2.	El modelo de función pública en la Ley 30/1984, de 2 de agosto: una reflexión crítica .....	292
3.	Los mecanismos del modelo organizativo de la legislación estatal básica .....	294
V.	LA NORMATIVA DE CANTABRIA EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA: DE LA LEY 4/1986, DE 7 DE JULIO, A LA VIGENTE LEY 4/1993, DE 10 DE MARZO, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	305
1.	Cuestiones preliminares: el ejemplo del «Informe», de 1985, de la Diputación General a las Cortes de Aragón, como referente institucional sobre la función pública y los problemas generales de la Administración autonómica .....	305
2.	Las Leyes de Cantabria 4/1986 y 4/1993: principios inspiradores .....	312
3.	Ámbito de aplicación y clases de empleo público .....	315
4.	Órganos superiores y de gestión en materia de personal .....	321
5.	El Registro de Personal de la DRC .....	326

6. Estructura y organización de la función pública de Cantabria: cuerpos y relaciones de puestos de trabajo .....	327
A) GRUPOS Y CUERPOS DE FUNCIONARIOS .....	327
B) RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y PLANTILLAS DE PERSONAL .....	340
7. La oferta de empleo público y la selección del personal .....	350
A) LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO .....	351
B) LOS SISTEMAS DE SELECCIÓN DE PERSONAL Y SU PROBLEMÁTICA .....	353
a) <i>Convocatoria y pruebas</i> .....	357
b) <i>Tribunales de selección</i> .....	360
c) <i>Valoración de las pruebas</i> .....	365
d) <i>Algunas referencias al procedimiento de selección</i> .....	365
e) <i>El nombramiento de interinos</i> .....	367
f) <i>La selección del personal laboral</i> .....	368
C) LA SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS MEDIANTE EL SISTEMA DE PROMOCIÓN INTERNA .....	369
a) <i>El acceso a un grupo inmediato superior</i> .....	370
b) <i>La reserva de plazas para la promoción interna</i> .....	372
c) <i>La exigencia de una previa estabilidad en el destino anterior</i> .....	373
d) <i>Pruebas de selección y provisión de puestos de trabajo</i> .....	373
e) <i>Otros requisitos</i> .....	377
8. La formación y perfeccionamiento de los empleados públicos: el Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria .....	377
9. Provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa en la función pública de Cantabria .....	380
A) SISTEMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO .....	381
a) <i>Los concursos</i> .....	381
b) <i>La libre designación</i> .....	384
c) <i>Remoción del puesto de trabajo y sus consecuencias</i> .....	385
d) <i>Otras formas extraordinarias de provisión de puestos de trabajo</i> .....	385
B) LA PROMOCIÓN PROFESIONAL .....	389
C) REFERENCIA A LA MOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS .....	395
10. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario .....	395
11. Situaciones de los funcionarios de la DRC .....	396
12. Derechos y deberes de los funcionarios de la DRC .....	400
13. Sistema de retribuciones .....	404
14. Régimen disciplinario .....	405
15. Disposiciones Adicionales y Transitorias .....	408
 NOTA BIBLIOGRÁFICA .....	 409

**LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO:  
UNA FUNCIÓN AUTONÓMICA ENTRE LAS COMPETENCIAS  
ESTATALES Y LA AUTONOMÍA LOCAL**

I.	LOS OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ENTRE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA	419
II.	LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA INCIDENCIA EN ELLAS DE TÍTULOS COMPETENCIALES ESTATALES	425
	1. Las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio	425
	2. Referencia a los posibles títulos competenciales concurrentes del Estado	427
III.	LA AUTONOMÍA LOCAL COMO LÍMITE A LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA. EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE AUTONOMÍA LOCAL	433
	1. El concepto de autonomía local: los datos constitucionales	433
	2. El nuevo planteamiento de la autonomía local. La autonomía local como garantía institucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional	436
	3. La autonomía local en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985	441
IV.	RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: COLABORACIÓN Y CONTROL	446
	1. El principio de colaboración	446
	2. Las técnicas de colaboración: en especial, las previsiones de la Ley 7/1985	447
	3. La judicialización de los sistemas de control sobre las Corporaciones locales	453
V.	LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	464
VI.	CONSIDERACIONES FINALES	466
	NOTA BIBLIOGRÁFICA	468



## LA COMARCA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA

I.	LA COMARCA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA	473
	1. Introducción .....	473
	2. La vertebración del territorio como tarea de las Comunidades Autónomas .....	473
	3. El significado de la comarca .....	475
	4. La comarca en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cantabria .....	477
	5. El marco legal de actuación autonómica respecto a las comarcas	479
	NOTA BIBLIOGRÁFICA .....	485

## INFORMES SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

I.	LA ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EN 1989 .....	489
	1. Actividad normativa: leyes .....	489
	2. Actividad reglamentaria: sectores .....	490
	3. Actividad de gestión .....	492
	4. Conflictividad jurídica .....	493
	5. Aspectos institucionales y conflictos políticos .....	494
	6. Valoración final .....	498
II.	LA ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EN 1990 .....	500
	1. Actividad normativa: leyes .....	500
	2. Actividad reglamentaria: sectores .....	503
	3. Actividad de gestión .....	505
	4. Conflictividad jurídica .....	507
	5. Aspectos institucionales y conflictos políticos .....	510
	A) COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS .....	510
	B) ESTRUCTURA DE GOBIERNO .....	511

C) LA MOCIÓN DE CENSURA .....	512
D) OTRAS CUESTIONES INSTITUCIONALES .....	514
6. Final .....	516
III. LA ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EN 1991 .....	518
1. Actividad normativa: leyes .....	518
2. Actividad reglamentaria: sectores .....	520
3. Actividad de gestión .....	522
4. Conflictividad jurídica .....	523
5. Aspectos institucionales y políticos .....	524
A) LAS ELECCIONES DE MAYO .....	524
B) EL PROCESAMIENTO DEL PRESIDENTE .....	525
C) ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA REGIONAL Y DEL GOBIERNO AU- TÓNOMO .....	527
D) OTROS ASPECTOS INSTITUCIONALES .....	528
6. Valoración final .....	528
IV. LA ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EN 1992 .....	532
1. Actividad normativa: leyes .....	533
2. Actividad reglamentaria: sectores .....	535
3. Actividad de gestión .....	537
4. Conflictividad jurídica .....	538
A) CONFLICTIVIDAD FORMALIZADA ANTE EL T.C. ....	538
B) RESOLUCIONES DEL T.C. SOBRE CANTABRIA EN 1992 .....	540
C) CONFLICTIVIDAD ORDINARIA .....	540
5. Aspectos institucionales y conflictos políticos .....	541
A) ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA REGIONAL Y DEL GOBIERNO AU- TÓNOMO .....	541
B) CONFLICTOS POLÍTICOS .....	542
6. Valoración final .....	543

## DIEZ AÑOS DE AUTONOMÍA EN CANTABRIA

I. DIEZ AÑOS DE AUTONOMÍA EN CANTABRIA .....	549
1. Referencias cronológicas .....	549
2. Aspectos institucionales .....	554
3. Algunos criterios valorativos .....	554

## **LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE EL FUTURO**

I. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE EL FUTURO .....	559
1. Diez años del Estatuto de Autonomía de Cantabria .....	559
2. El sentido profundo de la autonomía: el caso de Cantabria .....	561
3. El papel de la sociedad y el significado del Derecho en el futuro autonómico .....	564
4. Algunas cuestiones pendientes en la Comunidad de Cantabria ..	566



## PRESENTACIÓN

*1.— El presente libro pretende realizar un análisis de los aspectos institucionales básicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de sus medios instrumentales más destacados: las competencias y los empleados. Junto a estos tres aspectos centrales se realiza también un estudio de una de las competencias con mayor incidencia en orden a la vertebración del territorio, la de ordenación territorial, encuadrándola en el marco que la condiciona y limita: las competencias estatales y la autonomía local, que conducen a la idea de cooperación como criterio central. En este mismo sentido se realiza un breve análisis de las previsiones normativas del tema comarcal. En la parte final del libro se incluyen otros trabajos más descriptivos sobre la actividad de la Comunidad en estos últimos años para terminar con unas reflexiones de futuro.*

*El libro así estructurado tiene un doble origen. Por una parte es una respuesta a una iniciativa sugerida por los responsables del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, hace tiempo incumplida por mi parte. Pero, por otro lado, constituye un acercamiento a la realidad institucional de Cantabria que venía pensando también desde hace más tiempo aún.*

*En efecto, como he tenido oportunidad de decir en otra ocasión, el Estatuto de Autonomía de Cantabria y sus desarrollos institucionales básicos han estado prácticamente huérfanos de estudios monográficos o tratamientos globales. Hasta 1992 sólo existían los «Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cantabria», de Manuel PARDO CASTILLO, con la colaboración de Javier CORELLA PLÁ, (Edición de la Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1987), algunas referencias en el volumen colectivo «Jornadas sobre Administración autonómica uniprovincial», (Diputación Regional de Cantabria, Santander, 1983) y la edición del Estatuto, con algunos breves comentarios, de J.R.SAIZ, «El Estatuto de Autonomía de Cantabria», (Santander, s.f.).*

*Recientemente se acaba de publicar la destacada obra de Jesús LÓPEZ-MEDEL, «El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Comentarios y desarrollo», (Santander, 1992), que yo mismo he prologado, y está próxima a aparecer cuando escribo estas páginas la recopilación de las Conferencias y Mesas redondas que, concitando a autores conocidos y a personalidades de la vida política de la región, se han desarrollado este año 1992 en el seno de la «Cátedra Cantabria», fruto de un Convenio entre la Asamblea Regional y la Universidad, y que le ha correspondido dirigir, esta vez, al Catedrático de Derecho Cons-*

*titucional de la Facultad de Derecho, Dr. Bar Cendón. El ciclo se dedicó al análisis monográfico y por sectores del Estatuto de Autonomía a los diez años de su aprobación.*

*Aún así, no me parece incompatible el libro que ahora se presenta con todas estas obras porque siempre resulta útil una óptica pluralista y, en todo caso, porque el enfoque más detallado que aquí se aborda pretende centrarse en los aspectos que me parecen esenciales para un mejor conocimiento del entramado institucional de la Comunidad desde el Derecho Público y, más específicamente, desde el Derecho Administrativo, sin intención de agotar otros temas sectoriales.*

*2.— De todas formas acaso convenga aclarar algo más sobre el contenido y los orígenes de los trabajos que aquí se incluyen.*

*El libro adopta deliberadamente un tono pedagógico, dirigido como está a personas interesadas —estudiantes, funcionarios, profesionales, responsables políticos— pero a las que no se les debe suponer necesariamente un conocimiento cabal de los vericuetos del sistema. Por eso trata de exponer de forma sencilla, y a veces repetitiva, el estado de la cuestión en algunos puntos, el desarrollo normativo de la Comunidad Autónoma, el engarce con la normativa estatal, las matizaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional en sus aspectos básicos, las implicaciones de determinados preceptos y previsiones, desvelando igualmente, cuando procede, sus contradicciones o insuficiencias. Porque siendo como es un libro que nace del crisol académico no hurta tampoco la crítica —consustancial a la tarea intelectual— en todos aquellos aspectos organizativos, competenciales o funcionariales donde, a mi juicio, se observan aún previsiones normativas superables, bien en el orden estrictamente técnico, bien en el de su oportunidad o coherencia.*

*Por otra parte, conviene advertir algo, por lo demás, obvio. Como se sabe, la especificidad de los aspectos institucionales de cada Comunidad no es excesivamente relevante. Pero, con todo, existe. De ahí que, como regla, se haya partido de lo que es común a todas las demás Comunidades Autónomas para analizar después los aspectos que afectan más directamente a la de Cantabria. Al hilo de ellos se llevan a cabo reflexiones, comentarios, análisis o críticas, muchas de las cuales pueden ser también aplicadas, ciertamente, a otras Comunidades Autónomas. En ese sentido, el libro no adopta una visión reduccionista sino extrapolable, que va más allá de la exclusiva óptica de la Comunidad desde la que se lleva a cabo dicho análisis.*

*Como regla, se ha prescindido de las notas a pie de página. En contrapartida, se incluye al final de todos los Capítulos una Nota bibliográfica donde se da cuenta del origen de las citas de autores que se hacen en el texto y se remite al lector interesado a las monografías específicas que abordan también los aspectos tratados u otros conexos.*

*3.— Algunos de los capítulos del libro que ahora se ofrece de forma unitaria son reelaboraciones ampliadas de trabajos que han sido publicados aisladamente y de otros que hasta el momento permanecían inéditos. Conviene, por ello, desde el principio, aludir al origen de los mismos.*

*El Capítulo titulado «**Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria**» trae causa del que con un título similar, pero referido a la Comunidad de Madrid, se publicó en el volumen colectivo, dirigido por R. GÓMEZ-FERRER, «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid» (Ed. Civitas, Madrid, 1987, págs. 77 a 145). Su adaptación a la Comunidad de Cantabria no ha sido tarea fácil y el resultado es un trabajo nuevo por cuanto, sobre todo en la parte dedicada a la Administración, con ánimo de una cierta exhaustividad pretende ser detallado y rastrea los recovecos de las a veces confusas normas organizativas de la Comunidad Autónoma. Una parte del mismo se publica también en el volumen recopilativo de las conferencias de la «Cátedra Cantabria» al que ya me he referido. Su redacción definitiva se cierra en junio de 1992.*

*El segundo Capítulo se denomina «**Las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria**» y es un estudio, inédito hasta ahora, sobre el tema que le da título. De todas formas, una versión inicial, de la que procede y que se ha tratado de respetar al máximo, se remonta a 1982 con motivo de la redacción de una Conferencia sobre las competencias de la Comunidad Autónoma extremeña, impartida en la Caja de Ahorros de Cáceres, localidad en cuya Universidad me hallaba entonces destinado. He procurado, digo, respetar ahora, en lo posible, la redacción inicial de esa parte porque creo que los problemas generales estaban ya entonces bien planteados en sus perfiles básicos, que son los que interesa destacar, sin perjuicio de algunos matices de la jurisprudencia constitucional posterior. Se realiza también allí un análisis de los Pactos autonómicos de febrero de 1992 y las referencias a la actividad normativa de la Comunidad de Cantabria y a la conflictividad competencial se cierran como regla en junio de 1992, fecha también de la redacción final, sin perjuicio de recoger también la importante ley orgánica 9/1992, de 23 de*

diciembre. Una versión reducida de este trabajo se incluye en el número monográfico que dedica a Cantabria la Revista «Papeles de Economía Española» y que se publicará en breve.

*El Capítulo dedicado a «**La Función pública de la Comunidad Autónoma de Cantabria**» tiene su antecedente en otro titulado «El personal de la Comunidad Autónoma de Aragón», publicado en el libro colectivo, dirigido por A. EMBID IRUJO, «Derecho Público aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Aragón», (Ed. del Justicia de Aragón e Ibercaja, Zaragoza, 1990, págs. 437-486). Por razones editoriales y de espacio no se publicó entonces la amplia parte primera del trabajo dedicada al marco normativo estatal en el que se encuadra la legislación de funcionarios de la Comunidad Autónoma y que ahora se incorpora. La segunda parte es, obviamente, nueva y aborda el análisis de la normativa de la Diputación Regional de Cantabria y los problemas generales que suscita en el marco de la legislación básica estatal. La redacción final y recogida de datos se cerró en diciembre de 1991, pero ya en pruebas este libro hubo de redactarse de nuevo tras la publicación de la vigente Ley de la Función Pública de 10 de marzo de 1993.*

*El Capítulo titulado «**La ordenación del territorio: una función autonómica entre la competencias estatales y la autonomía local**» es un trabajo inédito que tiene, sin embargo, su origen en un Informe emitido a petición de la Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria en agosto de 1988 sobre los trabajos de la ponencia encargada de dictaminar el entonces proyecto de ley de ordenación del territorio. Para su publicación actual se ha prescindido de todos los aspectos concretos referidos a la ley para centrarme en los planteamientos generales que pueden tener, acaso, más interés, actualizando la redacción con nuevos datos derivados, sobre todo, de la reciente jurisprudencia constitucional.*

*El Capítulo dedicado a «**La comarca en el Estatuto de Autonomía de Cantabria**» constituye, básicamente, el Prólogo al libro de J. R. SAIZ, «La comarca en la autonomía de Cantabria», (Ed. Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1988, págs. I-XII), y en él se alude a las posibles opciones organizativas y competenciales del tema comarcal en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma.*

*Los denominados «**Informes sobre la actividad de la Comunidad Autónoma de Cantabria**» en 1989, 1990, 1991 y 1992 son reproducción de la parte dedicada a la Comunidad en el volumen que, con periodicidad anual,*



viene publicando la *Fundación Pi i Sunyer de Barcelona* con el título genérico «Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas», (Ed. Civitas, Madrid, 1990, para el de 1989; 1991, para el de 1990; edición de la propia *Fundación, Barcelona, 1992, para el de 1991* y pendiente de publicarse cuando se escriben estas páginas el de 1992) y en el que el autor participa en el amplio equipo de redacción. Se trata de una iniciativa no suficientemente conocida, quizá, que creo tiene gran utilidad pues recoge anualmente un informe de la actividad estatal que afecta a las CCAA, así como de la actividad de cada una de ellas con criterios descriptivos y valorativos. Analiza también, cada vez, la situación general y varios temas monográficos cambiantes. En la segunda parte del Informe se recopila toda la información que pueda afectar a las CCAA con fichas de toda su producción normativa, conflictividad, convenios firmados, jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo así como normas europeas que incidan en el ámbito autonómico.

El Capítulo, «**Diez años de autonomía en Cantabria**», es un breve trabajo que me pidió en este otoño de 1992 la revista «Historia 16» para su núm. 200, número extraordinario dedicado monográficamente al Estado de las Autonomías. Es una rápida y compendiada síntesis descriptiva de los principales acontecimientos políticos e institucionales desde la aprobación del Estatuto, con referencias a los datos electorales y con algunas cuestiones conclusivas que reproducen ideas y reflexiones reiteradas ya antes en alguno de los «Informes Pi i Sunyer» y en el «Prólogo» al que me refiero en el párrafo siguiente. No obstante esas reiteraciones lo incluyo aquí porque, dado el obligado carácter compendiado que imponía su destino, puede ser quizá un recordatorio a vuela pluma de las dificultades y peripecias por las que ha pasado la Comunidad Autónoma, cuyos aspectos institucionales y jurídicos se analizan en las demás partes de este libro.

Finalmente, el último Capítulo titulado «**Las Comunidades Autónomas ante el futuro**» fue en su origen el Prólogo que realicé para el ya citado libro de Jesús M. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, «El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Comentarios y desarrollo», (Santander, 1992, págs. 9-18).

En Santander, abril de 1993



# EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN: LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD DE CANTABRIA.- II. EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD: 1. Planteamiento general.- 2. Las funciones del Presidente: A) EL PRESIDENTE COMO REPRESENTANTE SUPREMO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.- B) EL PRESIDENTE COMO REPRESENTANTE ORDINARIO DEL ESTADO.- C) EL PRESIDENTE COMO JEFE DEL GOBIERNO.- 3. La responsabilidad política del Presidente.- 4. El estatuto personal del Presidente.- 5. Elección, nombramiento, incapacidad y cese del Presidente.- 6. El Gabinete del Presidente y la estructura orgánica de la Presidencia.- III. EL CONSEJO DE GOBIERNO: 1. Planteamiento general.- 2. Composición del Consejo de Gobierno y nombramiento de sus miembros.- 3. Cese del Consejo de Gobierno.- 4. Funcionamiento del Consejo de Gobierno.- 5. Funciones del Consejo de Gobierno.- 6. La responsabilidad política del Consejo de Gobierno.- 7. El Vicepresidente.- 8. Los Consejeros: atribuciones y estatuto personal.- IV. LAS RELACIONES DEL PRESIDENTE Y DEL CONSEJO DE GOBIERNO CON LA ASAMBLEA REGIONAL DE CANTABRIA: 1. Planteamiento general.- 2. La investidura del Presidente: remisión.- Los mecanismos de control con sanción.- 3. La cuestión de confianza.- 4. La moción de censura.- 5. Otros medios de control e impulso de la acción del Consejo de Gobierno sin sanción.- 6. Las delegaciones legislativas. V. LA ADMINISTRACIÓN DE LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA: 1. Planteamiento general: el sentido de la Administración Pública autonómica. 2. La potestad organizatoria de la Comunidad de Cantabria. 3. Los principios constitucionales y estatutarios de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria. 4. El modelo estructural de Administración Pública adoptado. 5. Órganos superiores de la Administración autonómica. 6. Las Consejerías: organización y atribuciones. A) LOS CONSEJEROS. B) LOS DIRECTORES REGIONALES. C) LOS SECRETARIOS GENERALES TÉCNICOS. D) OTRAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS. 7. La estructura orgánica y competencial de las distintas Consejerías. Planteamiento general y disfunciones observadas. A) CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA. B) CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y PRESUPUESTO. C) CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, VIVIENDA Y URBANISMO. D) CONSEJERÍA DE CULTURA, EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE. E) CONSEJERÍA DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. F) CONSEJERÍA DE TURISMO, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES E INDUSTRIA. G) CONSEJERÍA DE ECOLOGÍA, MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. H) CONSEJERÍA DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. 8. Otras posibilidades organizativas. 9. Consideraciones finales sobre la Administración autonómica. NOTA BIBLIOGRÁFICA.



# I. INTRODUCCIÓN: LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD DE CANTABRIA

La distribución territorial del Poder que está en la base misma del Estado compuesto que la Constitución diseña precisa, como requisito indispensable, el montaje de un aparato institucional y de una organización que la vertebrar. La organización de las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas (CCAA) se configura, así, como el sustrato necesario para poder llevar a cabo las competencias –legislativas y de gestión– que pueden asumir. Sin embargo, por raro que parezca, la Constitución (CE) apenas si contiene referencias al modelo organizativo que las provincias, constituidas en CCAA, pueden adoptar. Únicamente en el caso de las de autonomía plena o de primer grado, es decir, aquellas que accedieron a la autonomía a través del complicado mecanismo diseñado en el art. 151 CE y las consideradas «históricas» a las que se refiere la Disposición Transitoria 2ª del texto constitucional, éste les impone un esquema organizativo basado en una Asamblea legislativa o Parlamento elegido por sufragio universal, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros, al que corresponde la dirección del Consejo, la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en ésta (art. 152.1 CE).

Para el resto de las CCAA no existe mención alguna acerca del modelo organizativo que los constituyentes vislumbraban. Las únicas referencias indirectas se encuentran en los arts. 147 y 148 CE, para remitir su concreción a los Estatutos de Autonomía en uso del principio dispositivo, que se convierte así, una vez más, en la clave de todo el Título VIII CE, a causa, en buena medida, del carácter transaccional del mismo.

Estas dos referencias consisten en decir que los Estatutos deberán contener la «organización y sede de las instituciones autónomas propias» (art. 147.2.c) y que las CCAA podrán asumir competencias sobre «la organización de sus instituciones de autogobierno» (art. 148.1.1).

Tan escasas menciones en un tema esencial como éste podían ocultar y de hecho ocultaban una intención no explícita, pero denunciada pronto por los comentaristas, que era, sin embargo, políticamente inviable. De ahí, quizá, la falta de concreción de lo que podía pensarse constituía un propósito no declarado o, en todo caso, «aparcado». Me refiero a la idea de prever dos tipos de CCAA.

Unas, las históricas y aquellas que superaran el difícil listón del art. 151 CE, que el «test» andaluz se encargó de demostrar la pretensión de hacerlo inoperante, aunque la tenaz perseverancia del electorado lograra superar todas las trabas; y, de otra parte, todas las demás. Sólo las primeras tendrían el esquema institucional previsto en el art. 152 CE, que era tanto como decir que sólo ellas poseerían Asamblea legislativa y, por consiguiente, autonomía política y potestad legislativa.

Las circunstancias políticas, el síndrome de imitación y el silencio constitucional, que de hecho equivalía a libertad organizativa, invalidaron pronto este no declarado propósito cuya falta de concreción, por otra parte, decía ya bastante acerca del convencimiento de sus autores sobre su inviabilidad, supuesto el principio dispositivo que preside el sistema. El hecho cierto es que todas las CCAA asumen, precisamente en virtud de ese principio, competencias legislativas y todas ellas prevén, por lo tanto, la existencia de una Asamblea o Parlamento autónomo.

La paradoja, sin embargo, debe ser destacada puesto que esa conclusión produce, en efecto, el resultado contradictorio de que las CCAA de segundo grado o de acceso diferido al techo máximo de autonomía (art. 148.2 CE) poseían, así, –al menos teóricamente– un margen de libertad prácticamente sin límites en la organización de sus instituciones de autogobierno, mientras que las de primer grado, las que podían ser consideradas inicialmente regiones de estatuto especial, estaban limitadas por el esquema impuesto en el art. 152.1 CE.

El resultado, sin embargo, fue la homogeneidad, dado que todas las CCAA van a seguir prácticamente ese esquema, y la de Cantabria no será en esto una excepción. A partir de ese momento no hay posibilidad de establecer una distinción entre un tipo y otro de CCAA, que se diferenciarán sólo, transitoriamente, por su acceso inmediato o diferido al máximo competencial que la propia Constitución prevé.

Es en este contexto en el que hay que entender los arts. 7 y 8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Cantabria (EAC), aprobado por ley orgánica 8/1981, de 30 diciembre, que dice así:

«Art. 7. - Los poderes de la Comunidad Autónoma de Cantabria se ejercerán a través de la Diputación Regional, la cual está integrada por la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y el Presidente».

«Art. 8.- Las leyes de Cantabria ordenarán el funcionamiento de estas instituciones de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto».

Es la Comunidad como tal la que adquiere la denominación de Diputación Regional de Cantabria, lo que produce a veces cierto confucionismo, al que contribuye también el nombre. La DRC es el ente global que integra al Parlamento (Asamblea Regional), al Gobierno (Consejo de Gobierno) y al Presidente, cuya importancia y singularidad hace que aparezca configurado doblemente: como órgano propio y como cabeza del Gobierno. La Administración de la DRC en realidad depende del Consejo de Gobierno, como sucede también con la Administración del Estado. Conviene, pues, tener en cuenta estas matizaciones para no confundir planos, no sólo desde la óptica jurídica sino también política.

La Asamblea de Cantabria, órgano legislativo de la Comunidad, se regula en el propio Estatuto (arts. 9 y ss.) y su funcionamiento se rige por el Reglamento aprobado el 19 de diciembre de 1983 por el Pleno de la misma. Su análisis no es objeto de nuestra atención, que quedará limitada al Presidente y al Gobierno de la Comunidad, así como a la Administración autonómica.

El Gobierno y la Administración de la Comunidad de Cantabria se regulan directamente en el EAC y en una ley a la que aquél remite su desarrollo. Se trata, en efecto, de la Ley 3/1984, de 26 de abril, del Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Regional de Cantabria (LGA) que, de acuerdo con los arts. 16.3 y 17.5 EAC, regula «el estatuto personal y atribuciones del presidente de la Diputación Regional, así como la organización del Consejo de Gobierno y las atribuciones y estatuto personal de cada uno de sus componentes», y también «la organización y estructuración de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Cantabria».

Al análisis de ambas instituciones, y al hilo de esta importante ley, se dedican las páginas que siguen.

## II. EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD DE CANTABRIA

### 1. Planteamiento general

Los autores que se han ocupado, con carácter general, de analizar la figura del Presidente autonómico han destacado la naturaleza híbrida de esta institución, que se adecuaría mal a las categorías clásicas de las formas de gobierno puras: la parlamentaria y la presidencialista. La primera se caracteriza por la existencia de un Jefe de Estado y un Jefe o Presidente del Gobierno, cada uno de ellos con funciones propias y separadas, de representación en un caso y de gobierno en el otro, siendo el Presidente elegido por la Asamblea legislativa y responsable políticamente ante ella. La forma de gobierno presidencialista supone la existencia de una sola persona que aúna las funciones representativas y de gobierno y cuya legitimidad le viene de la elección directa por el electorado.

La caracterización híbrida del Presidente autonómico vendría del hecho de que, a tenor del art. 152 CE y del correspondiente precepto estatutario, no sólo preside el órgano ejecutivo colegiado sino que ostenta también «la suprema representación de la Comunidad Autónoma», entendida como un todo. De ahí la conclusión sobre la orientación supuestamente presidencialista de los Estatutos y la posición singular del Presidente. Sin embargo, sin perjuicio de la indudable primacía del Presidente y su singularización estatutaria, el Presidente y el Consejo que dirige se enmarcan, a mi juicio, en un contexto inequívocamente parlamentario, que viene caracterizado por dos notas esenciales: la elección del Presidente por la Asamblea legislativa y su responsabilidad política ante ella (art. 16.2 y 3 EAC y arts. 6 y 8 LGA), aunque falte como elemento añadido el poder de disolución de la Asamblea.

Y es que al margen de ostentar la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado, como veremos, la función más importante del Presidente consiste en presidir y dirigir la actividad del Consejo de Gobierno y de la Administración autonómica. En ese sentido y por esa razón es responsable ante quien lo eligió, alzaprímándose así el principio de legitimidad democrática, que se basa en el mantenimiento de la confianza parlamentaria. El Presidente es, desde este punto de vista, la cabeza visible de un órgano colegiado en el que actúa formalmente sin jerarquía jurídica y administrativa. Pero esta visión es insuficiente, puesto que desde el punto de vista político la preeminencia y la posición privilegiada del Presidente es notoria y se expresa en su facultad de



nombrar y cesar a los miembros del Consejo (arts. 17.3 EAC y 13.b LGA), por lo que, de hecho, su opinión no se integra como un voto más en la formación de la voluntad del órgano colegiado que preside y concentra en su figura todo el poder político, por el que debe responder. Preponderancia política, pues, que se manifiesta en su exclusivo protagonismo en el proceso de investidura y en el nombramiento de los Consejeros y que hace que, aunque la responsabilidad sea de todo el Consejo, solidariamente (art. 18.1 EAC), se personifique en su figura a través del mecanismo de la moción de censura, que debe incluir, precisamente, un candidato a la Presidencia [art. 9.1.j) EAC y 141.2 del Reglamento de la Asamblea,(RA)].

El Presidente de la Comunidad es, así, una institución fundamental que viene regulada detalladamente en el EAC y en la LGA, donde se especifican sus atribuciones, estatuto personal, elección, nombramiento y cese, tal y como vamos a describir a continuación.

## **2. Las funciones del Presidente**

El art. 1 LGA establece con carácter general:

«El Gobierno y la Administración de la Diputación Regional de Cantabria se ejercen a través del Presidente, el Consejo de Gobierno y los consejeros, como órganos superiores.

Todos los órganos de la Administración se hallan bajo la dependencia del Presidente o del consejero correspondiente».

Y, refiriéndose ya más en concreto al Presidente, el art. 4 de la citada ley, que viene a reproducir literalmente el art. 16.1 EAC, dice:

«El Presidente de la Diputación Regional de Cantabria preside, dirige y coordina la actuación del Consejo de Gobierno, ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Cantabria».

### **A) EL PRESIDENTE COMO REPRESENTANTE SUPREMO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

Se trata de una función de contenidos simbólicos y protocolarios más que jurídicos y políticos, aunque también los posee.

Es claro que el representante supremo del pueblo de Cantabria no es el Presidente (elegido, en definitiva, por una parte del electorado a través de las

mayorías parlamentarias que en cada caso se formen), sino la Asamblea legislativa. Así se desprende del art. 9 EAC. Por consiguiente, es necesario concluir que la representación a la que aquí se alude hace referencia a la que simbólicamente ostenta el Presidente respecto del conjunto jurídico e institucional de la Comunidad. Una representación que plasma la idea de la unidad de la Comunidad en el orden interno y externo, como símbolo de identidad, pero que políticamente, como ha señalado E. ALBERTÍ, no puede equipararse a la tarea moderadora de un Jefe de Estado, pues la condición de parlamentario del Presidente le impide jugar ese papel.

La LGA (art. 11) atribuye al Presidente en esta condición las siguientes funciones:

- a) Mantener relaciones con las demás instituciones del Estado y sus Administraciones.
- b) Firmar convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.
- c) Convocar elecciones a la Asamblea Regional.
- d) Nombrar a los miembros del Consejo de Gobierno.

La última de las funciones contempladas en este precepto está fuera de lugar, en mi opinión, puesto que esos nombramientos se efectúan por el Presidente en tanto que Presidente del Consejo de Gobierno, como acertadamente se repite luego en el art. 13.b) LGA. Tal enunciado no aparece, por lo demás, en leyes homónimas de otras CCAA que, sin embargo, sí contienen los otros tres.

El primer supuesto suele estar enunciado en otras leyes autonómicas de la siguiente manera: «ostentar la alta representación de la Comunidad en las relaciones con las demás Instituciones del Estado y sus Administraciones», pues el mantenimiento de relaciones ordinarias en nombre del Gobierno que preside es más bien una tarea propia de su condición de Jefe del Gobierno. Como representación de la Comunidad se trata de una manifestación genérica de la antes aludida representación simbólica y protocolaria, aunque también puede tener alguna repercusión jurídico-constitucional. Así, el art. 155 CE prevé que si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución o las leyes le imponen o actúa de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno podrá adoptar determinadas medidas *previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma*. Entiendo que este requerimiento se le hace al Presidente no sólo como Presidente del Consejo de Gobierno sino, mejor aún, como Presidente de la Comunidad y su representante, puesto que el incumplimiento a que se refiere el precepto constitucional citado debe ser imputado a la Comunidad como un todo y puede provenir no sólo del Consejo

de Gobierno sino también de otros órganos estatutarios. La representación a la que se refiere el apartado a) del art. 11 LGA tiene también, de este modo, consecuencias que van más allá de las meramente protocolarias, aunque sean éstas su manifestación más habitual.

La representación de la Comunidad se manifiesta también en la firma de convenios y acuerdos de cooperación. Este tipo de colaboración con otras CCAA puede ser de dos clases, según el art. 30 EAC. Acuerdos que versen sobre gestión y prestación de servicios de carácter administrativo, reconducibles en última instancia al género común de los convenios interadministrativos; y aquellos otros acuerdos de cooperación que versen sobre cualquier otra materia, con el límite impuesto por el art. 145.1 CE, que prohíbe la federación de CCAA, esto es, el establecimiento de vínculos políticos de colaboración permanente. La diferencia entre unos y otros consiste en que los primeros simplemente deben ser comunicados a las Cortes Generales, en tanto los segundos precisan «previa autorización» de aquéllas. Sin embargo, y con un grado de rigidez presente también en otros Estatutos que dificulta sin duda la consustancial fluidez de los convenios interadministrativos, el art. 9.1.d) EAC somete ambos tipos de Convenios a la obligada ratificación de la Asamblea legislativa, estableciendo después los arts. 131 y siguientes del Reglamento de ésta (RA) el procedimiento del otorgamiento de la autorización, que, básicamente, es el procedimiento legislativo común, con mínimas especialidades. En la medida, pues, en que interviene el órgano legislativo –intervención que puede ser procedente si resultan implicados los Presupuestos o se precisan medidas legislativas para su ejecución– la firma del Convenio por parte del Presidente en tanto que representante de la Comunidad está justificada. En otro caso, la exigencia de la intervención parlamentaria para la validez de un Convenio meramente administrativo puede ser valorada como una formalidad excesiva, dado que como tal convenio interadministrativo podía ser adoptado y firmado por el Presidente en su condición de Presidente del Consejo de Gobierno. La exigencia explícita de la ratificación que hace el art. 9 EAC en todos los casos y la competencia que corresponde al Consejo de Gobierno, que se limita a «proponer a la Asamblea Regional la aprobación», dejan poco resquicio a una interpretación más flexible cuando se trata de Convenios con otras CCAA. La práctica política, sin embargo, en materias de mínima importancia como el ejemplo puesto en los debates constitucionales a propósito del art. 145 CE (una colaboración puntual o temporal, la concertación para celebrar un simposio...) impondrá seguramente, si no ha impuesto ya, la posibilidad de convenios estrictamente administrativos con tal nombre o sin él celebrados entre los órganos ejecutivos sin intervención de las Asambleas legislativas, ni de las Cortes Generales. En tales supuestos –cuyos excesos siempre podrían ser controlados– la intervención del Presidente de la Comunidad no sería a título de tal.

Finalmente, corresponde al Presidente de la Comunidad como representante de ésta (y actuando casi como un Jefe de Estado) no ya proponer la convocatoria de elecciones, que es lo que le corresponde al Presidente del Gobierno (art. 115 CE), sino *convocar* las elecciones a la Asamblea de Cantabria (art. 10.3 EAC y 11.c LGA) y, aunque ni el Estatuto, ni la ley del Gobierno lo prevén, según el art. 1 del Reglamento de la Asamblea le corresponde también la convocatoria de la sesión constitutiva de la Asamblea electa. No está prevista, sin embargo, la facultad de disolver la Cámara anticipadamente. Es más, la reciente reforma del Estatuto, llevada a cabo por Ley orgánica 7/1991, de 13 de marzo, excluye expresamente esa posibilidad cuando el art. 10.3, *in fine*, establece: «La Asamblea sólo podrá ser disuelta en los supuestos del art. 16.2», es decir, en el caso de que, pasados dos meses tras las elecciones, ningún candidato hubiera obtenido la confianza de la Asamblea; supuesto en que ésta queda disuelta y se convocan nuevas elecciones, pero el mandato de la nueva Asamblea dura «en todo caso» hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera.

## B) EL PRESIDENTE COMO REPRESENTANTE ORDINARIO DEL ESTADO

Esta función, que está tomada también, como la anterior, del art. 152 CE, ha propiciado una discusión doctrinal que, en mi opinión, no tiene excesiva razón de ser. Parece claro que esta referencia no está hecha al Estado-organización sino al conjunto global del Estado, es decir, en palabras del prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, a «todas las esferas que la Constitución construye y unifica, el Estado como totalidad política organizada». El propio Tribunal Constitucional se ha referido ya en alguna ocasión a la utilización anfibia del término «Estado» en la Constitución, que alude unas veces a «la totalidad de la organización jurídico-política» y otras «al conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos» [STC de 28 de junio de 1981, Fundamento Jurídico (FJ) 5º]. Es obvio que aquí la Constitución, el art. 16.1 EAC y la LGA no atribuyen al Presidente la representación de las instituciones centrales, sino la de la totalidad de la organización como comunidad política, de la que son una parte las CCAA, que configuran al Estado (art. 137 CE). En este sentido, y partiendo de la concepción de Ordenamiento jurídico de S. ROMANO para el que éste es fundamentalmente organización, A. BAR ha podido decir, a mi juicio con acierto, que la representación a la que se está aludiendo es a la del Estado concebido como Ordenamiento; un Ordenamiento que halla en la Constitución su reducción a la unidad y que está formado por dos subsistemas normativos, que suponen también dos organizaciones integradas en un supraconcepto más general y único.

Desde otra perspectiva más simple podemos decir que el Presidente simboliza, al atribuírsele la representación ordinaria del Estado, las ideas de per-

manencia, continuidad e integración en un todo de la Comunidad, es decir, la idea de la unidad del Estado en los términos del art. 2 CE; unidad que no sólo no es incompatible con la autonomía sino que se realiza, precisamente, desde el reconocimiento y garantía de ésta a partir del valor superior del pluralismo que la propia Constitución enuncia en su art. 1.

Ambas ideas –unidad y autonomía– convergen en la figura del Presidente que, si desde un punto de vista es el Presidente de la Comunidad entendida como un todo y su representante, desde otra óptica es también el representante de la comunidad política organizada en torno al Ordenamiento constitucional. Por eso, desde mi punto de vista, se explica también con esta perspectiva que el requerimiento en el supuesto límite de la coacción estatal a que se refiere el ya citado art. 155 CE se realice a través del Presidente de la Comunidad en el que concurren las dos funciones a las que nos venimos refiriendo.

Con estos planteamientos quizá sea más fácil concretar a qué aluden la Constitución y el Estatuto cuando afirman que esta representación es la «ordinaria». ¿Cuál sería, en ese caso, la supuestamente extraordinaria? Esta no demasiado afortunada expresión no puede contraponerse a una hipotética representación extraordinaria sino, como señalan B. PENDAS y E. ALBERTÍ, a «suprema» o «más alta», esto es, hace referencia desde esa perspectiva simbólica a quien con el mismo carácter representa la unidad y permanencia del Estado global: el Rey (art. 56.1 CE), por más que esta hipótesis haya sido descartada por M. BASSOLS. Sin embargo, así se explicaría el hecho de que el Presidente de la Comunidad, como especifica la LGA, promulgue las leyes autonómicas «en nombre del Rey», de manera que en este acto formal no ejerce atribuciones o poderes propios, sino en nombre (en representación) de quien tiene asignada la potestad de hacerlo según el art. 62.a) CE.

El art. 12 LGA atribuye al Presidente en su condición de representante ordinario del Estado dos funciones:

a) La ya citada de promulgar en nombre del Rey las leyes y ordenar su publicación en el plazo de 15 días desde su aprobación; y

b) Ordenar la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

No menciona la LGA entre las funciones del Presidente la de sancionar las leyes junto con su promulgación. Dado el carácter vacío de contenido de este acto, reducto de una concepción superada que venía a atribuir al Monarca la posibilidad de veto, ante el silencio estatutario y legal hay que concluir que no está prevista la sanción y que sus efectos simbólicos y de proclamación solemne y formal de las leyes quedan cubiertos con el requisito de la promulgación.

### C) EL PRESIDENTE COMO JEFE DEL GOBIERNO

Se trata, en este caso, de la función más significativa de las tres que le asigna el EAC y la LGA.

La Constitución (art. 152.1) y el Estatuto de Autonomía de Cantabria asignan la función ejecutiva al Consejo de Gobierno. Éste, en efecto, «es el órgano colegiado de gobierno de Cantabria» (art. 17.1 EAC). En parecidos términos se pronuncia la LGA: «El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política y la Administración de la Diputación Regional de Cantabria y el titular de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria, bajo la dirección y coordinación de su Presidente» (art. 16 LGA). El Presidente, en efecto, «preside, dirige y coordina la actuación del Consejo de Gobierno», como señalan los arts. 16.1 EAC y 4 LGA.

Aunque se ha dicho que los Estatutos que contienen una dicción semejante son más presidencialistas que lo que prevé la Constitución para el Presidente del Gobierno de la Nación, a mi juicio el esquema es idéntico al previsto en los arts. 97 y 98.2 CE y es inútil buscar diferencias sustanciales. Administrativamente el Presidente lo es sólo de un órgano colegiado cuya acción preside y coordina y en su seno se configura como un «primus inter pares». Pero esa es una visión exclusivamente formal que políticamente no corresponde a la realidad. Su preeminencia es obvia, de modo que es impensable que se tomen decisiones con su criterio o su voto en contra. Su elección parlamentaria, la facultad de designar y cesar libremente a los miembros del Consejo (arts. 16.2 y 17.3 EAC, 13.b y 24 LGA) y la potestad de establecer el programa gubernamental, le confieren un poder político superior a su mera función formal de presidir, dirigir y coordinar un órgano colegiado.

Jurídicamente, sin embargo, no aparece en una posición de jerarquía respecto del Consejo, aunque se distinga en la composición de éste entre el Presidente y los Consejeros (arts. 17.2 EAC y 17.1 LGA), de la misma manera que, aunque se pretenda diferenciar la responsabilidad política del Consejo (arts. 18.1 EAC y 32 LGA) de la del Presidente (arts. 16.3 EAC y 8 LGA), en realidad es todo el Consejo quien responde políticamente de forma solidaria, tanto en el supuesto de que la moción de censura se dirija contra él, como si es contra el Presidente (art. 9.1.j. EAC, en relación con los citados arts. 18.1 EAC y 32 LGA).

El art. 13 LGA enumera las atribuciones del Presidente del Consejo de Gobierno. Todas ellas pueden reconducirse a tres grandes apartados: las funciones que corresponden como regla general al Presidente de un órgano colegiado; las de dirección política del Gobierno; y las más estrictamente administrativas y de coordinación.

Así, compete al Presidente del Consejo de Gobierno:

a) Fijar las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad y cumplimiento.

b) Nombrar y cesar al Vicepresidente, en su caso, y a los Consejeros, informando al Pleno de la Asamblea Regional en el plazo de 15 días, sin perjuicio de la comunicación inmediata y por escrito.

c) Encomendar a un Consejero el despacho de una Consejería en el caso de ausencia, enfermedad, impedimento o cese del titular de la misma.

d) Convocar las reuniones del Consejo de Gobierno, fijar el orden del día, presidir las sesiones y dirigir las deliberaciones.

e) Impulsar el programa legislativo del Consejo de Gobierno.

f) Facilitar la información que la Asamblea Regional solicite del Consejo de Gobierno.

g) Plantear ante la Asamblea, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza.

Asimismo le compete dirigir la Administración de la DRC, según dispone el art. 34 LGA: «La Administración de la Diputación Regional de Cantabria actúa mediante órganos jerárquicamente ordenados, al frente de los cuales se encuentra el Presidente de la Diputación Regional». Y en cuanto tal le corresponde (art. 35 LGA):

a) Coordinar la elaboración de normas de carácter general.

b) Firmar los Decretos acordados por el Consejo de Gobierno y ordenar su publicación en el «Boletín Oficial de Cantabria».

c) Resolver los conflictos de competencias entre distintas Consejerías cuando no se hubiese alcanzado el acuerdo entre sus titulares.

d) Aquellas otras funciones que las Leyes y Reglamentos le asignen expresamente.

De entre las funciones enumeradas en estos preceptos sorprende que no se incluyan algunas que suelen ser frecuentes en leyes similares de otras CCAA como autorizar gastos o solicitar dictámenes del Consejo de Estado. Esta última referencia se contiene, no obstante, en el art. 20.1 de la ley orgánica del Consejo de Estado, de 22 de abril de 1980. Sin embargo, la autorización del gasto no es una competencia implícita, si se tiene en cuenta además que los arts. 47 y 48 de la ley de Finanzas de Cantabria, de 21 de diciembre 1984, reservan esta

función expresamente a los Consejeros «excepto los casos reservados por la ley a la competencia del Consejo de Gobierno» (art. 47.1) como establecía, antes, el art. 81 LGA.

El art. 14 LGA prevé la posibilidad de que el Presidente delegue en el Vicepresidente o en los demás miembros del Consejo de Gobierno las competencias mencionadas en el citado art. 13 LGA, salvo la fijación de directrices generales de la acción de gobierno, nombramiento y separación de Consejeros y planteamiento de la cuestión de confianza. La delegación se somete, en todo caso, al requisito de su publicación en el BOC y a la exigencia de dar cuenta por escrito a la Asamblea, para lo que, a diferencia de lo previsto en otras CCAA, no se prevé plazo alguno. La delegación puede revocarse en cualquier momento informando asimismo a la Asamblea y ordenando –dice la ley– la publicación «de dicha avocación», empleando con notoria impropiedad esta última expresión.

En cuanto a las funciones de representación no cabe, en puridad, la delegación, como previene el art. 17.4 EAC, sino la sustitución, a la que la propia LGA alude, aunque pensando en los supuestos de incapacidad declarada o fallecimiento del Presidente, en los que «se hará cargo de la Presidencia el Vicepresidente, en su caso, o el Consejero de la Presidencia hasta la toma de posesión del sucesor (art. 10 LGA). Tal sustitución se produce también los supuestos de enfermedad o ausencia del Presidente.

En cualquier caso, tanto la delegación como la sustitución temporal del Presidente no eximen a éste de su responsabilidad política, que es solidaria de todo el Consejo.

Por último, resta decir que las ausencias temporales del Presidente superiores a un mes deben ser autorizadas por la Asamblea Regional (art. 15 LGA).

La LGA, en definitiva, realza la figura del Presidente de la Comunidad, tanto como supremo representante de ésta y ordinario del Estado en la misma, como en su condición de Presidente del Consejo de Gobierno, pero todo ello en el contexto global de un sistema parlamentario en el que el Presidente y el Consejo responden políticamente ante la Asamblea.

### **3. La responsabilidad política del Presidente**

Se alude a ella de forma lacónica en el art. 16.3 EAC: «El Presidente de la Diputación Regional será políticamente responsable ante la Asamblea Regional». Pero como no cabe distinguir su responsabilidad de la del Consejo de



Gobierno, que responde solidariamente (arts. 18.1 EAC y 32 LGA), me referiré a ella de manera conjunta cuando aborde las relaciones del Presidente y del Consejo con la Asamblea.

#### **4. El estatuto personal del Presidente**

A) El Presidente es elegido por la Asamblea de entre sus miembros. Tiene, por consiguiente, el estatuto personal de los diputados que establece el art. 11 EAC y reproducen, en términos similares, los arts. 10 a 12 del Reglamento de la Asamblea. Se trata de las prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad parcial y fuero especial.

La inviolabilidad consiste en que no puede ser sometido a procedimiento alguno, ni aun después de haber cesado en su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones de diputado (arts. 11 EAC y 10 RA).

Lo que hemos denominado inmunidad parcial en palabras del Tribunal Constitucional (*STC de 12 de noviembre de 1981, FJ 4.º*) garantiza que el Presidente y, en general, los diputados de la Asamblea no puedan ser retenidos, ni detenidos durante su mandato por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad sino en los casos de flagrante delito (arts. 11.1 EAC y 11 RA). No es, por consiguiente, el privilegio de la inmunidad que tienen los diputados al Congreso y los senadores porque no es precisa la previa autorización de la Asamblea para ser inculcado o procesado (el llamado suplicatorio). Pero sí goza el Presidente, como los demás diputados, de un fuero propio puesto que según el art. 20 EAC «corresponde al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma decidir sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio del Presidente en relación con los presuntos actos delictivos cometidos por él y los demás miembros del Consejo de Gobierno dentro del territorio de la región; fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo». En el mismo sentido, para todos los diputados, el art. 11 RA.

Este fuero propio se extiende también a la responsabilidad civil en que hubiera incurrido con ocasión del ejercicio de su cargo y de la que corresponde asimismo conocer al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, como especifica el art. 73 de la Ley orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985.

B) El Presidente está sometido a un estricto régimen de incompatibilidades que, en desarrollo del art. 16.3 EAC, regulan sucesivamente el art. 9 LGA y

la ley de incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Comunidad, de 18 de octubre de 1984. Según estas normas el Presidente no podrá ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario de la Asamblea Regional, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna (art. 9 LGA).

El régimen detallado de sus incompatibilidades se halla, como digo, en la Ley autonómica 5/1984, de 18 de octubre, cuyo art. 4 fija el principio general de prohibición de «todas las actividades, cualquiera que sea su naturaleza, que impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de los deberes propios del cargo, comprometan su imparcialidad o independencia en el desempeño de los mismos o perjudiquen los intereses públicos». En particular, el cargo de Presidente es incompatible (art. 5 de la citada Ley) con:

- cualquier otro cargo de libre designación en organismos o entidades de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Administración Local o Institucional.

- el ejercicio de funciones de dirección, representación, gestión o asesoramiento en Colegios profesionales, fundaciones públicas o privadas, sindicatos y organizaciones empresariales.

- el desempeño por sí o por persona interpuesta de cargos de todo orden en empresas o sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios o con participación del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas.

La mencionada Ley de incompatibilidades de Altos Cargos aclara, sin embargo, en sus arts. 8 y 9, algunos supuestos que sí se consideran compatibles. Son éstos:

- el desempeño de aquellos cargos que le correspondan con carácter institucional o para los que fuera designado por su propia condición.

- la representación de la Administración en órganos colegiados o Consejos de administración de empresas con capital público, sin que ello suponga incremento retributivo al margen de dietas, indemnizaciones y asistencias que correspondan (art. 13). Hay que entender que en esta excepción se integran también los supuestos representativos en otros entes distintos a las empresas públicas como puedan ser, en su caso, corporaciones, fundaciones e instituciones análogas.

- el ejercicio de funciones docentes y de investigación.

- la mera administración de su patrimonio personal o familiar, salvo el supuesto de participación superior al 10 por 100 entre el interesado, su cónyuge

e hijos menores en empresas «que tengan conciertos de obras, servicios o suministros, cualquiera que sea su naturaleza, en la Diputación Regional» (art. 9).

Se ha discutido acerca de la compatibilidad con la condición de senador; compatibilidad que parece venir ratificada hoy por el art. 154.2 de la Ley orgánica del Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985, que, al aludir a la inelegibilidad de los Presidentes autonómicos, se refiere sólo al Congreso de los Diputados. En la *Ley 5/1987, de 27 de marzo*, de elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria, se afirma que el cargo de diputado regional es incompatible con el desempeño de cualquier puesto «a excepción del de senador» (art. 8). Antes, del citado art. 9 LGA se deducía la solución contraria.

Aunque no esté expresamente dicho la Presidencia debe ser compatible también con el desempeño de cargos representativos en los partidos políticos, habida cuenta del significado y el papel que éstos cumplen en el entramado político-constitucional y el hecho constatado de que en el ámbito del Estado, ante prescripciones de incompatibilidad semejantes a las de la ley de Cantabria (art. 9.3 CE) desarrolladas en términos rígidos por la Ley 25/1983, de 26 de septiembre, donde tampoco se cita la compatibilidad apuntada, los sucesivos Presidentes, antes y después de dicha Ley, han mantenido, como parece normal, sus cargos directivos en los partidos políticos desde los que, en definitiva, accedieron a sus puestos de representación política.

C) Los derechos inherentes al cargo de Presidente tienen un contenido honorífico y económico y se concretan en el art. 5 LGA. Entre los primeros está el tratamiento de Excelencia, la utilización de la bandera de la Comunidad como guión y los honores que prevean las normas vigentes. La regulación de precedencias del Estado fue aprobada por RD 2099/1983, de 4 de agosto y fue objeto de la STC 12/1985, de 30 de enero, que reconoce la competencia de las CCAA para ordenar sus propias autoridades en actos organizados por ellas y a los que no concurren con las autoridades del Estado. En lo que se me alcanza la Comunidad no ha dictado normas sobre esta materia, aunque sí sobre honores y distinciones (*Ley 1/1987, de 18 de febrero*).

Los derechos económicos del Presidente se fijan en las leyes de Presupuestos de la Comunidad sin que se prevean, como en alguna otra, criterios orientadores. Estos criterios, cuando se señalan en las correspondientes leyes, suelen establecer que las retribuciones del Presidente no superen las asignadas en los presupuestos del Estado para el cargo de Secretario de Estado; criterio, no obstante, que pueden ser modificado por las leyes de presupuestos habida cuenta de la ausencia de jerarquía normativa entre las leyes autonómicas, aunque se trata de declaraciones generales con propósitos autovinculantes.

Por último, el Presidente tiene también derecho, como el resto de los Altos Cargos de la Comunidad, a un régimen asistencial. A estos efectos, la Disposición Adicional 1ª LGA establece que el Consejo de Gobierno concertará con la entidad gestora que proceda para que el Presidente pueda afiliarse o continúe afiliado a la Seguridad Social o Mutualidad que corresponda.

## **5. Elección, nombramiento, incapacidad y cese del Presidente**

### **A) ELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO**

La elección del Presidente corresponde, como se sabe, a la Asamblea Regional de Cantabria (arts. 9.1.i y 16.2 EAC y 6 LGA) a través del procedimiento de investidura, que regulan los arts. 16.2 EAC y 136 a 138 RA en términos similares a lo que sucede en las demás CCAA y para el Presidente del Gobierno de la Nación. Consta de varias fases: consultas, propuesta, debate, votación y, finalmente, nombramiento.

El procedimiento se pone en marcha después de cada renovación de la Asamblea y en todos los supuestos en que se produzca vacante en la Presidencia, es decir, cuando cesa el anterior Presidente (arts. 18.2 EAC y 10 LGA), excepto en el caso de adopción de una moción de censura, que lleva consigo tanto el cese del Presidente censurado como el obligado nombramiento del candidato propuesto en la moción.

Los supuestos de cese mencionados son la pérdida de una cuestión de confianza, la dimisión, la incapacidad permanente o el fallecimiento. El Presidente cesa también en el caso de aprobación de una moción de censura pero, como ya he dicho, ello no da lugar al procedimiento de investidura ya que, siendo una moción del tipo llamado constructivo, incorpora necesariamente un candidato, que se considera automáticamente investido de la confianza de la Cámara (art. 144 RA).

Junto a estas causas de cese del Presidente hay que incluir también, aunque no esté mencionada en la LGA, el supuesto de condena por Sentencia judicial firme que le imposibilite para el ejercicio de su cargo, y, en hipótesis, es posible pensar igualmente en la incompatibilidad no subsanada o la falta de toma de posesión; supuestos límite que, en principio, no se plantearán nunca y que equivalen de hecho a la dimisión en un caso y a la no adquisición de la condición de Presidente, en el otro, con lo que no podría hablarse de cese por no haber asumido previamente el cargo.

Vacante la Presidencia en los casos citados, el Presidente de la Asamblea consulta con las fuerzas políticas representadas en la misma (art. 16.2 EAC),

teniendo en esta fase un gran margen de flexibilidad pues la expresión «fuerzas políticas» le permite llamar a consultas por separado a partidos coaligados o a diputados presentados por agrupaciones de electores, aunque se integren en el mismo grupo parlamentario.

Celebradas las consultas, el Presidente de la Cámara, «oída la Mesa» (art. 16.2 EAC), propondrá a la Asamblea un candidato a la Presidencia de la Comunidad; propuesta que deberá formular en el plazo de 20 días (art. 6.1 LGA) desde la constitución de la Asamblea o cese del anterior Presidente (art. 136.2 RA). Plazo que, sin embargo, la LGA rebaja y fija en 15 días para que el Presidente convoque a la Cámara en los casos de dimisión o pérdida de la cuestión de confianza (art. 6.6 LGA) y que el art. 10 de la misma Ley rebaja aún más, a 10 días, en los supuestos de fallecimiento o incapacidad permanente. Es discutible el sentido de estas diferencias, aunque se comprenda la rapidez necesaria en los últimos supuestos citados. Pero lo que sí parece criticable es la regulación asistemática en preceptos distintos del Estatuto, la LGA y el Reglamento de la Asamblea, que inducen a confusión cuando no a contradicciones entre unas normas y otras y contribuyen a enturbiar la normativa desde el punto de vista sistemático.

Por otro lado, hay que decir que el Presidente de la Asamblea, en cualquier caso, se halla vinculado por los resultados electorales y su margen es, por tanto, pequeño, al menos en esta primera propuesta.

El candidato así propuesto expone ante el Pleno de la Asamblea su programa de gobierno, que es sobre el que se otorga o no la confianza. Cada grupo parlamentario podrá intervenir, cabiéndole la posibilidad al candidato de hacer uso de la palabra cuantas veces lo pida y de contestar individual o globalmente a los representantes de los grupos, que podrán replicar (art. 137 RA).

Terminado el debate, la Presidencia fija hora para la votación en la que, para ser elegido, el candidato precisa obtener mayoría absoluta. De no lograrla se procede a una nueva votación pasadas 48 horas, bastando entonces la mayoría simple (arts. 16.2 EAC; 6 LGA y 137 RA).

En todos los casos la votación es pública y por llamamiento (art. 81.2 RA).

De no obtenerse la mayoría requerida el Presidente de la Cámara tramita nuevas propuestas (arts. 16.2 EAC, 6.4 LGA y 138 RA) y nada impide entonces que vuelva a ser propuesto el primer candidato, que en ese período ha podido negociar nuevas alianzas o cambiar su programa. De todos modos existe un tope temporal. Si pasados dos meses desde la primera votación ningún candidato hubiera obtenido la confianza de la Cámara se disolverá la Asamblea, convocándose nuevas elecciones (arts. 16.2 EAC, 6.5 LGA y 138 RA).

Lograda la confianza de la Asamblea por un candidato el Presidente de aquélla comunicará el hecho al Rey y al Gobierno de la Nación (arts. 7 LGA y 137 RA). El Real Decreto de nombramiento lo refrenda el Presidente del Gobierno y se publica en los boletines oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma. Como es sabido, este tema del refrendo del nombramiento de los Presidentes de las CCAA ha sido una cuestión discutida y, en efecto, quizá pudiera parecer más lógico que fuera el Presidente de la Asamblea quien lo llevara a cabo, pero dado el tenor del art. 64 CE no caben dudas acerca de la necesidad del refrendo del Presidente del Gobierno. Al respecto, también en este mismo sentido, las SSTC 5/1987, de 27 de enero y 8/1987, de 29 de enero.

El Presidente electo tomará posesión de su cargo en el plazo de 5 días desde la última publicación de su nombramiento (en el BOE o en el BOC) (art. 7.3 LGA).

## B) INCAPACIDAD Y CESE DEL PRESIDENTE

He dicho más atrás que una de las causas de cese del Presidente es la declaración de incapacidad. El tema está contemplado en el art. 10 LGA.

La incapacidad, física o mental, tiene que ser «notoria y manifiesta» de forma que le imposibilite para el ejercicio de su cargo y debe ser apreciada y reconocida por dos tercios de los miembros de la Asamblea Regional a instancia del Consejo de Gobierno o de un tercio de los diputados autonómicos. Los acuerdos deberán ser motivados, aunque esta exigencia no se contemple expresamente en la ley.

Declarada la incapacidad se hace cargo de la Presidencia el Vicepresidente, si lo hubiera, o el Consejero de la Presidencia hasta la toma de posesión del sucesor, que será elegido por el procedimiento de investidura ya descrito.

No prevé la LGA, a diferencia de otras CCAA, la situación intermedia de la incapacidad transitoria con la posibilidad de rehabilitación.

En cuanto al cese del Presidente, además de por incapacidad, se produce, como ya se ha señalado, por renovación de la Asamblea tras unas elecciones, la aprobación de una moción de censura, la pérdida de la cuestión de confianza, la dimisión formal, el fallecimiento (arts. 18 EAC y 10 LGA) o la condena penal y, salvo en el supuesto de la aprobación de una moción de censura, da lugar a un nuevo proceso de investidura. En todos los casos, excepto en el de incapacidad, condena penal y, obviamente, en el de fallecimiento, el Presidente continúa en sus funciones hasta la toma de posesión del sucesor. En los supuestos

de incapacidad, fallecimiento o condena judicial será sustituido interinamente en los términos ya mencionados hasta el nombramiento del nuevo Presidente.

El Presidente es sustituido también por el Vicepresidente, si lo hubiera, en los casos de enfermedad o ausencia.

## **6. El Gabinete del Presidente y la estructura orgánica de la Presidencia**

A diferencia de leyes similares de otras CCAA la LGA no prevé la existencia de un Gabinete como órgano de asistencia, apoyo y asesoramiento del Presidente en el que se integre un determinado número de asesores libremente elegidos. Se limita a decir en el art. 70 que «las personas que nombre el Presidente de la Diputación Regional con el carácter de personal eventual estarán sujetas a los términos y límites crediticios que establezca la Asamblea Regional en la correspondiente normativa presupuestaria y, en todo caso, cesarán al cesar el Presidente o cuando éste lo acuerde». La Ley de la Función Pública de la Administración de la DRC (Ley 4/1986, de 7 de julio) señala, por su parte, que es personal eventual el que por nombramiento y en régimen no permanente ocupa puestos de trabajo considerados de confianza o de asesoramiento especial. En ningún caso se considerará como mérito esa condición para el acceso a la situación de funcionario o para la promoción interna de quienes ya lo fueran (art. 2.4). El número y retribuciones del personal eventual lo determina el Consejo de Gobierno plasmándolo en las leyes de Presupuestos y su cese se produce, además de por decisión de quien los nombró, cuando cese el Consejero que los designó (art. 75).

El *Decreto 27/1986, de 9 de mayo*, sobre normas básicas a que han de ajustarse las estructuras orgánicas de la Administración Regional alude, en general, entre los órganos de asistencia, estudio y apoyo (art. 5) a los *Gabinetes técnicos* de los Altos Cargos y aun de los Jefes de Servicio, definidos como órganos integrados por funcionarios y/o personal eventual, con funciones de apoyo, asesoramiento, ejecución de tareas técnicas o de inspección. El carácter general con el que se prevén, la propia amplitud y extensión de su previsión y el hecho de que no se distingan de la estructura administrativa formalizada producen un cierto confucionismo y amalgama entre lo que son propiamente los Gabinetes ministeriales y la organización estrictamente administrativa.

Con estos escasos basamentos, en la última estructura orgánica de la Presidencia y de la Consejería de Presidencia, aprobada por *Decreto 67/1989, de 13 de octubre*, hay una mención, no desarrollada luego, al *Gabinete de la*

*Presidencia*, aunque sin previsión expresa de número de asesores, nombramiento, cese, rango o categoría administrativa asimilada, funciones y relaciones con los órganos administrativos estables. Aparte de estas breves referencias no se halla otra mención más que en dos normas posteriores. El *Decreto 75/1989, de 13 de octubre*, que aprueba las relaciones de puestos de trabajo, donde bajo la denominación de «Gabinete del Presidente» se encuentran previsiones de puestos funcionariales tales como un coordinador de relaciones institucionales, un coordinador de secretarías de despacho, tres secretarías de despacho y dos secretarías de altos cargos; puestos todos ellos de carácter funcional y libre designación, adscritos a los Grupos C o D y a los Cuerpos administrativo o auxiliar, con nivel 18 para los dos primeros y 14 o 12 para los restantes, así como previsiones de complementos específicos contemplados en la legislación de funcionarios. La otra mención, más específica, se encuentra en las leyes de Presupuestos. En concreto, por ejemplo, en la *Ley 1/1989, de 9 de marzo, de Presupuestos para 1989*, se halla la única cobertura de los llamados «asesores», que es una cobertura meramente económica. Se trata de la previsión en el estado de gastos del Presupuesto de una partida bajo la rúbrica «Retribuciones asesores Presidente. No funcionario» y de otra con el título «Retribución personal eventual de confianza. No funcionario». Otras partidas similares con la referencia «Personal eventual de Gabinetes» se hallaban también en esa misma Ley en los estados de gastos de las Consejerías de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria y en la de Cultura, Educación y Deporte, pero no en las demás.

Situación que contrasta, como digo, con la regulación pormenorizada del tema tanto en la Administración del Estado como en otras CCAA.

Hubo, no obstante, una regulación embrionaria, hoy derogada, en el *Decreto 47/1983, de 2 de agosto*, que creó la *Asesoría de la Presidencia*, con áreas de asesoría jurídica, de estudios y planificación, de relaciones y protocolo, y de medios de comunicación. Los asesores tenían rango de Jefes de Servicio, naturaleza de personal eventual y se regulaba su cese. Tales asesores quedaban al margen de la *Secretaría General de la Presidencia*, también prevista y que sufrió diversos avatares normativos. El citado Decreto fue derogado por el *Decreto 57/1984, de 19 de noviembre*, de estructura orgánica de la Presidencia y la Consejería de Presidencia.

La existencia de Gabinetes es una previsión normativa y una práctica administrativa relativamente novedosa en nuestra Administración, que se inicia en 1977 y se generaliza en la Ley de 16 de agosto de 1983, asumiéndola también las CCAA.

Frente al modelo napoleónico de Administración consultiva, separada de la llamada Administración activa, lenta, formalizada, que emite sus opiniones



por escrito en forma de dictámenes, la Administración contemporánea precisa, junto a ese modelo, órganos más inmediatos de apoyo a quien decide, más informales y dúctiles. Se incorporan así las técnicas de *staff* procedentes de la Ciencia de la Administración americana y que el prof. GARCÍA DE ENTERRÍA ha definido así: «Se trata de una asistencia constante del grupo técnico al jefe activo que se presta no sólo por vía de consejo, sino también por las de planeamiento, la información y la supervisión; a la vez la función consultiva no se presta conforme al esquema clásico, mediante dictámenes formales (...) sino también y sobre todo a través de una relación inmediata y constante que, de tan íntima, no permite ser expresada como dictamen dirigido por «un» órgano a «otro» órgano, ni, por tanto, presenta ordinariamente ninguna constancia formal».

Órgano técnico y a la vez político el Gabinete viene a ser, como ha dicho P. MORAND, «la frágil pasarela que une la Administración a la política». Sus miembros deben ser de la confianza política, técnica y personal del Presidente, funcionarios o no, y sus tareas consisten en el estudio de problemas, la recopilación de información, la previsión y seguimiento político de determinadas decisiones administrativas, las relaciones con la prensa, etc., etc.

El problema más importante que se plantea en relación con los Gabinetes es el de su real separación de la estructura administrativa profesionalizada cuyo papel nunca deben usurpar. Las fluidas relaciones entre los miembros del Gabinete y los funcionarios responsables de áreas dependen de muy distintas circunstancias que van desde el talante personal, la disponibilidad de los propios funcionarios, la asignación clara de tareas o la estabilidad gubernamental, que suele facilitar este tipo de relaciones. En el caso de los Gabinetes de Presidentes de CCAA este último problema queda minimizado si se tiene en cuenta que el Presidente como tal no tiene apenas tareas administrativas propias. En todo caso, es práctica habitual que las leyes que los regulan prevean que en ningún caso los miembros del Gabinete pueden ocupar puestos de trabajo reservados a funcionarios.

Por lo que se refiere a la estructura orgánica de la Presidencia, en Cantabria se reguló tempranamente, ya antes de la LGA. En efecto, el *Decreto 21/1983, de 20 de marzo*, preveía, además de la *Consejería de Presidencia*, una *Consejería Adjunta al Presidente y de Relaciones Institucionales* y una *Secretaría de la Presidencia*, que fue desarrollada por *Decreto 51/1983, de 7 de septiembre*. Las funciones de esta Secretaría se confundían con las típicas de los Gabinetes por cuanto le correspondía asesorar, propiciar información, coordinar, hacer el seguimiento de las cuestiones políticas y administrativas, etc. Se organizaba de la siguiente manera:

- *Gabinete de relaciones institucionales*, al que estaba adscrito el *Portavoz del Consejo de Gobierno* (que era el propio Secretario general) y la

*Oficina de información, Iniciativas y Reclamaciones* (creada antes por Decreto 60/1982, de 23 de julio).

– *Gabinete de Información y comunicación social*, al que estaba adscrita la *Oficina de Prensa* y el *Centro de Documentación e Información*.

La Secretaría de la Presidencia fue suprimida al ser derogado el Decreto que la regulaba (D 51/1983, de 7 de septiembre) por Decreto 46/1984, de 25 de agosto. Sustituyéndola se creó, por Decreto 47/1984, de 6 de septiembre, la *Secretaría del Presidente para protocolo y medios de comunicación*, a la que se adscriben las antigua *Oficina de Prensa* y el *Portavoz del Gobierno*. Los otros dos órganos de la antigua Secretaría General (la *Oficina de Información* y el *Centro de Documentación*) fueron adscritos por Decreto 51/1984, de 21 de septiembre, a la Consejería de Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo. La Oficina de Información pasó luego a la Consejería de Presidencia (D 64/1986, de 16 de agosto, derogado por D 67/1989, de 13 de octubre, donde no se menciona la citada Oficina), hasta que el Decreto 52/1991, de 29 de abril, deroga expresamente el Decreto 60/1982, que creó la Oficina de Información, sustituyéndola por una nueva *Oficina de Información General Administrativa* y una *Oficina de defensa del administrado*, adscritas a la Consejería de Presidencia.

Con independencia de esta estructura orgánica se había creado, como ya he dicho, la *Asesoría de la Presidencia* por Decreto 47/1983, de 2 de agosto.

El Decreto 57/1984, de 19 de noviembre, deroga tanto el Decreto 21/1983, sobre estructura orgánica de la Presidencia, como el Decreto 47/1983, sobre la *Asesoría de la Presidencia*, de modo que de la anterior regulación sólo persiste la *Secretaría del Presidente para protocolo y medios de comunicación*, creada por Decreto 47/1984. El mencionado Decreto 57/1984 sobre estructura de la Presidencia sólo prevé la *Secretaría del Presidente*, no desarrollada, por lo que hay que suponer que se trataba de la creada por Decreto 47/1984, que, como digo, subsistía.

La siguiente regulación se produce por Decreto 49/1986, de 30 de junio, que crea tres unidades administrativas, aunque no se prevea su rango: el *Gabinete del Presidente*; el *Gabinete de Desarrollo Autonómico* y la llamada *Agencia de Medio Ambiente*, atribuyendo el director de ésta el rango asimilado de Director Regional.

El Decreto 64/1986, de 16 de agosto, sobre estructura de la Presidencia y la Consejería de Presidencia, mantiene los citados órganos y deroga formalmente el anterior Decreto 47/1984 (*Secretaría del Presidente para protocolo y medios de comunicación*) y el Decreto 57/1984, sobre estructura de la Presidencia.

La situación actual, por fin, trae causa del último Decreto de estructura orgánica de la Presidencia y la Consejería del mismo nombre, el *Decreto 67/1989, de 13 de octubre*, que prevé un *Gabinete de Presidencia* y un *Gabinete de Prensa*, pero sin desarrollo pormenorizado, esto es, sin fijación de niveles, categorías, funciones, etc. Las únicas menciones posteriores hay que buscarlas, como ya he dicho, en el Decreto que aprueba las relaciones de puestos de trabajo (*D 75/1989, de 13 de octubre*) y en el estado de gastos de las leyes de Presupuestos. En éstas, según dije, hay previsiones de retribuciones de los «asesores del Presidente» y de «personal eventual de confianza». En aquél, se contemplan diversos puestos de trabajo del Gabinete del Presidente que ya mencioné, y un Jefe del Gabinete de Prensa, funcionario, grupo A, nivel 26 y nombramiento por libre designación, con retribución superior a la habitual de un Jefe de Sección y ligeramente inferior a la de un Jefe de Servicio.

### III. EL CONSEJO DE GOBIERNO

#### 1. Planteamiento general

El Consejo de Gobierno es el órgano institucional colegiado que dirige la política y la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Órgano superior de gobierno y administración (art. 1 LGA) es el titular del Poder Ejecutivo y, como tal, es definido tanto por el Estatuto como por la LGA en términos muy similares.

En efecto, el art. 17 EAC establece:

«1. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado de gobierno de Cantabria».

Por su parte, el art. 16 LGA reza así:

«El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política y la administración de la Diputación Regional de Cantabria y el titular de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria, bajo la dirección y coordinación de su Presidente».

Órgano político, pues, como subraya su composición y el dato de la responsabilidad (arts. 18 EAC y 32 LGA), su naturaleza no difiere de la que predica para el Gobierno de la nación el art. 97 CE. Es, por consiguiente, también, un órgano de la Administración autonómica, a la que dirige. Ambas facetas son teóricamente separables y con consecuencias procesales distintas dado que sólo los actos del Consejo actuando como Administración Pública son judicialmente controlables, es decir, sólo los actos administrativos propiamente dichos podrán ser residenciados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a semejanza también de lo que sucede en el Gobierno estatal. Como ha señalado el TC «no toda la actuación del Gobierno... está sujeta al Derecho Administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales... o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de ley u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado art. 97 CE. A este género de actuaciones del Gobierno, diferentes de la actuación administrativa sometida a control judicial, pertenecen sus decisiones que otorgan prioridad a una u otras parcelas de la acción que le co-

responde, salvo que tal prioridad resulte obligada en ejecución de lo dispuesto por las leyes» (STC 45/1990, de 15 de marzo).

El conjunto de atribuciones y competencias que enumera detalladamente el art. 18 de la LGA contempla ambas facetas –la política y administrativa– del Consejo de Gobierno.

El carácter político del Consejo de Gobierno le permite diseñar una política propia que se plasmará en proyectos legislativos y en otros actos normativos de naturaleza reglamentaria, pero también en la tarea de dirección, orientación y adopción de decisiones de toda índole en el ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad. De ahí que se haya dicho que el ámbito y alcance de esa política propia tiene como límite el de «sus intereses» (art. 137 CE) y, en función de ellos, el de las competencias asumidas. El Tribunal Constitucional ha abordado el tema en su Sentencia de 14 de junio de 1982, en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley del Parlamento Vasco que creó el Consejo de Relaciones Laborales. En el Fundamento Jurídico 2º de esta STC 35/1982, el TC sienta la siguiente doctrina:

«El artículo 149.1 de la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal diversas técnicas, cuya compleja tipología no es del caso analizar en detalle. Sobresale, sin embargo, la diferencia, que aquí sí es pertinente, entre la reserva de toda una materia (...) y la reserva de potestades concretas (...). En el primer caso la reserva estatal impide, no ya que la Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado. Cuando, por el contrario, la reserva estatal es sólo de ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le están atribuidas».

La Comunidad Autónoma no puede hacer uso, pues, más que de las competencias asumidas para llevar a cabo su acción de gobierno. Pero muy probablemente, como también ha señalado algún autor, la influencia política y el ámbito de incidencia de la Comunidad va más allá de esa visión meramente formal, jurídica y competencial. Porque existen numerosos medios de influencia, formalizados o no, que amplían el campo de acción «política» de las CCAA. El complejo equilibrio entre las dos ideas centrales –unidad y autonomía– que, desde el punto de vista territorial, articula la Constitución tiene su fundamento

político en el reconocimiento de la complejidad de la sociedad y del pluralismo, que es concebido por la norma suprema como «un valor superior» (art. 1.1). De ahí que no sea impertinente pensar que la unidad se construye desde el pluralismo, que el todo lo conforman sus partes y que una de esas partes del todo puede incidir políticamente también en ámbitos que van más allá de las estrictas competencias normativas o de gestión estatutariamente asumidas. Que esta idea se plasme y concrete formalmente es ya otro tema.

## **2. Composición del Consejo de Gobierno y nombramiento de sus miembros**

El Consejo de Gobierno es un órgano colegiado y se compone del Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros que aquél designe libremente (arts. 17.2 y 3 EAC, y 17.1 LGA). Los Consejeros no tienen que ser necesariamente diputados, pero el Vicepresidente parece que sí a tenor del art. 17.3, que menciona sólo a los Consejeros al establecer esta previsión.

El número de Consejeros viene limitado en el Estatuto a un máximo de 10 (art. 17.2 EAC), pero tanto este precepto como el art. 17.2 LGA precisan que esta limitación se refiere a los Consejeros «con responsabilidad ejecutiva». La LGA añade luego que «en ningún caso podrán nombrarse más de 3 Consejeros sin cartera», lo que parece indicar que, en hipótesis, se podría llegar a 13 Consejeros.

Los Consejeros con responsabilidad ejecutiva tienen a su cargo una Consejería, cuyas denominaciones fijaba la propia LGA en su art. 37. Eran las siguientes:

- Presidencia
- Economía, Hacienda y Comercio
- Cultura, Educación y Deporte
- Sanidad, Trabajo y Bienestar Social
- Obras Públicas, Vivienda y Ordenación del Territorio
- Ganadería, Agricultura y Pesca
- Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo

Este precepto legal reproducía la estructura organizativa establecida, antes de la LGA, por *Decreto 7/1983, de 22 de febrero*, excepto la anterior Consejería Adjunta al Presidente y de Relaciones Institucionales, que desaparece.

El citado art. 37 LGA, en sus párrafos 3 y 4, establecía, no obstante, que el Consejo de Gobierno podía proceder a la agrupación total o parcial de Con-

sejerías o a su supresión (art. 37.4), pero era preciso una ley para la creación de nuevas Consejerías, así como para «su división si no se agruparan en todo o en parte a otra» (art. 37.3). En uso del citado art. 37.4 LGA, por *Decreto 49/1986, de 30 de julio*, se suprime la Consejería de Sanidad, Trabajo y Bienestar Social, y la de Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo, cuyas competencias son asignadas a otras, que cambian de denominación. A resultas de tal Decreto las Consejerías quedaron fijadas así:

- Presidencia
- Economía, Hacienda y Comercio
- Ganadería, Agricultura y Pesca
- Obras Públicas, Ordenación del Territorio e Industria
- Cultura, Educación, Deporte y Bienestar Social

Producido el cambio de Gobierno fruto de las elecciones autonómicas de 1987, por *Decreto 50/1987, de 11 de agosto*, se nombran los nuevos Consejeros, cuya denominación no coincide con la de las Consejerías existentes y que se acaban de mencionar. Por *Decreto 51/1987, de 27 de agosto*, se reorganizan las Consejerías, que asumen la denominación de los nombramientos anteriores. Esta reestructuración se realiza en aplicación –se dice– del art. 37.4 LGA; artículo que permitía al Gobierno suprimir o agrupar Consejerías, pero no crear otras nuevas que es lo que se hace en el citado Decreto 51/1987, en el que se pasa de 5 a 7 Consejerías. Por ello, sin duda, se tramita un proyecto de ley posterior que da lugar a la *Ley 8/1987, de 2 de diciembre*, modificando el art. 37.1 LGA en el sentido de adecuar la denominación de las nuevas Consejerías a lo efectuado antes por el mencionado Decreto. Esta Ley tiene una Exposición de Motivos ciertamente atípica, aunque expresiva. Dice así: «Como quiera que por Decreto de la Presidencia 50/1987, de 11 de agosto, se nombran miembros del Consejo de Gobierno en algunos Departamentos inexistentes, se modifica el art. 37.1 de la Ley 3/1984, con el fin de adecuar las Consejerías o Departamentos del Consejo de Gobierno a la denominación que aparece en el citado Decreto, a la vez que *se da carácter legal a unos nombramientos que de otra manera son nulos de pleno derecho*».

Tras esta paladina declaración, que no es necesario comentar, las Consejerías quedaban así:

- Presidencia
- Economía, Hacienda y Presupuesto
- Cultura, Educación y Deporte
- Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo
- Ganadería, Agricultura y Pesca
- Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria

– Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

La configuración actual de las Consejerías no estuvo exenta de nuevas peripecias tras la Ley 8/1987 mencionada. En efecto, por *Decreto 9/1989, de 14 de febrero*, se nombra un Consejero de Sanidad, atribuyéndole funciones por *Decreto 10/1989, de 16 de febrero*, de una Consejería que no existía.

Por ello también, la *Ley 2/1989, de 20 de marzo*, modifica otra vez el art. 37 LGA dándole nueva redacción y ahora deslegalizando la creación, modificación y supresión de Consejerías. Esta ley tiene una Exposición de Motivos que merece la pena transcribir. Dice así:

«La necesaria agilidad de la actuación administrativa exige que se establezcan mecanismos flexibles que permitan dar respuesta a las necesidades y criterios de autoorganización y el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuye a la Diputación Regional.

No se establece en el Estatuto otra limitación que la referida al límite máximo de los mismos [*debe querer decir «de los Consejeros»*], según contiene el art. 17, apartado 2, y no cabiendo por lo mismo, que una pretendida organización del Consejo y de las competencias de los consejeros modifique o haya modificado a través de una Ley de la Asamblea lo que el Estatuto prevé, contiene y expresamente atribuye al Presidente de la Diputación Regional (?).

Por lo mismo, y para reducir el posible confusiónismo y establecer la precisión que el imperio de la Ley exige, se modifica la Ley 3/84, de 26 de abril, en el siguiente sentido».

El art. 37 LGA queda, pues, con esta redacción:

«1. La Administración de la Diputación Regional de Cantabria se organizará en Consejerías cuya denominación, creación, modificación y supresión será acordada por Decreto de la Presidencia del Consejo de Gobierno.

2. El Consejero de la Presidencia actuará como secretario del Consejo de Gobierno, salvo que el Presidente haga recaer dicha función en otro Consejero».

Salvado así el anterior obstáculo legal, por *Decreto de la Presidencia 13/1989, de 20 de marzo*, se establece el número y denominación de las Consejerías. La Exposición de Motivos, también muy gráfica, dice que se dicta tal Decreto para «dotar de sustantividad a los nombramientos de Consejeros existentes en la actualidad, y, en concreto, al efectuado por Decreto de la Presidencia 9/1989, de 14 de febrero, así como al Decreto 10/1989, de 16 de febrero, que establecía las materias a atribuir a una *futura (sic!)* Consejería de Sanidad y Bienestar



Social, que se crea por el presente Decreto». Las Consejerías que menciona esta norma son las enumeradas en el Decreto 51/1987 y en la Ley 8/1987, más la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Más recientemente, por *Decreto 74/1990, de 20 de diciembre*, se cambia la denominación de dos de ellas, siendo en la actualidad las siguientes:

- Presidencia
- Economía, Hacienda y Presupuesto
- Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo
- Cultura, Educación, Juventud y Deporte
- Ganadería, Agricultura y Pesca
- Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria
- Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
- Sanidad, Consumo y Bienestar Social

La estructura del Consejo de Gobierno responde al mismo modelo departamental de Gobierno de la Nación cuyo esquema reproduce con las naturales diferencias que impone el tipo de competencias asumidas. Se incorpora incluso la posibilidad de crear en su seno, a propuesta del Presidente, «Comisiones de carácter permanente o temporal para coordinar y programar la política general o de cada Consejería o para preparar las reuniones del Consejo» (art. 21 LGA); posibilidad similar a las Comisiones Delegadas del Gobierno en el Estado, pero que, al menos formalmente, no se han creado, sin perjuicio de que existan Consejos, Comisiones y Comités variados pero que, como regla, aparecen adscritos a alguna Consejería en concreto.

En la estructura actual del Consejo de Gobierno hay un dato que quizá pueda ser destacado. Me refiero al hecho de que las competencias estatales concentradas en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (hoy, Ministerio de Obras Públicas y Transportes) se desglosan en la Comunidad de Cantabria en dos Consejerías: la de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo; y la de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. La primera asume competencias en materia de carreteras, puertos, obras hidráulicas y de infraestructura, arquitectura, vivienda y urbanismo, adscribiéndosele a ella la Comisión Regional de Urbanismo. La segunda se responsabiliza de competencias en materia de ordenación del territorio, medio ambiente, gestión de residuos, control de contaminación, etc. Pues bien, así como en 1977 la unión de los antiguos Ministerios de la Vivienda y de Obras Públicas fue saludada como una medida particularmente acertada porque se podían sentar allí las bases de un gran Ministerio de Ordenación del Territorio, una vez superada la visión restringida de lo urbano para asumir decididamente la más omnicompreensiva de Ordenación del Territorio, sorprende la separación efectuada en la Comunidad de Cantabria entre las competencias relativas a las infraestructuras y el urbanismo, por una

parte, y el medio ambiente y la ordenación del territorio, por otra. Sobre todo cuando la Ley de Ordenación del Territorio (Ley 7/1990, de 30 de marzo, aun pendiente de desarrollo) trata de aunar una visión global a efectos planificadores que incide naturalmente en el más restringido ámbito del urbanismo, cuando las infraestructuras tienen el mismo efecto sobre la ordenación del territorio y el medio ambiente y cuando se constata la influencia de esa planificación en un territorio que tiene un hábitat disperso y diseminado.

En otras Comunidades Autónomas se ha producido también la separación de las competencias asumidas en el Estado por el MOPT, pero en otro sentido: segregando las de obras públicas y transportes de las de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, con clara predominancia y protagonismo de estas últimas. En tanto los aspectos que corresponden a infraestructura viaria no distorsionen la visión preponderante de la otra Consejería se trata de una solución plausible, que diferencia esta opción de la efectuada en Cantabria con objetivos que no se pueden deducir claramente del simple enunciado de las estructuras organizativas.

### **3. Cese del Consejo de Gobierno**

El Consejo de Gobierno es un órgano colegiado en el que el Presidente, desde un punto de vista formal y jurídico, no tiene una posición jerárquicamente superior. Pero esta visión es una visión, como digo, formal. Desde el punto de vista político, como ya he señalado más atrás, su protagonismo y preeminencia es total. Esta misma preponderancia se manifiesta en las causas de cese del Consejo de Gobierno que, aunque el art. 18.2 EAC las enumera, pueden reducirse a una sola, como señala el art. 23 LGA: el Consejo cesa cuando cesa el Presidente, de modo que el art. 18.2 EAC viene a reproducir los supuestos de cese del Presidente al establecer que el Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones autonómicas, en caso de pérdida de una cuestión de confianza o la adopción de una moción de censura, y en los supuestos de dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente.

El Consejo cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno (art. 23 LGA).

### **4. Funcionamiento del Consejo de Gobierno**

Las normas de funcionamiento del Consejo de Gobierno se contienen en los arts. 19 a 23 LGA, que no introducen variaciones acerca de lo que es común en un órgano colegiado.

La convocatoria de las reuniones corresponde al Presidente, debiéndose acompañar un orden del día. Hay un supuesto, sin embargo, en el que la convocatoria no la puede hacer el Presidente. Aunque no esté expresamente contemplado en la ley, por coherencia con el art. 9 LGA en el supuesto de la iniciativa del Consejo para declarar la incapacidad del Presidente es obvio que la convocatoria no la puede realizar el propio Presidente por lo que la laguna deberá ser colmada entendiendo que la convocatoria la realiza el Secretario del Consejo, que es el Consejero de Presidencia, pudiéndose admitir también la regla contemplada en el art. 10.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo (hoy, art. 26.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) que alude a la presencia de todos los miembros del órgano colegiado (excepto el Presidente, habría que entender) que deciden unánimemente constituirse a tal efecto. En las leyes del Gobierno de otras CCAA se prevé para estos casos que la convocatoria la pueda realizar un número de Consejeros que signifiquen las cuatro quintas partes del Consejo, que es la misma mayoría prevista en esas leyes para adoptar el acuerdo de propuesta de incapacidad.

Para la validez de los acuerdos del Consejo es necesaria la presencia del Presidente o quien le sustituya y, al menos, la mitad de los Consejeros (art. 19.2 LGA). Los acuerdos se adoptan por mayoría, salvo que por ley se exija un quorum especial, y en caso de empate decide el voto del Presidente (art. 19.3 LGA). Pero esta prescripción es más aparente que real dada la ya apuntada preponderancia política del Presidente que hace impensable que los Consejeros impongan una decisión por encima de la voluntad explícita de éste.

Como en todo órgano colegiado funciona el principio de acta, que extenderá el Consejero de Presidencia como Secretario del Consejo (arts. 19.4 y 37.2 LGA, este último según redacción dada por Ley 2/1989, de 20 de marzo), a no ser que el Presidente haya designado para tal función a otro Consejero. En el acta se hacen constar los acuerdos, pero no parece necesario dejar constancia del contenido de la deliberación. No obstante, aunque no esté expresamente previsto en la ley, entiendo que cada Consejero podrá hacer constar en acta las manifestaciones que estime oportunas o el sentido de su posición y voto, en su caso. El uso de esta posibilidad será excepcional y normalmente se saldrá con la salida del Consejero discrepante del Consejo de Gobierno, por dimisión o cese que decide el Presidente en cualquier momento con entera libertad. Pero esa constancia tiene el efecto de exonerar al Consejero discrepante de responsabilidad no ya política (la responsabilidad política es solidaria del Consejo entero) sino civil o penal, en su caso.

Además de los Consejeros, excepcionalmente y sin carácter habitual podrán asistir al Consejo los expertos que autorice el Presidente, cuya actuación se

limita a informar sobre el asunto que ha motivado su presencia. Estos expertos están obligados a guardar secreto sobre el informe presentado (art. 22 LGA). Los Consejeros, igualmente, están obligados a guardar secreto de las deliberaciones, opiniones o votos emitidos en el Consejo y tampoco pueden divulgar documentos que conozcan por razón del cargo «mientras no sean hechos públicos oficialmente» (art. 20 LGA).

Finalmente, y como ya se ha apuntado, el Consejo puede decidir a propuesta del Presidente la constitución en su seno de Comisiones permanentes o temporales para coordinar, preparar la política general o de cada Consejería o las reuniones del propio Consejo de Gobierno (art. 21 LGA). El Consejo acordará en estos casos las normas necesarias para el funcionamiento de estos órganos.

## 5. Funciones del Consejo de Gobierno

El Consejo ejerce, como se sabe, la función ejecutiva y de dirección en su doble vertiente, política y administrativa, que se despliega en una larga lista de atribuciones que contienen los arts. 18 y 36 LGA. Todas ellas son reconducibles a cuatro grandes tipos de funciones: las de dirección y orientación política; las de carácter normativo; las derivadas de su condición de órgano superior de la Administración autonómica; y las que hacen referencia a su relación con otros Poderes, entre ellos la Asamblea Regional.

La lista de atribuciones que enumeran los mencionados preceptos es la siguiente:

- Determinar las directrices de la acción de gobierno.
- Deliberar sobre la cuestión de confianza que el Presidente se proponga plantear (atribución que no aparece en la LGA, pero sí en el art. 19 EAC).
- Aprobar el proyecto de Presupuesto así como aplicarlo y ejecutarlo una vez aprobado por la Asamblea Regional.
- Aprobar los proyectos de ley para su tramitación y aprobación en la Asamblea y, eventualmente, acordar su retirada una vez presentados.
- Ejercer la delegación legislativa en los términos establecidos por la ley.
- Otorgar o denegar la conformidad a la tramitación de proposiciones de ley que impliquen aumento de gasto o disminución de ingresos presupuestarios.
- Nombrar y cesar los cargos de libre designación previstos en la LGA o en otras leyes.

– Designar representantes en los organismos que proceda, salvo en el caso de que por ley se exija otro modo de designación.

– Elaborar proyectos de convenios y acuerdos de cooperación con otras CCAA y someterlos a la Asamblea Regional y, en su caso, a las Cortes Generales (art. 30 EAC).

– Acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad y plantear conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional (art. 21 EAC).

– Acordar la petición de sesión extraordinaria de la Asamblea Regional.

– Ejercer la potestad reglamentaria.

– Resolver los recursos que se interpongan ante el Consejo, cuando proceda. A este respecto conviene recordar que, según el art. 60.2 LGA, procede siempre el recurso de súplica (esto es,alzada ante el Consejo de Gobierno) contra los actos emanados directamente de los Consejeros, lo que es una peculiaridad respecto de lo que sucede en otras CCAA y en la Administración del Estado donde la regla es que los actos de los Ministros agoten la vía administrativa y, por consiguiente, no quepa alzada. Sólo en algunas normas aisladas se preveía el recurso de súplica, que en la normativa de Cantabria se generaliza. El tema era importante en el orden práctico porque contra los actos que agotan la vía administrativa cabía recurso de reposición y el plazo de ambos tipos de recursos difería: 15 días para la súplica y un mes para la reposición. Hoy, tras la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la situación ha cambiado. Contra los actos que agotan la vía administrativa no cabe recurso administrativo alguno y se pueden recurrir directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin necesidad de reposición, recurso que ha desaparecido y ya no existe. Tampoco se contempla allí el recurso de súplica sino únicamente el llamado recurso ordinario contra los actos que no pongan fin a la vía administrativa. Ante esta situación cabe preguntarse, ¿qué sucede con los actos de los Consejeros en Cantabria? Si no existiera el art. 60.2 LGA la respuesta sería que sólo cabe el recurso contencioso mientras no se regule por la DRC qué actos ponen fin a la vía administrativa (lo que, desde luego, podrá hacer conforme a la Ley 30/1992). Pero existiendo el citado precepto, que en el fondo significa que los actos de los Consejeros no ponen fin a la vía administrativa en esta Comunidad, entiendo que dicha previsión legal puede encajar en lo que ahora establece el nuevo art. 109 LRJAP (ponen fin a la vía administrativa... «las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario») y, en consecuencia, a expensas de que la DRC adapte la Ley 30/1992 a su propia organización interna, cabrá recurso ordinario (que viene a ser la antigua alzada,

cuyo régimen era el mismo del recurso de súplica, que en definitiva era una alzada) ante el Consejo de Gobierno con la particularidad de que el plazo ha cambiado y es ahora de un mes (art. 114 LRJAP). Contra las disposiciones de carácter general no cabe recurso en vía administrativa, siendo recurribles directamente ante los tribunales (art. 107.3 LRJAP). De todas formas, seguir las indicaciones de la notificación no puede generar perjuicio alguno.

En cuanto al fondo del problema en mi opinión no hay justificación razonable alguna para que el Consejo de Gobierno tenga que detenerse en el conocimiento de todos los posibles recursos contra todos los actos de todos los Consejeros. Esta previsión, como digo, es bastante insólita y sin demasiada razón de ser. Recarga innecesariamente con asuntos triviales las funciones del Consejo de Gobierno. Sólo se me ocurren dos tipos de explicaciones a esta previsión de la LGA: o bien la desconfianza hacia las decisiones de los Consejeros, propia de Gobiernos de coalición, o bien una reminiscencia de la Diputación provincial donde efectivamente, según la legislación local, sólo agotan la vía administrativa los actos del Pleno de la Diputación. Pero ese órgano nada tiene que ver con el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma.

– Vigilar la gestión de los servicios públicos y la actividad de los organismos dependientes de la DRC.

– Asumir y distribuir las competencias, funciones y servicios que se le transfieran o deleguen a la DRC.

– Autorizar la celebración de contratos cuando su cuantía sea indeterminada, exceda de una determinada cantidad (10 millones decía la LGA, pero cabe su modificación en las leyes anuales de Presupuestos) o tengan plazo superior a un año y hayan de comprometerse, además, fondos de futuros ejercicios presupuestarios.

– Acordar la enajenación de bienes y derechos patrimoniales. La LGA establecía el límite de 10 millones, requiriendo autorización previa de la Asamblea para acordar la enajenación de bienes con valores superiores. Con posterioridad, el art. 23 de la Ley 7/1986, de 22 de diciembre, del Patrimonio de la Comunidad, dispuso que la venta de bienes corresponde al Consejero de Economía si su valor no supera los 20 millones y al Consejo de Gobierno cuando tal valor no supere los 100 millones. Para valores superiores hace falta autorización de la Asamblea Regional. De todas formas, los límites de cuantía establecidos pueden ser modificados por las leyes anuales de Presupuestos.

– Administrar, defender y conservar el patrimonio de la Comunidad Autónoma.

– Proveer lo necesario para la ejecución de las resoluciones de la Asamblea Regional cuando proceda.

– Entender de aquellos asuntos que por su importancia o naturaleza requieran el conocimiento o deliberación del Consejo de Gobierno. Entre ellos hay que mencionar, como es común en otras CCAA aunque en la LGA no se citen, el ejercicio de acciones y el allanamiento, en su caso, o la disposición de operaciones de crédito y emisión de Deuda pública para financiar operaciones de inversión con el volumen y características que fije la ley de Presupuestos...

– Aunque tampoco se cite expresamente corresponderá al Consejo adoptar las medidas normativas o administrativas necesarias para ejecutar los Tratados y Convenios internacionales que afecten a materias de competencia de la Comunidad. En particular, en desarrollo de las Directivas comunitarias.

– y cuantas competencias y funciones le asigne el EAC y las demás disposiciones legales o reglamentarias.

La mayor parte de estas atribuciones son las que habitualmente corresponden también a los Ejecutivos nacionales y, en ese sentido, su paralelismo con lo dispuesto hoy por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJ) es bastante claro, aunque en la LGA se descienda más a los detalles.

Interesa añadir algo sobre la adopción de medidas para ejecutar los Tratados y Convenios internacionales firmados por España en materias propias de la competencia de la Comunidad Autónoma. No hay, como he dicho, previsión expresa al respecto ni en el EAC, ni en la LGA, pero ello no debe ser óbice para su implícita admisión, so pena de defender que la ejecución de dichos Tratados, incluso cuando incidan en competencias autonómicas, corresponde al Estado, lo que es evidentemente contrario al propio principio descentralizador que preside la Constitución. El tema tiene particular interés pensando en la normativa comunitaria europea y, más en concreto, en dos supuestos distintos. Primero, en relación con las Directivas comunitarias, en cuanto que éstas obligan a los Estados miembros a lograr un resultado y requieren por ello la adopción de normas internas. Si la Directiva se refiere a materias de competencia autonómica será la Comunidad quien tiene que dictarlas. Y, desde otra óptica distinta, en relación con las normas comunitarias de directa aplicación, como los Reglamentos, que no requieren la intermediación de norma interna alguna para ser Derecho vigente y aplicable. Si esos Reglamentos comunitarios se refieren a materias en las que la Comunidad tiene competencias, además de primar sobre el Derecho propio, deberán ser aplicados por ella porque tal competencia corresponde a todas las Administraciones Públicas en el ámbito material de sus respectivas responsabilidades.

En efecto, una cosa es la ejecución *normativa* del Derecho europeo y otra bien distinta la actividad administrativa de *aplicación* del citado Derecho. Pero en ambos supuestos la distribución interna de competencias que diseña la Constitución y los Estatutos de Autonomía es de aplicación, de modo que las CCAA podrán ejecutar normativamente el Derecho comunitario europeo cuando tengan atribuida la competencia completa sobre la materia en cuestión y podrán asumir funciones de ejecución administrativa de ese Derecho en los mismos supuestos. En el primer caso, el instrumento será normalmente la ley, por lo que la función del Consejo de Gobierno será la aprobación del correspondiente proyecto de ley y su presentación a la Asamblea para su aprobación, ejerciendo la potestad reglamentaria que por vía de remisión le permita la propia ley autonómica dictada en desarrollo del Derecho comunitario. En el supuesto de ejecución administrativa, de aplicación, en suma, del Derecho europeo las funciones del Consejo de Gobierno se diluyen en el conjunto de las demás atribuciones que los arts. 18 y 36 LGA le asignan, es decir, no se tratará necesariamente de una competencia propia del Consejo sino, en realidad, de una función de todos los órganos de toda la Administración de la Comunidad, que será ejercitada de acuerdo con la distribución competencial de cada uno de ellos y conforme a su estructura funcional interna. Por ejemplo, imponer una sanción por infracciones al Derecho comunitario corresponderá, según la materia y cuantía de la sanción, a los órganos de una Consejería, al Consejero o incluso al propio Consejo en los supuestos más graves.

## **6. La responsabilidad política del Consejo de Gobierno**

Como ya he repetido con anterioridad el Consejo responde políticamente de forma solidaria (arts. 18 EAC y 32 LGA) ante la Asamblea. A los instrumentos para exigir dicha responsabilidad me referiré después, al abordar las relaciones del Presidente y del propio Consejo de Gobierno con la Asamblea.

## **7. El Vicepresidente**

El Presidente puede nombrar también un Vicepresidente, que parece tiene que ser diputado de la Asamblea (art. 17.2 EAC a contrario y art. 17 LGA). Ejercerá las funciones que el Presidente le delegue y le sustituye en los supuestos ya vistos de muerte, incapacidad, ausencia o enfermedad.

En abril de 1984 fue nombrado un Vicepresidente y como consecuencia de ese nombramiento se regularon sus atribuciones por *Decreto 24/1984, de 28*



de mayo. Este Decreto, además de repetir las funciones de sustitución del Presidente, le asignaba, por delegación, la resolución de conflictos entre las Consejerías, su coordinación a efectos de ejecutar acuerdos del Consejo, la presidencia de las Comisiones delegadas que se crearan, las relaciones institucionales con la Asamblea y la tarea de actuar como portavoz ordinario ante ella. Por el posterior *Decreto 2/1986, de 24 de enero*, se le asignan, además, funciones de documentación, estudio e información general de todas las Consejerías y se le adscribe la *Oficina de Información Iniciativas y Reclamaciones*, creada por *Decreto 60/1982, de 23 de julio*. Por *Decreto 49/1986, de 30 de junio*, suprimió la Vicepresidencia.

Creada de nuevo por *Decreto 66/1990, de 13 de diciembre*, su estructura orgánica se ha aprobado por *Decreto 142/1991, de 13 de septiembre* y no puede ser más simple. El art. 2 de dicho Decreto establece que las competencias del Vicepresidente, que serán las señaladas en la LGA y las que le atribuyan las leyes, el Consejo de Gobierno o su Presidente, «se distribuyen de acuerdo con el siguiente organigrama: 1. Vicepresidente. 1.1 Gabinete del Vicepresidente».

## 8. Los Consejeros: atribuciones y estatuto personal

Los Consejeros son nombrados y cesados libremente por el Presidente (arts. 17.3 EAC y 11, 13 y 24 LGA), no siendo preciso que sean diputados autonómicos.

El estatuto personal de los Consejeros es semejante al del Presidente, con leves variaciones. Si son diputados gozarán de los privilegios de tal condición que plasma el art. 11 EAC y los arts. 10 a 12 RA. Si no lo son, únicamente tienen la prerrogativa del fuero especial a efectos de su inculpación y procesamiento, que corresponde al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. No obstante, para los delitos cometidos fuera del ámbito territorial de la Comunidad es competente el Tribunal Supremo.

Los Consejeros tienen también el mismo régimen de incompatibilidades del Presidente (art. 26 LGA) y derecho a recibir tratamiento de Ilustrísimo, a percibir un sueldo y gastos de representación a cargo a los Presupuestos autonómicos y a recibir los honores, distinciones y precedencias que establezcan las normas protocolarias (art. 25 LGA). Tienen también derecho a un régimen asistencial o a continuar en él si ya estaban afiliados con anterioridad a su nombramiento (Disposición Adicional 1ª LGA).

Además de los supuestos ya contemplados de cese del Consejo de Gobierno, los miembros de éste cesan a voluntad propia por dimisión aceptada o por decisión del Presidente, y, claro está, en caso de fallecimiento (art. 27 LGA).

Los Consejeros forman parte del Gobierno de la Comunidad y, al mismo tiempo, son titulares de una Consejería que dirigen y representan en sus relaciones externas e interorgánicas. Son, pues, el órgano en que culmina cada una de las ramas en que se divide la Administración autonómica que opta, así, por el modelo departamental del Estado. De esa doble condición se derivan también dos tipos de funciones. Unas, políticas, que son consustanciales a su condición de miembros del Consejo de Gobierno; otras, administrativas, como jefes de un Departamento, de una Consejería.

La LGA distingue desde el punto de vista competencial ambas funciones y recoge en el art. 28 sus atribuciones más directamente políticas, separándolas de las que les corresponden como órganos superiores de la Administración, que enumera el art. 39 y a las que ahora no me referiré. Esa separación en el plano de la realidad no es, sin embargo, completa. Aunque el Consejero actúa con independencia administrativa obra también con subordinación política y está limitado por la solidaridad gubernamental. Su función como jefe de una Consejería consiste en asegurar en su ámbito de responsabilidad la primacía de los fines políticos y sus atribuciones se resumen en la potestad de dirigir la Consejería en sus más variadas facetas. Puede decirse, así, que organiza, dirige o inspecciona todos los servicios, representa a la Administración autonómica en todo lo relativo al ámbito sectorial de que se responsabiliza y decide y orienta políticamente los asuntos encomendados a la rama de la Administración que tiene a su cargo.

Desde el punto de vista político participa de la acción del Gobierno como miembro del Consejo, cuya voluntad contribuye a formar y en cuyo seno se responsabiliza concretamente, y sin perjuicio de la responsabilidad política solidaria, de los asuntos gubernamentales de su Consejería; responsabilidad que se plasma en el refrendo de los Decretos que el Consejo aprueba a propuesta suya. Como miembro del Consejo de Gobierno y participe de su política asegura normalmente tres tipos de relaciones. En primer lugar, relaciones entre la Administración y la Asamblea, ante la que responde y ante la que puede hacerse oír, llevando también a su Consejería la aplicación de las directrices y mociones aprobadas por aquélla. En segundo término, relaciones entre su Consejería y el Gobierno autónomo como tal, ante el que expone proyectos y propuestas, debiendo someterse igualmente a las orientaciones generales de aquél. Y, por último, relaciones entre su Consejería y la opinión pública, ante la que responde asimismo de su gestión.

Mandatario indirecto de la comunidad y directo de la mayoría gobernante tiene como misión la gestión política y administrativa del área que le corresponde y eso incluye, como se ha dicho, «antes de cambiar las leyes, ejecutar las que existen» (G. BELORGEY).

El art. 28 LGA enumera, como ya señalé, las atribuciones del Consejero en cuanto miembro del Consejo de Gobierno. Son las siguientes:

- Proponer al Consejo los proyectos de ley y de Decreto relativos a cuestiones atribuidas a su Consejería y refrendar estos últimos una vez aprobados.

- Formular el anteproyecto de presupuestos de su Consejería.

- Proponer al Consejo los nombramientos y ceses de altos cargos de su Consejería que aquél deba aprobar.

- Comparecer ante el Pleno de la Asamblea Regional y sus Comisiones, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de aquélla.

- y, va de suyo también que le corresponde elaborar el programa de actuación de su Consejería de acuerdo y en coordinación con el programa gubernamental y velar por el cumplimiento de las leyes y resoluciones de la Asamblea que afecten a su Departamento.

Las funciones que le corresponden como órgano administrativo se mencionan en el art. 39 LGA y serán enumeradas en otro momento.

## IV. LAS RELACIONES DEL PRESIDENTE Y DEL CONSEJO DE GOBIERNO CON LA ASAMBLEA REGIONAL DE CANTABRIA

### 1. Planteamiento general

El esquema organizativo de la Comunidad de Cantabria, como el de todas las demás, responde claramente al modelo parlamentario, al que es consustancial la responsabilidad política del Gobierno ante la Asamblea legislativa.

La Asamblea Regional, que es el órgano legislativo y representativo del pueblo de Cantabria, tiene la legitimación democrática directa de su elección popular y, por consiguiente, no sólo posee la potestad de aprobar leyes, máxima expresión normativa de la autodisposición de la Comunidad sobre sí misma, sino que también le corresponde «impulsar y controlar la acción política del Consejo de Gobierno» [art. 9.1.e) EAC].

Las relaciones entre la Asamblea legislativa y el Presidente y su Consejo están basadas, desde estos planteamientos, en el principio de confianza; confianza que se expresa inicialmente en la elección parlamentaria del Presidente, en la *investidura*, y que después se presume, aunque siguen en manos de la Asamblea los mecanismos jurídicos para lograr la dimisión forzosa del Gobierno en caso de perder la confianza de la Cámara. Estos mecanismos son, básicamente, la *moción de censura* y la *cuestión de confianza*.

Con independencia de estas técnicas de control parlamentario que llevan aparejada la sanción del cese del Consejo de Gobierno la tarea de impulso, orientación y control de la acción política que corresponde estatutariamente a la Asamblea se manifiesta en otros mecanismos que no llevan consigo, sin embargo, la dimisión y el cese del Gobierno autónomo. Se trata de fórmulas variadas, pero comunes a todos los Parlamentos, como las *interpelaciones*, las *preguntas*, las *mociones*, las *proposiciones no de ley*, las *Comisiones de investigación*, las *comparencias* de los miembros del Consejo y otros altos cargos, los *debates* políticos, etc.

En el sistema autonómico este papel de la Asamblea legislativa adquiere una importancia seguramente mayor. Y ello porque, sin perjuicio de la posibilidad de dictar leyes, la vocación preponderante de las Comunidades Autónomas debe ser la gestión de las competencias que tienen asumidas. En eso consiste, a mi juicio, la apuesta regional y ésta es la vertiente esencial, la que percibirán, en su caso, los ciudadanos que aspiran, con razón, a que los servicios y competencias transferidas funcionen mejor, con mayor eficacia, calidad y

rapidez que cuando dependían de la Administración del Estado. Eso no excluye la potestad legislativa cuando sea necesario utilizarla, pero el acento ha de ponerse en la gestión de aquellas cuestiones que por la cercanía, el mejor conocimiento de los problemas, el menor volumen de asuntos, el más reducido ámbito territorial y la más fácil determinación de las prioridades, se piensa, fundadamente, que serán gestionados con mayor eficacia por las CCAA. Lo cual, además, conecta con el protagonismo de los Ejecutivos que conlleva la idea del Estado social de Derecho que luce hoy en el mismo pórtico de nuestra Constitución; una llamada a la acción que corresponde a todos los Poderes públicos pero que es consustancial a las Administraciones. Se comprende, pues, que si esto es así, es necesario también que esa acción no sólo sea eficaz, sino que esté también adecuadamente controlada. Habrá controles sociales, existirán controles jurisdiccionales, pero tienen que potenciarse también los controles políticos. Ahí aparece el Parlamento regional como protagonista de su exigencia; un protagonismo que si será menor en el plano legislativo se convierte, por la vía del control y del impulso de la acción política, en elemento central. Esa será, muy probablemente, su principal función, su tarea más importante.

La regulación de los mecanismos de control aludidos se halla en el propio Estatuto de Autonomía (arts. 9, 16, 18 y 19) y en la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración (arts. 8, 10, 30, 31 y 32), y el procedimiento de su exigencia se regula en los arts. 136 a 169 del Reglamento de la Asamblea. Se trata de una regulación inspirada en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno de la nación (arts. 108 a 114 CE), que refuerza la estabilidad gubernamental introduciendo rígidas exigencias en el mecanismo de control con sanción por excelencia: la moción de censura.

Examinemos brevemente el sistema de relaciones previsto en cada una de las técnicas citadas.

## **2. La investidura del Presidente: remisión.- Los mecanismos de control con sanción**

La confianza inicial de la Asamblea se plasma en el procedimiento de investidura, que ya ha sido descrito al referirnos a la elección del Presidente. Interesa, por tanto, centrar la atención en los dos mecanismos de control que implican la retirada de confianza y pueden suponer el cese del Presidente y su Consejo de Gobierno. Uno, la moción de censura, a iniciativa de la Cámara. Otro, la cuestión de confianza, planteada por el propio Presidente. En el primer caso, si prospera la moción, se produce la sustitución automática del Presidente por el candidato propuesto, con el obligado cese también del Gobierno anterior.

En el segundo, perdida la cuestión de confianza, se inicia un nuevo proceso de investidura.

Por eso, teniendo en cuenta que el Consejo responde solidariamente (arts. 18.1 EAC y 32 LGA), aunque la moción de censura pueda dirigirse contra el Presidente o su Consejo de Gobierno (art. 19.2 EAC), tal distinción no tiene ninguna trascendencia en cuanto a sus efectos pues, en cualquier caso, supone el cese de ambos.

### **3. La cuestión de confianza**

La cuestión de confianza está regulada en el art. 19.1 EAC y en los arts. 139 y 140 del Reglamento de la Asamblea.

El art. 19.1 EAC dice así:

«El Presidente de la Diputación Regional de Cantabria, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante la Asamblea Regional la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados».

La decisión de presentar la cuestión corresponde, pues, al Presidente «previa deliberación del Consejo de Gobierno», cuya opinión, en todo caso, no vincula al Presidente, pero es un trámite necesario y, como tal, al escrito «motivado» que debe dirigirse a la Mesa de la Asamblea se acompañará certificación al respecto (art. 140 RA). La cuestión puede versar sobre el programa presidencial o sobre una declaración de política general y en ella vuelve a manifestarse la preeminencia política de la figura del Presidente.

Convocado el Pleno de la Asamblea se debate con arreglo al mismo procedimiento de la investidura pudiendo el Presidente y, en su caso, los Consejeros intervenir cuantas veces lo deseen (art. 140.3 RA). La votación será pública por llamamiento (art. 81.1 RA) y se celebrará a hora fija, no pudiendo ser antes de las 24 horas inmediatas a su presentación (art. 140.4 RA). La confianza se entiende otorgada cuando obtenga el voto favorable de la mayoría simple de los diputados (arts. 19.1 EAC y 140.4 RA); mayoría no cualificada que se corresponde con el hecho de que el Presidente ha podido ser investido en segunda votación por la misma mayoría y con el declarado propósito de favorecer la estabilidad gubernamental. Si la confianza solicitada no se obtiene por no lograr esa mayoría favorable, el Presidente debe dimitir y en un plazo no superior a

15 días se iniciará el procedimiento para elegir nuevo Presidente (arts. 19.3 EAC y 6.5 LGA).

En cualquier caso, el Presidente de la Asamblea comunicará el resultado al Presidente del Consejo de Gobierno (art. 140.6 RA). No está regulado, en cambio, cuándo procede que el Presidente plantee la cuestión de confianza. Dado que no está obligado a ello dependerá de factores políticos y de la necesidad de hacer un recuento de los apoyos que mantiene, pero un cambio significativo de programa o una crisis de su Consejo de Gobierno pueden considerarse como supuestos que justifican y aun imponen el planteamiento de la cuestión.

#### **4. La moción de censura**

La moción de censura es el máximo exponente de los mecanismos de control gubernamental en cuanto puede ser presentada por los propios diputados. Su regulación se encuentra en el art. 19.2 EAC y en los arts. 141 a 146 RA.

La fórmula adoptada por el Estatuto es la llamada moción de censura constructiva, que es la que prevé también la Constitución en su artículo 113 y que supone la propuesta de un candidato a la Presidencia de la Comunidad y la necesidad de aunar en torno a él al conjunto disperso de la oposición, con lo que se protege al Gobierno y se potencia la estabilidad gubernamental, al menos desde el planteamiento formal. En esta misma línea se orienta la exigencia de un porcentaje de diputados para presentarla y una mayoría absoluta para aprobarla en la Asamblea Regional.

El escrito motivado de la moción, dirigido a la Mesa de Asamblea, debe ir firmado, en efecto, por un 15 por 100 de los diputados (arts. 19.2 EAC y 141.2 RA), lo que excluye la moción individual y la de los Grupos parlamentarios en cuanto tales si sus miembros no alcanzan dicho porcentaje. La moción debe incorporar un candidato y la experiencia en el Parlamento estatal demuestra que es en el candidato y su programa donde se centrará el debate, más que sobre la crítica al programa gubernamental. Durante los dos días siguientes a la presentación de la moción se pueden presentar mociones alternativas con otros candidatos y con la misma exigencia de la firma del 15 por 100 de los diputados (arts. 19.2 EAC y 142.2 RA), ahora más difícil de lograr pues un diputado no puede firmar varias mociones de censura que den lugar al mismo debate (art. 142.3 RA).

El debate se produce de forma que puedan intervenir todos los Grupos parlamentarios, iniciándose con la defensa de la moción que, sin tiempo límite, efectúa uno de los diputados firmantes. A continuación, también sin limitación

de tiempo, puede intervenir el candidato propuesto para exponer el programa ofrecido (art. 143.1 RA). Tras una interrupción, intervienen los Grupos parlamentarios. En cualquier momento pueden intervenir también el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno. Todos los intervinientes tienen derecho a un turno de réplica o rectificación de 10 minutos (art. 143.2 RA).

La votación será a hora fija y no podrá celebrarse hasta transcurridos 5 días desde la presentación de la primera moción (arts. 19.2 EAC y 143.4 RA); plazo durante el cual se negocian apoyos. La votación es nominal, pública y por llamamiento (art. 81.2 RA) para garantizar la disciplina de los partidos. Para que prospere la moción es preciso el voto favorable de la mayoría absoluta de la Asamblea (arts. 19.2 EAC y 143.5 RA), lo que equivale a que los votos nulos, las abstenciones y las ausencias funcionen, de hecho, como votos a favor del Consejo de Gobierno y en contra de la moción. Si hay más de una moción se someten a votación sucesivamente y por separado, según el orden de presentación (art. 143.3 RA), salvo que se apruebe antes otra en cuyo caso no se someterán a votación las restantes (art. 143.6 RA).

El triunfo de la moción de censura se comunica al Rey, al Gobierno de la Nación y al Presidente de la Comunidad Autónoma, que presentará su dimisión. El candidato incluido en la moción se considerará investido de la confianza de la Cámara y será nombrado Presidente de la DRC por el Rey (arts. 19.4 EAC y 144 RA).

Ninguno de los firmantes de una moción de censura rechazada puede firmar otra, dentro de la misma legislatura, hasta que no haya transcurrido un año desde la anterior (arts. 19.2 EAC y 145 RA), y el Presidente tampoco puede plantear una cuestión de confianza si está en trámite una moción de censura (arts. 19.5 EAC y 146 RA).

Este sistema rígido de control político, que supone el derribo del Consejo de Gobierno, no excluye la responsabilidad personal de los Consejeros, pero el tema adquiere matices muy diferentes pues esa responsabilidad, prevista en los arts. 18.1 EAC y 32 LGA, carece de sanción, esto es, no supone la obligada dimisión del Consejero cuestionado y ha de observarse desde la óptica general de los mecanismos de impulso de la acción política y de gobierno a que se refieren los arts. 30 y 31 LGA en el Capítulo dedicado a las relaciones del Consejo de Gobierno con la Asamblea Regional y que regulan también los arts. 147 y siguientes del Reglamento de ésta, a los que me referiré a continuación.



## 5. Otros medios de control e impulso de la acción del Consejo de Gobierno sin sanción

El art. 9.1.e) EAC declara que corresponde a la Asamblea Regional «impulsar y controlar la acción política del Consejo de Gobierno». Por su parte, los arts. 30 y 31 LGA aluden directamente también al «impulso y control de la acción de gobierno» que compete a la Asamblea en los siguientes términos:

«Artículo 30.- 1. Cada año legislativo, durante el primer período de sesiones, el Pleno de la Asamblea Regional deberá celebrar un debate sobre la orientación política del Consejo de Gobierno.

2. El Pleno de la Asamblea Regional podrá también celebrar debates generales sobre la acción política y de gobierno, a petición del Presidente del Consejo de Gobierno, previo acuerdo de la Asamblea Regional y en la forma que el Reglamento de la misma determine.

3. Los debates a que hacen referencia los apartados anteriores de este artículo podrán concluir con resoluciones.

4. El impulso de la acción política y de gobierno también puede ser ejercido mediante la aprobación de resoluciones, mociones y proposiciones no de ley».

El art. 31 LGA, por su parte, dispone:

«El Consejo de Gobierno y sus miembros, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Reglamento de la Asamblea, deberá: comparecer ante el Pleno de la Asamblea y sus Comisiones en los casos y formas establecidas en el Reglamento de la misma; atender los ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones que la Asamblea formule y establezca de acuerdo con su propio Reglamento, y proporcionar a la Asamblea la información y ayuda que precise del mismo o de sus miembros, así como de cualquier autoridad, funcionario de la Diputación Regional o responsable de organismos autónomos y empresas públicas, que lo harán directamente o a través del consejero correspondiente».

Todo este sistema de relaciones Gobierno-Asamblea, que supone técnicas de control, información e impulso de la acción gubernamental, es desarrollado pormenorizadamente en el Reglamento del Parlamento regional. Así, las *interpelaciones* consisten en un escrito que podrán presentar los diputados y los grupos parlamentarios ante la Mesa de la Asamblea sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, relacionadas con el Consejo de Gobierno o de alguna consejería en particular (arts. 147 y 148 RA). Calificado el escrito por la Mesa –en caso de que su contenido no sea propio de una interpelación se comunicará a su autor para su conversión

en pregunta con respuesta oral o escrita— y transcurridos 10 días desde su publicación, la interpelación se incluirá en el orden del día del Pleno de la Asamblea (arts. 148.2 y 149.1 RA), produciéndose un debate en el que interviendrá el autor de la interpelación y contestará el Consejo de Gobierno, con sendos turnos de réplica y dúplica, y en el que pueden participar después, para fijar su posición, los representantes de todos los Grupos, excepción hecha de aquel del que procede la interpelación (art. 150 RA). Toda interpelación podrá dar lugar a una *moción* en la que la Asamblea manifieste su posición. Para ello el Grupo interpelante o aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación presentará el texto de la moción que, si es congruente con la interpelación, se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión. Se pueden presentar enmiendas y se reabre en su momento un nuevo debate que termina con una votación, publicándose las resoluciones aprobadas en el Boletín Oficial de la Asamblea (arts. 151 y 93.1 RA).

Los diputados también pueden formular *preguntas* al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros (art. 152 RA) siempre que no se trate de cuestiones de su exclusivo interés personal o de cualquier persona singularizada y que no supongan consultas de índole estrictamente jurídica (art. 153.2 RA). La pregunta se formula por escrito y la contestación puede ser oral o escrita, siendo de esta última manera si no hay otra indicación. En caso de pretender una respuesta oral se incluirá el tema en el orden del día transcurrida una semana desde su presentación produciéndose un pequeño debate en el que sólo pueden intervenir el diputado que hizo la pregunta y el Consejo de Gobierno (art. 155 RA).

A través de estos dos mecanismos los diputados pueden ejercitar la crítica de la acción de gobierno, incidir en la orientación política del Ejecutivo, clarificar posiciones, estar informados y lograr, en su caso, la aprobación de una resolución que indique la conducta que debe seguir en adelante el Consejo de Gobierno sobre temas concretos de su competencia. Esta misma finalidad tienen las *proposiciones no de ley* a través de las cuales los Grupos parlamentarios pueden formular propuestas de resolución a la Asamblea (art. 160 RA). Respecto a este tipo de proposiciones caben enmiendas de los demás Grupos y se produce un debate en el que intervienen todos ellos que termina en una votación (arts. 161 y 162 RA). Las resoluciones que se adopten se publican en el Boletín Oficial de la Asamblea.

El Consejo de Gobierno podrá también tomar la iniciativa de enviar *comunicaciones* a la Cámara para su debate, en el que intervienen todos los Grupos parlamentarios (arts. 163 y 164 RA), llegándose a la adopción de resoluciones, que serán igualmente publicadas. La misma tramitación tendrá el *examen de programas y planes* remitidos por el Consejo de Gobierno para el pronunciamiento de la Asamblea (art. 165 RA).

Los miembros del Consejo de Gobierno, a petición propia o cuando así lo soliciten las Comisiones de la Asamblea comparecerán ante ellas para celebrar una *sesión informativa* (art. 167.1 RA) en la que contestarán preguntas formuladas por los diputados. En dicha sesión los miembros del Gobierno podrán estar asistidos por autoridades y funcionarios de sus Departamentos. Existe la misma posibilidad de comparecer ante el Pleno de la Cámara en términos semejantes (art. 168 RA).

Un mecanismo de orientación política son también las *Comisiones de investigación* (art. 50 RA) creadas por el Pleno de la Asamblea a propuesta del Consejo de Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. Sus conclusiones se debaten y publican, poniéndose igualmente en conocimiento oficial del Consejo de Gobierno.

Un instrumento de impulso de la acción gubernamental son, por fin, los *debates políticos generales* a los que ya me he referido al reproducir más atrás el art. 30 LGA y que pueden concluir con la adopción de resoluciones.

## 6. Las delegaciones legislativas

Por último, un sistema de relación Consejo de Gobierno-Asamblea, que supone la colaboración de ambos en el plano normativo, son las *delegaciones legislativas*, previstas en el art. 33 LGA y que consisten en la autorización efectuada por la Asamblea al Consejo de Gobierno para que en determinados casos concretos éste pueda dictar normas con rango de ley. Esta alteración de las relaciones Ley-Reglamento está excluida de las siguientes materias: a) las que afecten al ordenamiento básico del Consejo de Gobierno o al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma; b) la legislación electoral; y c) todas aquellas normas que, por su carácter institucional, requieran un procedimiento especial para su aprobación.

La delegación legislativa podrá otorgarse mediante una ley de bases cuando se trate de elaborar un texto articulado y por una ley ordinaria cuando se pretenda refundir varios textos legales, en cuyo caso la ley de delegación precisará el alcance de la refundición. En ambos supuestos la Asamblea fijará un plazo de ejercicio de la delegación y el Consejo de Gobierno, una vez haya hecho uso de ella, lo comunicará a la Asamblea acompañando el texto articulado o refundido que haya elaborado.

Los arts. 129 y 130 del Reglamento de la Asamblea Regional regulan, por su parte, el procedimiento de control de estas disposiciones con fuerza de ley cuando las leyes de delegación establezcan que el control adicional que menciona

el art. 82.6 de la Constitución para la delegación efectuada por las Cortes Generales en el Consejo de Ministros lo realice la Asamblea. En tal caso, si dentro del mes siguiente a la publicación del texto refundido o articulado ningún diputado o Grupo formula objeciones se entenderá que el Consejo de Gobierno ha hecho uso correcto de la delegación (art. 130.2 RA). En caso contrario los reparos formulados por escrito se debatirán en Comisión y en Pleno con arreglo a las normas del procedimiento legislativo. «Los efectos jurídicos del control, serán los previstos en la ley de delegación», afirma el art. 130.5 RA.

En todo caso, la problemática de la delegación legislativa es común a la que se suscita a propósito de los preceptos constitucionales que la prevén para las relaciones Cortes Generales-Consejo de Ministros, por lo que no es preciso su repetición en este momento. Baste, pues, con una sucinta descripción de su mecanismo de funcionamiento.

## V. LA ADMINISTRACIÓN DE LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA

### 1. Planteamiento general: el sentido de la Administración Pública autonómica

La Comunidad Autónoma de Cantabria como, por lo demás, todas las CCAA *tiene* Administración pública. Es esta una afirmación de principio fundamental que entronca con la razón de ser de su propia existencia porque además de la potestad legislativa y la autonomía política que ella conlleva se trata también de acercar la Administración a los ciudadanos, articular un conjunto para su mejor funcionamiento, apostar por la eficacia en la prestación de los servicios, gestionar los intereses más específicamente regionales desde el propio territorio y por sus propios habitantes en función de la oferta electoral que cada partido presente. Y esa gestión, esos servicios, esa llamada a la acción es lo propio de la Administración, pieza esencial del Estado social de Derecho al que se refiere el art. 1 de la Constitución, sujeto servicial de los fines del Estado, de la Comunidad Autónoma como parte de él. Unos fines que no son propios de la Administración sino que le vienen dados desde fuera, desde la ley y desde el Gobierno y, más mediatamente, desde los contenidos fijados por la Constitución en todo su Título Primero.

La Administración es, así, distinguible del Gobierno a quien está subordinada y por medio de él también, y sobre todo, a la ley. Así lo explicita el art. 16 LGA cuando afirma que el Consejo de Gobierno dirige la política y la Administración de la Comunidad de Cantabria asumiendo, como se deduce también del Estatuto de Autonomía, las funciones ejecutivas y administrativas. A través de esta dependencia del Consejo de Gobierno la Administración, cuyos órganos superiores son asimismo órganos de Gobierno (el Presidente, el Consejo y los Consejeros, según el art. 1 LGA), engarza con el principio democrático mediante la responsabilidad política que éstos deben rendir ante la Asamblea Regional.

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

Estas tres ideas –ejecución, transformación y prestación– se concitan en la de actividad, en la acción, en la gestión a la que se dirige todo el conjunto

organizado que llamamos Administración Pública. En esa acción, en esa actividad –y en función, precisamente, de los fines públicos que se pretenden conseguir– esa organización goza de privilegios, que son el conjunto o la clave del Derecho Administrativo y que el art. 34 EAC trata de sistematizar: la presunción de legitimidad de sus actos y la ejecutoriedad, los poderes de ejecución forzosa y la revisión de oficio, la potestad expropiatoria, la potestad sancionatoria, la facultad de utilización del procedimiento de apremio, la inembargabilidad de sus bienes, las potestades de investigación, deslinde y recuperación posesoria, la prohibición de interdictos contra sus actuaciones en materia de su competencia y cuando actúa de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido...

Y precisamente por esa intensa llamada a la acción que implica la mera existencia de la Administración Pública, de todas las Administraciones Públicas, y por el carácter necesariamente relacional de la misma es un presupuesto igualmente necesario el dato de la personalidad jurídica. Así lo explicita la LGA. La Administración de la Diputación Regional de Cantabria, que «actúa mediante órganos jerárquicamente ordenados, al frente de los cuales se encuentra el Presidente de la Diputación Regional» (art. 34), interviene «para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única y tiene plena capacidad de obrar en el ejercicio de sus funciones, organizándose conforme a criterios de eficacia, economía, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación» (art.3).

La personalidad jurídica de la Administración, que el citado art. 3 LGA viene a confirmar, es así una exigencia de su propia existencia porque la actividad externa de la DRC se produce, inexcusablemente, en términos de relación jurídica.

## **2. La potestad organizatoria de la Comunidad de Cantabria**

Supuesta, pues, la necesaria existencia de la Administración autonómica, el primer problema que se plantea es el de comprobar hasta dónde llega la libertad de la Comunidad para organizarla, cuál es la amplitud de su potestad autoorganizatoria.

Una primera lectura de la Constitución no daba pie para limitar la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma, dado que las únicas referencias se contenían en los arts. 147.2.c) y 148.1.1 CE. Según el último de estos preceptos corresponde a las CCAA la «organización de sus instituciones de autogobierno», expresión en la que podrían incluirse no sólo los órganos políticos sino también

los administrativos, es decir, la potestad de organizar libremente su Administración. Una lectura atenta del texto constitucional conducía, sin embargo, a conclusiones matizadamente diferentes, en cuanto parte de los preceptos del Título IV CE, dedicado al Gobierno y a la Administración, y muy especialmente los arts. 103 y 106 CE tienen vocación de aplicación generalizada y, en ese sentido, no sólo afectan a la Administración del Estado sino también a todas las demás Administraciones Públicas y, por consiguiente, constituían y constituyen un límite a la potestad organizatoria de las CCAA.

El Tribunal Constitucional vino a sancionar esta segunda tesis y aún fue más allá. En efecto, en su *Sentencia 76/1983, de 5 de agosto*, sobre el proyecto de ley orgánica y de armonización del proceso autonómico (LOAPA), en el FJ 38º el TC se basa en el art. 149.1.18ª CE para justificar un título habilitante del Estado para la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas «pues la expresión “régimen jurídico” contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este TC en su *Sentencia 32/1981, de 28 de julio*». Y añade después el TC:

«Los recurrentes sostienen que tal competencia de carácter organizativo corresponde a las Comunidades Autónomas al haber asumido éstas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno. Pero la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión “instituciones de autogobierno” un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos –Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente– sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.18ª de la Constitución, corresponde fijar al Estado».

Esto no quiere decir que se imponga un régimen absolutamente uniforme, pero en la medida en que las CCAA son subsistemas de otro más general la exigencia de una estructura coherente, fundada en la propia Constitución, no supone un enfrentamiento con la idea central de la autonomía. El propio TC lo había dicho tempranamente refiriéndose entonces a las entidades locales: «La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización

(...). La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme...» (*STC de 28 de julio de 1981, FJ 5.º*).

El art. 35 EAC asume correctamente estos planteamientos, algunos de los cuales son posteriores a la propia aprobación del Estatuto. Dice así el citado art. 35:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructura de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado».

Es decir, la Comunidad tiene libertad organizativa aunque dentro de los límites marcados por los principios de la propia Constitución y las normas básicas del «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 129.1.18ª CE) que tengan consecuencias para la organización. Y, en todo caso, el Derecho estatal es siempre supletorio para lo no previsto por la normativa autonómica (arts. 149.3 CE y 2 LGA).

Fuera de algunos preceptos de la Ley del Proceso Autonómico de 1983, las normas básicas que el Estado ha aprobado sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas han sido las contenidas en la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública, que no hacen ahora al caso, y en la Ley 30/1992, de 26 noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se impone a las CCAA y que alude a las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, regula los principios generales del régimen de los órganos administrativos (creación, competencia, delegación, órganos colegiados, supuestos de abstención y recusación...) y, en general, recoge las normas relativas a los derechos de los interesados y a la actividad y procedimiento de todas las Administraciones Públicas.

Prescindiendo ahora de esta importante Ley, que sólo indirectamente afecta a la potestad organizatoria, serán los principios generales a que alude el art. 35 EAC los que se configuren como el marco y, a la vez, el límite de dicha potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma.

### **3. Los principios constitucionales y estatutarios de la Administración de la DRC**

¿Cuáles son esos principios generales? La respuesta la proporciona el Título IV CE al que hace un instante me refería y, dentro de él, básicamente, los arts. 103 y 106.



Ante la ausencia de otras prescripciones constitucionales acerca del modelo administrativo las únicas referencias vienen dadas por esos preceptos, de los que habrá que deducir las consecuencias oportunas en orden a la organización administrativa de la Comunidad. Esa operación viene facilitada por la ya citada LGA, de 26 de abril de 1984, que ha asumido y positivizado algunos de esos principios en su art. 3, al afirmar que la DRC se organizará «conforme a criterios de eficacia, economía, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación»; criterios que hay que completar con la idea central del carácter servicial de la Administración y de su correspondiente control, pues, como dice el art. 103.1 CE, la Administración «sirve con objetividad los intereses generales... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

Esta variada gama de principios que deben inspirar la organización y actuación de la Administración Pública de la Comunidad tiene también una eficacia diversa y plural. Unos presuponen y apelan a técnicas concretas para hacerlos efectivos (el principio de descentralización, el de desconcentración, el de economía, el de sometimiento a la ley y al Derecho...) mientras que otros implican un juicio de valor que, en cuanto tal, sólo puede ser verificado desde fuera, es decir, desde los administrados (el principio de eficacia, el de objetividad...). Unos son consecuencia de una pretensión enraizada en la democracia y que está más acusada y justificada en las CCAA (el principio de publicidad, el de participación...) en tanto otros son simplemente un presupuesto para viabilidad de algunos de ellos (el principio de coordinación, por ejemplo, apela en última instancia a la eficacia...).

Casi todos estos principios proceden del art. 103 CE, ahora también presentes en la Ley estatal 30/1992, la LRJAP. Sorprende, sin embargo, el énfasis puesto en alguno de ellos, que luego no se plasma en previsiones organizativas o de actuación obligadas y concretas. Así sucede, por ejemplo, en el caso del principio de descentralización, que no tiene más precisión posterior que la vaga referencia del art. 37 EAC según el cual la DRC puede delegar sus funciones administrativas en las Comarcas, Municipios y demás entidades locales, si así lo autoriza una ley de la Asamblea Regional, que fijará las oportunas formas de control y coordinación.

Los principios organizativos de la Constitución y la LGA pueden tener, como digo, una pluralidad de efectos, plasmarse en medidas y técnicas concretas o implicar un juicio de valor que, como tal, es externo a la organización. Así, por ejemplo, y ciñéndonos al campo puramente organizativo, el principio de objetividad puede implicar el necesario deslinde entre los órganos políticos y los meramente administrativos, además de las evidentes consecuencias en el funcionamiento de la Administración y en la forma de selección de su personal. El principio de economía apela a la austeridad orgánica, al análisis coste-

beneficio al crear un nuevo órgano administrativo y a la justificación del rango o nivel atribuido a cada uno de ellos. El principio de publicidad puede imponer la creación de Oficinas de Información al ciudadano, la canalización de esa información y la creación de órganos especializados al respecto. La jerarquía supone una organización piramidal en la que los órganos superiores dirigen, inspeccionan y programan. La descentralización no admite más interpretación que la transferencia de funciones y competencias a otros entes de carácter territorial (municipios, comarcas...) o de base fundacional (organismos autónomos y otros entes). El contexto en el que se ubica el principio descentralizador obliga a concluir que la descentralización a la que se refiere el art. 103 CE, y por consiguiente también el art. 3 LGA, no es la descentralización funcional, a la que alude de pasada el art. 37 EAC («La DRC ejercerá sus funciones administrativas a través de los organismos y *entidades* que se establezcan...») y que, por cierto, no se regula luego en parte alguna, sino la descentralización territorial, sobre la que la LGA guarda también un significativo silencio. La desconcentración alude a la transferencia de competencias de los órganos centrales superiores a los inferiores dentro de la misma Administración autonómica (técnica a no confundir con la delegación orgánica, que supone el traslado del ejercicio de la competencia y no su titularidad) y puede entrar en contradicción con el principio anterior en la medida en que implica la posibilidad de crear una estructura administrativa periférica de la Comunidad, aunque tampoco a ella haga alusión la LGA. El sometimiento a la ley y al Derecho significa la plena justiciabilidad de los actos de la Comunidad Autónoma y es una consecuencia obligada del art. 24 CE. La coordinación, en fin, es un presupuesto de la eficacia y un principio genérico que apela a la coherencia y vertebración de la organización administrativa que, como la propia eficacia, se diversifica en técnicas muy variadas...

Queda la participación también como principio general no mencionado y sobre el que conviene hacer alguna matización. Y es que la participación es deseable como instrumento de acercamiento de la Administración a los administrados, como fórmula de transparencia, como medida para facilitar el consenso y la integración, pero no para legitimar a la Administración. La legitimación de la Administración no deriva de que sea representativa, sino de su dependencia de los órganos políticos y de su carácter servicial. De ahí que no deba confundirse, como frecuentemente se hace, una Administración democrática con una Administración representativa. La Administración es democrática si asume los valores constitucionales, si es eficaz, objetiva y transparente, si está suficientemente controlada y sometida a la ley. La Administración es democrática –aunque parezca una redundancia– si es la Administración de un Estado democrático, es decir, de un Estado con democracia parlamentaria. Por eso, el tema de la participación debe ser adecuadamente matizado porque,

sentado lo anterior, no tienen que excluirse sino, al contrario, potenciarse las vías de participación social, aunque teniendo bien presente la idea servicial legitimadora de la propia Administración y el riesgo de patrimonialización de los intereses generales...

Si hubiera que concretar todos estos principios derivados de los arts. 103.1 CE y 3 LGA, personalmente los sintetizaría en dos: *eficacia* y *control*. Convertir estos pilares en fórmulas precisas es la tarea de los políticos y de los juristas. Una tarea en la que la utilización del Derecho Administrativo encuentra mejores armas para facilitar el control que para propiciar la eficacia. Ésta, en efecto, depende de factores jurídicos, pero también, sobre todo, de elementos que escapan al Derecho aunque se relacionen con él. La fijación en las leyes de niveles mínimos de prestación, de cotas de calidad detalladas, de estándares medios y pautas de frecuencia cuya exigencia puedan verificar los tribunales es uno de esos factores cuya virtualidad depende de las normas que los establezcan. La eficacia depende también de criterios organizativos y de gestión y, en última instancia, de los empleados públicos y de una política de personal que, por encima de intereses privados o corporativos, prime al competente y estimule el mérito y la capacidad. La eficacia, en fin, ha de ser valorada en su conjunto por los ciudadanos que son el punto de referencia y la razón de ser de la propia Administración, aunque para ello sea importante exigir un cierto grado de formación e información, no siempre presente, para poder juzgar con conocimiento de causa los cada vez más complejos mecanismos que inciden en los resultados que se ven. Como ha señalado no hace mucho el prof. GARCÍA DE ENTERRÍA «el sistema autonómico, como todos los sistemas políticos que intenten subsistir, ha de legitimarse en sus rendimientos sociales efectivos: mejor nivel de gestión de los servicios, mayor atención a las necesidades concretas reales, mayor integración de las poblaciones responsabilizadas en su autogobierno. La autonomía se ordena, justamente, a esos fines. Es la hora de los organizadores, de quienes son capaces de entrever y configurar todas las potencialidades políticas y de gestión que encierra la fórmula autonómica. Ultimada la fase de reivindicación política, es el momento de colonizar los nuevos espacios políticos conquistados». Es la hora de los Ejecutivos. La entrada en escena, como protagonista, de la Administración.

#### **4. El modelo estructural de Administración pública adoptado**

El modelo de Administración pública adoptado por la Comunidad de Cantabria ha sido, como en el caso de las demás, el modelo institucional y burocrático, a semejanza de la Administración del Estado. La Administración es una institución dotada de un aparato burocrático que depende del Gobierno

–órgano administrativo supremo, también– y que se vincula al Parlamento a través del Presidente del Consejo de Gobierno que, a su vez, es quien dirige la Administración de la Comunidad.

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

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

«La Diputación Regional de Cantabria ejercerá sus funciones administrativas a través de los organismos y entidades que se establezcan, dependientes del Consejo de Gobierno, y pudiendo delegar dichas funciones en las Comarcas, los Municipios y demás Entidades Locales reconocidas en este Estatuto, si así lo autoriza una ley de la Asamblea Regional que fijará las oportunas formas de control y coordinación».

Precepto donde se observa también la posibilidad de crear un Administración institucional, al aludir a las «entidades que se establezcan».

La utilización de una forma indirecta de administración venía propiciada por el Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías de 1981 que presidió el prof. García de Enterría y que desembocó en los Pactos Autonómicos de julio de ese año, que tanto influyeron en la redacción de los Estatutos posteriores a esa fecha, todos los cuales –sobre todo los de las CCAA pluriprovinciales– prevén la utilización de la Administración local para gestionar competencias

autonómicas como fórmula tendente a evitar la proliferación de una Administración periférica propia, que se juzgaba indeseable.

En el caso de las Comunidades uniprovinciales y debido al reducido ámbito territorial el problema que se trataba de evitar no es tan grave. Por eso, quizá, no se hace tanto hincapié en la forma indirecta de administración, aunque también es cierto que en las demás apenas se ha ido más allá de la previsión estatutaria y, a lo sumo, se ha aprobado una ley específica de relaciones interadministrativas, siendo muy fuertes las presiones para impedir una Administración descentralizada cuyo montaje y articulación es, ciertamente, más complejo que el de la Administración directa. De todas formas, en el caso de Cantabria, la Asamblea Regional pareció sensible al tema y aprobó una moción el 15 de diciembre de 1990 para que el Gobierno elabore «un proyecto de ley de delegación de funciones administrativas en los municipios y mancomunidades municipales»; moción que permanece incumplida en la actualidad.

Sin perjuicio, pues, de la posibilidad aludida en el art. 37 EAC, la Administración de la Comunidad de Cantabria reproduce el modelo y la forma de la Administración del Estado, caracterizado por la existencia de una fuerte organización central, una departamentalización o división sectorial por ramas de actividad y una estructura jerárquica y piramidal.

Así, el centro de imputación es único, pues la Administración tiene personalidad jurídica única (art. 3 LGA), pero se descompone en diversos órganos jerárquicamente ordenados, cada uno de los cuales tiene atribuida la competencia de una parcela material, es decir, tiene atribuido un conjunto de funciones cuya titularidad se le atribuye con preferencia a los demás órganos de esa única Administración.

La primera sectorialización viene representada por los Departamentos, las Consejerías, que asumen la responsabilidad de bloques competenciales que se pretenden más o menos completos e independientes entre sí. Ahora bien, en la medida en que la Administración autonómica se nutre de las competencias y servicios anteriormente gestionados por el Estado, el propio mecanismo de los traspasos condicionó el definitivo montaje de la Administración autonómica, bien porque han tardado en llevarse a cabo, bien porque aún faltan algunos, bien porque no se han realizado por bloques orgánicos que resulten homogéneos, como preveía la Disposición Transitoria 7ª, párrafo 3, del Estatuto. El hecho es que este importante condicionamiento hace que la estructura orgánica departamental haya tenido, desde el principio, un marcado carácter provisional hasta la definitiva finalización de las transferencias. De ahí también que el art. 36.e) LGA atribuya al Consejo de Gobierno la asunción de las funciones y

servicios que el Estado transfiera a la Comunidad y –hay que entender también– su distribución entre las Consejerías y demás órganos administrativos.

Desde estos planteamientos generales podemos ya abordar la organización concreta de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

## 5. Órganos superiores de la Administración

El art. 1 de la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la DRC enumera como órganos superiores de ésta, bajo cuya dependencia se encuentran todos los demás, al Presidente, al Consejo de Gobierno y a los Consejeros, expresando así la idea de jerarquía y estructura piramidal de la Administración.

## 6. Las Consejerías: organización y atribuciones

Prescindiendo ahora del análisis de la figura del Presidente y del Consejo de Gobierno así como de los Consejeros como miembros del mismo, corresponde en este momento estudiar las Consejerías como unidades sobre las que recae el peso de la actividad administrativa de la Comunidad. Adoptado el modelo departamental, según se ha dicho, las Consejerías son órganos de la Administración que asumen la responsabilidad de una o varias grandes ramas completas de la acción administrativa a cuyo frente se sitúa un Consejero.

El número de las Consejerías no puede ser superior a diez por mandato estatutario (art. 17 EAC, que después de aludir al Presidente y Vicepresidente, en su caso, señala que el «número de Consejeros, *con responsabilidad ejecutiva*, no excederá de diez») y su denominación venía fijada en el art. 37 LGA, aunque, la *ley 2/1989, de 20 de marzo*, al dar nueva redacción a ese precepto efectúa una deslegalización, de modo que en la actualidad el número, denominación, creación, modificación o supresión de las Consejerías es acordado por Decreto del Presidente del Consejo de Gobierno, con el límite estatutario de un máximo de diez. Las actualmente existentes se fijaron por *Decreto 13/1989, de 20 de marzo*.

La estructura orgánica interna de cada Consejería corresponde aprobarla al Consejo de Gobierno (art. 38.4 LGA) a propuesta del Consejero, pero no se menciona, ni exige, como sucede en otras CCAA, un informe previo de las Consejerías de Presidencia y Economía, que se convierten, de ese modo, en Departamentos de carácter horizontal, homogeneizadores y con una destacada función interdepartamental.

El art. 38 LGA establece, no obstante, de modo general, la organización prevista:

«1.— Las Consejerías estarán constituidas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados bajo la superior dirección del Consejero.

2.— La estructura de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria se integra en cada Consejería por los niveles orgánicos de Direcciones Regionales, Servicios, Secciones y Negociados.

3.— En cada Consejería existirá, asimismo, una Secretaría Técnica con rango de Dirección Regional.

4.— La estructura orgánica de cada Consejería será aprobada por Decreto del Consejo de Gobierno».

Una estructura, sin embargo, no siempre respetada, pues con cierta frecuencia aparecen en los Decretos de organización de las Consejerías unidades administrativas bajo nombres diversos y ambiguos como Agencias, Jefaturas, Institución, Gabinete, Oficina, etc., cuyo nivel orgánico no se especifica (a lo sumo, algunas veces a su responsable se le asimila a Director Regional o Jefe de Servicio) tratándose como se trata de órganos y no de entes con personalidad jurídica propia, cuya diferenciación nominal tampoco se sabe a qué obedece. Por lo demás, tampoco quedan claras sus funciones, que no se especifican.

Esta es una característica negativa de la Administración de la Comunidad que trae causa, en mi opinión, entre otros factores, de dos datos que me parecen destacables. El primero se refiere a la falta de una distribución competencial clara, efectuada por Decreto, tanto de los servicios transferidos de la Administración del Estado como de los provenientes de la extinta Diputación Provincial. Esa ausencia de asignación pormenorizada a medida que se recibían los trasposos, correlativa a la aprobación de la estructuras orgánicas de las consejerías, produce un notable confusionismo al observador exterior porque en las sucesivas modificaciones de la estructura orgánica de las consejerías no se hace tampoco referencia alguna a las funciones asumidas por los nuevos órganos, situación que se agrava por el hecho de que no se haya efectuado, que me conste, la «traducción» de los organismos provenientes de la antigua Diputación Provincial. De modo que con el manejo de la normativa autonómica publicada desde 1983 no se adivina, en muchos casos, si se trata de órganos, cuál es su nivel y cuáles sus competencias, o si, por el contrario, estamos en presencia de organismos autónomos con personalidad provenientes de las viejas «fundaciones públicas del servicio» de la legislación de régimen local que se aplicaba en la Diputación Provincial.

En segundo lugar, da la impresión de que las estructuras orgánicas se realizan en muchas ocasiones más desde la óptica de las relaciones de puestos

de trabajo y la asignación de niveles a efectos retributivos de los funcionarios que desde el punto de vista estrictamente organizativo. Así se explicaría la ausencia de determinaciones competenciales e incluso la de niveles orgánicos porque lo sustancial sería el catálogo mencionado y la fijación de niveles retributivos y complementos específicos vinculados al puesto funcional de la unidad orgánica. Esta impresión se ve reforzada por dos datos adicionales. Así, en el *Decreto 27/1986, de 9 de mayo*, sobre normas básicas a que han de ajustarse las estructuras orgánicas de la Administración Regional, no derogado, se establecen criterios sobre los distintos órganos de la Administración con el plausible propósito de lograr «una homogeneidad y claridad formal y de contenido, de todo punto deseables», como dice la exposición de motivos. Pues bien, en el propio preámbulo de esta disposición claramente organizativa se afirma que con esta norma se va a dar un paso «esta vez fundamentalmente apoyado en un estudio rigurosamente técnico de análisis de todos y cada uno de *los puestos de trabajo* de la Administración Autonómica». Ante esa declaración en una norma organizatoria cabe preguntarse si la organización se debe adaptar a los efectivos personales existentes y el análisis de los puestos de trabajo determina la organización o es más bien al contrario. Por otra parte, en recientes Decretos de estructura orgánica de las nuevas Consejerías se hace referencia a la previa consulta con las organizaciones sindicales, al amparo del art. 34 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Dicha ley establece las materias que serán objeto de negociación (aplicación de retribuciones, preparación de los planes de oferta de empleo, clasificación de puestos de trabajo, sistemas de ingreso, provisión y promoción, etc.) de cuya obligatoriedad quedan excluidas las decisiones de las Administraciones públicas que afecten, entre otros aspectos, «a sus potestades de organización» (art. 34.1) salvo cuando puedan tener repercusiones sobre las condiciones de trabajo (art. 34.2), circunstancia ésta que no tiene porqué darse en una decisión organizatoria como lo demuestra la práctica cotidiana de la Administración del Estado y la de otras Administraciones, como la de Madrid cuya organización departamental actual está hecha en buena medida por Decretos posteriores a la Ley 9/1987 y sin que la reforma de dicha ley llevada a cabo por Ley 9/1990, de 19 de julio, haya afectado a los mencionados preceptos.

\* \* \*

Dicho esto, hay que añadir que en el citado *Decreto 27/1986, de 9 de mayo*, como ya he señalado, se hizo un intento de homogeneizar, ordenar y clasificar órganos y funciones para que se tomara como punto de referencia a la hora de aprobar las sucesivas estructuras orgánicas de las distintas Consejerías.



De acuerdo con el art. 2 de este Decreto los «órganos estructurales» de la Administración autonómica se clasifican en *órganos colegiados, jerárquicos y de asistencia, estudio y apoyo*.

Los *órganos colegiados* se clasifican (art. 3) en:

a) *Consultivos*, que recibirán las denominaciones de *Consejos, Comisiones o Comités*, según los casos, y

b) *Ejecutivos*, que pueden constituirse en *Consejos o Comisiones*.

Los *órganos jerárquicos*, según la terminología empleada por este Decreto, son *los altos cargos (Secretario Técnico y Director Regional)*, de nombramiento directo del Consejo de Gobierno y –añade significativamente el art. 4 del citado Decreto 27/1986– «no incluíbles por ello dentro de las relaciones de puestos de trabajo»; y *los órganos administrativos*, incluíbles en la relación de puestos de trabajo, denominados *Servicios, Secciones y Negociados*. De nuevo, en mi opinión, se mezclan aquí cuestiones distintas como son las puramente organizativas y las funcionariales o, dicho de otra manera, se amalgaman y confunden dos temas distintos: lo que es el órgano y lo que deban ser sus titulares.

Los *órganos de asistencia, estudio y apoyo* serán (art. 5) los *Gabinetes técnicos* y las *Oficinas técnicas*, denominación que está en función de que dependan de forma directa de «Jefaturas de Servicio o Altos Cargos» o de «Jefaturas de Sección». Estos órganos son definidos en el art. 25 como órganos colectivos integrados por funcionarios o/y personal eventual, expertos en determinadas materias, que dependen, siempre en posición de *staff*, de un órgano jerárquico, hasta la Jefatura de Sección, con funciones de apoyo, asesoramiento, estudio, ejecución de tareas técnicas o de inspección. La previsión es plausible con algunas matizaciones. En primer lugar, parece tratarse de una trasposición de los Gabinetes ministeriales, que son órganos de apoyo político y técnico, pero que se articulan al margen de la organización propiamente administrativa, precisión que no resulta impertinente aquí por cuanto tal distinción no se hace. Y en segundo término la previsión resulta sumamente criticable con la amplitud que se contempla por suponer una hipertrofia de este tipo de órganos de *staff* al extender lo contemplado normalmente como órgano de asistencia al Ministro o Consejero no sólo a los Directores Generales sino incluso a los Jefes de Servicio y aun de Sección y al posibilitar que en todos los casos estén compuestos por personal eventual, con lo que se amplía desmesuradamente el campo razonable del personal no funcionario de confianza en contra de la tendencia a profesionalizar, con las excepciones apuntadas, la función pública.

Me acabo de referir a los órganos de asistencia y a los órganos jerárquicos y he dicho también que, según el Decreto 27/1986, los órganos colegiados

pueden ser consultivos o ejecutivos, recibiendo la denominación de Consejos, Comisiones o Comités. En los *órganos colegiados consultivos* esta denominación depende, según el art. 6, de su composición. Se denominarán *Consejos* cuando en su composición intervengan órganos de varias Administraciones Públicas, organismos autónomos, instituciones o empresas públicas y privadas, siendo el nivel mínimo de representación de la Administraciones regional el de Consejero, que podrá delegar en Directores Regionales o en Secretarios Generales Técnicos (art. 11). Se llamarán *Comisiones* cuando intervengan en su composición órganos de todas o de varias Consejerías y su nivel de representación mínimo será de Secretario General Técnico o Director Regional, que podrán delegar en Jefes de Servicio o de Sección. Por último, los órganos colegiados consultivos tendrán la denominación de *Comités* cuando el órgano corresponda a una sola Consejería y su nivel de representación mínimo será el de Jefe de Servicio o de Sección, salvo en el *Comité de Dirección*, que estará presidido por el Consejero e integrado por los Directores Regionales y el Secretario General Técnico, además de por aquellos otros responsables de unidades administrativas o personal de Gabinetes que en cada caso determine el propio Consejero (art. 13).

Los órganos colegiados (sin distinguirse en el Decreto entre consultivos y ejecutivos) se conciben también como órganos de participación en la medida en que el art. 11.c) establece que podrán estar también representados en ellos las organizaciones sociales cuyos fines se refieran al objeto de aquéllos.

Los Consejos y Comisiones se deben crear por Decreto (art. 9) y los Comités por Orden del Consejero o mediante el Decreto que apruebe la estructura orgánica de la Consejería.

Por su parte, el art. 7 define a los *órganos colegiados ejecutivos* como «aquellos que por ley tengan asignadas competencias de ejecución en determinadas materias» y siguiendo criterios análogos a los señalados se denominarán *Consejos* o *Comisiones*.

No obstante las críticas que merecen algunos aspectos concretos del Decreto analizado, el intento clasificatorio y aclaratorio que representa resulta positivo y, en parte, original e innovador, aunque debido al rango de la norma en que se plasma su pervivencia y cumplimiento estaba poco garantizada. Con posterioridad, como lo prueban muchos de los sucesivos Decretos de estructura orgánica de las Consejerías que se aprobaron después, efectivamente no siempre se ha cumplido.

## A) LOS CONSEJEROS

Las atribuciones de los Consejeros vienen enumeradas en el art. 39 LGA en términos semejantes a los que emplea el art. 14 de la Ley de Régimen

Jurídico de la Administración del Estado para los Ministros. Todas ellas derivan de su carácter de jefe y director de la Consejería en la que se concreta, en función del principio de división del trabajo, la política general de la Comunidad. Dejando al margen las funciones que les corresponden como miembros del Consejo de Gobierno, que enumera el art. 28 LGA, sus atribuciones administrativas son muy amplias y sólo se ven limitadas por las que corresponden al Consejo de Gobierno, al que deberá llevar las propuestas que legalmente deba decidir aquél. De esta forma se trata de configurar al Consejo como máximo órgano coordinador, lo que justifica también que sea él quien apruebe la estructura orgánica de cada consejería.

Las atribuciones de los consejeros pueden, en realidad, sintetizarse en tres grandes bloques:

a) La organización, dirección e inspección de todos los servicios de la Consejería.

b) La representación de la Administración de la Comunidad en lo concerniente a su parcela de responsabilidad.

c) La toma de decisiones en los asuntos encomendados a la consejería y la orientación política de la misma dentro del programa general establecido por el Presidente.

En concreto, la lista de atribuciones del art. 39 LGA es la siguiente:

- La representación, dirección e inspección de la Consejería.
- El ejercicio de la potestad reglamentaria en materias propias de su Departamento.
- La resolución de recursos administrativos interpuestos contra resoluciones de órganos y autoridades de su Departamento o dependientes del mismo.
- La resolución de conflictos de atribuciones surgidos entre autoridades y órganos de la consejería.
- El ejercicio de la jefatura superior del personal del Departamento, sin perjuicio de las atribuciones generales que correspondan a la consejería de Presidencia.
- La ordenación de gastos dentro de los créditos autorizados de la consejería.
- La firma de contratos relativos a materias propias de su competencia, siempre que no tengan un presupuesto superior a cinco millones.
- Cuantas otras facultades le atribuyan las disposiciones vigentes.

## B) LOS DIRECTORES REGIONALES

Las Direcciones Regionales son las unidades básicas de la organización departamental. Cada una de ellas asume la responsabilidad de una parcela completa de la actividad pública asignada a la consejería, parcela que debería estructurarse por bloques competenciales homogéneos y que, por consiguiente, supone que su número sea variable en cada Consejería. Al frente de cada una de ellas existe un Director Regional nombrado libremente por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta del consejero «entre funcionarios de cualquiera de las Administraciones Públicas» (art. 41 LGA), sin exigirse, como suele ser frecuente en otras CCAA, que pertenezcan a Cuerpos, grupos o escalas para cuyo ingreso se requiera título superior. Su nivel, por tanto, pertenece todavía al ámbito político, aunque el dato de su elección entre funcionarios sugiera una tendencia hacia la profesionalización. Profesionalización que no puede afirmarse con propiedad al existir una completa libertad de opción, ni siquiera limitada por el Cuerpo o grupo de origen del Director Regional, de manera que no puede hablarse de la culminación en esos cargos de la carrera administrativa.

Los Directores Regionales están, pues, en un escalón indefinido entre el nivel político y el burocrático, aunque participan más del primero dada su forma de designación. Las posibilidades que hoy ofrece la legislación de funcionarios para determinar puestos de libre designación podría permitir, si se dispone de un número suficiente de funcionarios cualificados, una profesionalización que sea la culminación de una carrera administrativa y, al mismo tiempo, se compatibilice con la también deseable sintonía y disposición del Director Regional con el responsable político que es el consejero, que no tiene por qué ser un técnico sino un líder que aporta coherencia y sentido integral a su Departamento.

Por lo tanto, dos son las opciones organizativas en este punto. O la libertad completa, que acerca más el cargo al nivel político, o la vinculación a la carrera administrativa, que tiende a la profesionalización. Si se opta por lo primero no hay razón para limitar el puesto a funcionarios y habría que postular que pudieran ser Directores Regionales también personas que no procedan del interior de la Administración. Pero si se opta por lo segundo, sin perjuicio de la libertad de elección, debería vincularse el puesto a la carrera administrativa exigiendo que los Directores Regionales procedan de cuerpos o escalas para cuyo ingreso se precise título superior, es decir, del Grupo A en la terminología de la Ley de Medidas para la Función Pública, y quizá también un determinado grado personal consolidado que vendría a equipararse, en la práctica, a una determinada experiencia en años de servicios. En el caso de Cantabria se ha optado por una situación intermedia entre las dos citadas pues los Directores Regionales deben ser funcionarios pero no se exige que procedan de cuerpos superiores, ni que tengan previamente un determinado grado personal.

Como jefes de la unidad directiva que tienen encomendada el art. 41 LGA les asigna las siguientes funciones:

- Dirigir y gestionar los servicios y resolver los asuntos del departamento que sean de su competencia.

- Vigilar y fiscalizar todas las dependencias a su cargo.

- Ejercer la jefatura inmediata del personal adscrito a la Dirección Regional.

- Dictar o proponer al consejero, según proceda, las resoluciones pertinentes en asuntos de su competencia y cuya tramitación corresponda a la Dirección Regional.

- Proponer el régimen de funcionamiento de las unidades administrativas adscritas a la Dirección Regional.

Por su parte, el art. 21 del mencionado *Decreto 27/1986, de 9 de mayo*, añade como funciones genéricas del Director Regional:

- Vigilar y fiscalizar la ejecución de sus programas.

- Proponer las actuaciones a incluir en los programas a su cargo.

- Dirigir el funcionamiento de las unidades administrativas que le sean adscritas y establecer su régimen interno.

- Prestar conformidad a los proyectos, certificaciones de obra y gastos de su dependencia.

- Proponer a través del Secretario General Técnico las resoluciones de autorización del gasto y los expedientes de modificación de créditos dentro de sus programas.

- Elevar anualmente al consejero un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo.

- Asesorar y apoyar técnicamente al consejero en materias de su competencia.

- Actuar por delegación del consejero cuando éste lo decida y si se trata de cuestiones delegables.

- Dictar Instrucciones y Circulares en aplicación y cumplimiento de todas estas funciones.

- Ejercer cuantas otras funciones se le asignen y que no estén específicamente atribuidas a unidades de otras consejerías o de la suya propia.

Todas esta lista de funciones vienen a coincidir con las que el art. 16 LRJ atribuye, en la Administración del Estado, a los Directores Generales de los Ministerios.

### C) LOS SECRETARIOS GENERALES TÉCNICOS

Los Secretarios Generales Técnicos, por su parte, tienen rango de Director Regional (art. 28.3 LGA) y son nombrados libremente por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de que se trate, entre funcionarios de carrera de cualquier Administración Pública, pero se exige –lo que no sucede con los Directores Regionales, según se ha visto– que pertenezcan a cuerpos, grupos o escalas para cuyo ingreso se necesite título superior. El tiempo durante el que desempeñen su cargo se les tendrá en cuenta a efectos de antigüedad como funcionario, ascensos y derechos pasivos, reservándoseles la plaza o puesto desempeñado con anterioridad. Están, pues, en situación de servicios especiales. La misma prescripción existe para los Directores Regionales (arts. 40.1 y 41 LGA).

Las funciones de los Secretarios Generales Técnicos son de asesoramiento, estudio y coordinación de todos los servicios de la consejería. De acuerdo con el citado art. 40 LGA se responsabilizan de los servicios normativos, documentación y publicaciones del Departamento y tienen a su cargo las funciones de archivo, registro, información, protocolo, relaciones públicas, habilitación de material, contratación, expropiación, régimen interior del personal, patrimonio, inventario, mecanización, recursos administrativos y, en general, las que no estén atribuidas específicamente a otras unidades de la Consejería, desempeñando asimismo, por sí o mediante delegación, la Secretaría de los órganos colegiados adscritos a aquélla.

El art. 20 del ya citado *Decreto 27/1986, de 9 de mayo* desarrolla las prescripciones legales y les atribuye en concreto:

- Coordinar todos los servicios de la consejería.
- Prestar asistencia al consejero.
- Desempeñar la jefatura del personal y resolver cuantos asuntos se refieran al mismo, excepto los reservados a la Consejería de Presidencia o los que están atribuidos expresamente al consejero y a los Directores Regionales.
- Asumir la inspección de los centros y dependencias de la consejería, así como de los organismos adscritos a ella.
- Disponer todo lo relativo al régimen interno de los servicios generales y resolver los respectivos expedientes cuando no sea facultad del consejero o director regional.

– Actuar como órgano de comunicación con las demás consejerías y con las instituciones, organismos y entidades que tengan relación con el departamento.

– Realizar estudios y reunir documentación para elaborar planes de actuación, programas de necesidades y el anteproyecto de presupuesto de la consejería, así como proponer reformas en la organización, métodos de trabajo y funcionamiento de los servicios.

– Preparar compilaciones de normas, proponer la refundición o revisión de textos legales y cuidar de las publicaciones de la consejería.

– Proponer las normas generales sobre adquisición de material y contratación de medios que afecten al funcionamiento de los servicios.

– Llevar a cabo, con la Dirección Regional afectada, la elaboración de normas, la inspección y la recepción de obras de la consejería o subvencionadas por ésta y supervisar los estudios previos, anteproyectos y proyectos.

– Dirigir y facilitar la formación de estadísticas.

– Dirigir los servicios del departamento en materia de biblioteca, registro, información, patrimonio e inventario.

– Proponer, coordinar y supervisar los trabajos de mantenimiento o las obras a realizar en los locales de la consejería y de los centros de ella dependientes.

– Dirigir la programación y gestión financieras, la gestión presupuestaria y la habilitación de toda la consejería.

– Ejercer la Secretaría de los órganos colegiados.

– Actuar por delegación del consejero cuando éste lo decida y en materias en que sea posible la delegación.

– Dictar Circulares e Instrucciones relacionadas con las materias anteriores.

Estas funciones son más amplias que las asignadas en el art. 19 LRJ a sus homónimos estatales, incluyéndose atribuciones que en la citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (art. 15) se asignan a los Subsecretarios (por ej. el régimen interior del personal y de los servicios, etc.), de modo que puede decirse que el Secretario General Técnico que dibuja la LGA de Cantabria viene a ser una mezcla del mismo órgano en la Administración del Estado y del Subsecretario, que aquí no existe, erigiéndose como una figura central de las Consejerías cuya continuidad y servicios horizontales aseguran.

#### D) OTRAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Bajo los niveles orgánicos citados las consejerías se estructuran en Servicios, Secciones y Negociados (arts. 38.2 y 42 LGA).

No se especifica en la Ley a quien corresponde su creación por lo que de acuerdo con el art. 38.4 que atribuye la competencia para aprobar la estructura orgánica de las consejerías al Consejo de Gobierno será este órgano el competente para su creación, lo cual es razonable para los Servicios, pero parece excesivo para las Secciones y Negociados, que, al ser órganos de menor entidad, suele corresponder al propio consejero su creación, previo estudio de su coste y rendimiento.

Los *Servicios*, en la terminología del Decreto 27/1986, son los órganos jerárquicos administrativos de nivel superior que se sitúan bajo la directa dependencia de los Secretarios Generales Técnicos o de los Directores Regionales y, eventualmente, del propio consejero. Su competencia comprende un sector de las funciones correspondientes al órgano del que dependen y se articula a través de estudios, informes, asesoramiento y propuestas «que exijan, en todo caso, titulación superior», así como a través del ejercicio de responsabilidades en adopción de decisiones, organización, mando, coordinación y control sobre las unidades administrativas que lo integran (arts. 42.1 LGA y 22 Decreto 27/1986). Se trata, como es evidente, de un órgano situado en el nivel burocrático o administrativo cuya jefatura exige titulación superior, lo que contrasta con la no exigencia de tal circunstancia para los Directores Regionales, como veíamos antes, lo que corrobora el carácter más político que administrativo de éstos, según antes decía también.

Las *Secciones* son órganos jerárquicos administrativos de nivel intermedio, que se sitúan bajo la dependencia directa de un Servicio o, en su caso, de los Secretarios Generales Técnicos o de los Directores Regionales. Sus competencias abarcan un limitado sector de actividades técnicas derivadas de la distribución de funciones del órgano de quien dependan y se actúan a través de estudios, informes, asesoramientos y propuestas «que exijan, al menos, titulación media», así como a través de la adopción de decisiones, organización, mando, coordinación y control de las unidades administrativas que las integren (arts. 42.2 LGA y 23 Decreto 27/1986).

Los *Negociados* son órganos jerárquicos administrativos de nivel inferior que actúan bajo la dependencia directa de las Secciones o los Servicios y, excepcionalmente, de las Secretarías Generales Técnicas y Direcciones Regionales. Sus funciones comprenden tareas de instrucción y tramitación, así como trabajos propios de una parcela de la actividad de la unidad administrativa a la que se subordinan (arts. 42.3 LGA y 24 Decreto 27/1986).



El art. 42.4 LGA establece que «podrán existir cualquiera de las unidades administrativas anteriormente citadas aunque no estuviere constituida la inmediata superior».

Con independencia de estos órganos ya se ha señalado la posibilidad de órganos colegiados (*Consejos, Comisiones, Comités*) adscritos a las Consejerías, así como de órganos de apoyo y asistencia con la denominación de *Gabinetes Técnicos* y *Oficinas Técnicas*.

El art. 42.5 LGA remite a la normativa de la función pública el régimen de nombramiento de los titulares de estos órganos, por lo que habrá que estar a las relaciones de puestos de trabajo aprobadas, donde se indicará el sistema de provisión –concurso o libre designación– de los funcionarios que los sirvan. Lo común es que se aplique el sistema de concurso de méritos entre funcionarios de la DRC.

## **7. La estructura orgánica y competencial de las distintas Consejerías. Planteamientos generales y disfunciones observadas**

Las actuales Consejerías proceden del *Decreto de la Presidencia 13/1989, de 20 de marzo*, por el que se estableció el número y denominación de todas ellas (aunque la denominación de dos Consejerías cambió, como luego indicaré, por *Decreto 74/1990, de 20 de diciembre*), una vez que la *Ley 2/1989, de 20 de marzo* modificara la LGA en el sentido de deslegalizar su creación. Con posterioridad, con fecha 13 de octubre de 1989 se han aprobado los Decretos sobre su estructura orgánica, algunos de ellos modificados con posterioridad, como se irá señalando también en su momento.

Sin embargo, para el observador exterior es extraordinariamente difícil conocer el ámbito competencial asumido por cada uno de los órganos en los que se dividen las Consejerías y, a veces, incluso la propia asunción de funciones de las Consejerías, de la misma manera que es igualmente difícil conocer el verdadero organigrama, en la medida en que muchas unidades administrativas aparecen sin referencia a su nivel orgánico (Servicio, Sección o Negociado).

Antes de seguir adelante conviene advertir algo por lo demás obvio, pero que en un trabajo como éste no resulta impertinente. Me refiero al hecho de que cuando hago referencia a las competencias asignadas a cada Consejería estoy aludiendo a competencias administrativas, esto es, de gestión, que se traducen en actos y decisiones, pero no a las competencias legislativas que asume la Comunidad y que corresponden, como es claro, al Parlamento. La Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y su Estatuto de Au-

tonomía, tiene competencia sobre diversos sectores de la realidad material. Competencias que pueden ser normativas y de gestión. La efectiva práctica de esas competencias normativas pasa por la aprobación de leyes discutidas en la Asamblea previa la presentación de proyectos de ley por el Ejecutivo o la adopción de proposiciones de ley y por la aprobación de Reglamentos por parte del Gobierno. Para su ejercicio no es preciso esperar ninguna transferencia del Estado porque su título competencial proviene del Estatuto. Pero asume también competencias administrativas, de gestión, bien como aplicación de la legislación estatal, bien como aplicación de su propia normativa. Esas competencias también proceden del Estatuto, pero para poder ejecutarlas y gestionarlas fue necesario en su momento el previo traspaso de los medios humanos y materiales que antes dependían del Estado: funcionarios, edificios, bienes, como sustento de las tareas de gestión. Es este bloque de competencias, funciones y servicios el que compete gestionar a la Administración y cuya responsabilidad asumen, por un principio de división del trabajo, cada una de las grandes unidades en que se divide la Administración de la DRC, es decir, las Consejerías.

Hechas estas precisiones y en ese concreto ámbito es como hay que entender lo que se ha dicho más atrás: la dificultad de conocer el ámbito competencial de cada Consejería y de las unidades en que ésta se divide. Estas dificultades traen causa, en mi opinión, de una defectuosa manera de establecer la normativa orgánica, que se remonta a los mismos orígenes de la Comunidad Autónoma.

A título de mero ejemplo me voy a referir a algunos de estos defectos, pero, con carácter general, creo que se puede especular con cuatro factores básicos que inciden en ellos: 1) la ausencia de descripción de funciones en la regulación de las estructuras orgánicas, con alguna escasísima excepción en la que hay que incluir el reciente *Decreto 14/1992, de 31 de enero*, de modificación de la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto; 2) la técnica derogatoria empleada de las normas anteriores, que suele ser genérica y sin referencia pormenorizada de las que quedan derogadas (de nuevo aquí el *Decreto 14/1992* que acaba de citarse resulta una excepción, pues deroga expresamente la anterior estructura orgánica fijada por el *Decreto 68/1989, de 13 de octubre*); 3) la carencia de adscripciones publicadas de las transferencias recibidas de la Administración del Estado o asumidas de la antigua Diputación Provincial y de la asignación de cada servicio o función a una Consejería, con lo que, en algunos casos, no resulta fácil adivinar a qué Consejerías se atribuyen los mencionados servicios transferidos, problema que se acrecienta cuando se crean nuevas Consejerías o se dividen o modifican las existentes; y 4) la ya señalada óptica funcional que parece presidir en ocasiones la propia regulación orgánica.

En efecto, con la excepción señalada del *Decreto 14/1992, de 31 de enero*, prácticamente en ninguno de los Decretos reguladores de la estructura orgánica de las Consejerías se establece la descripción de funciones, ni de la propia Consejería, ni de los órganos directivos que la conforman. En los Decretos recientes de estructura orgánica o en los que modifican parcialmente los anteriores, creando o suprimiendo nuevos órganos (Direcciones Regionales, Servicios...) suele ser habitual una referencia como ésta: «...asumen las competencias de su área funcional», sin más especificaciones. Pero como la competencia de «su área funcional» no está previamente aclarada y, si se trata de órganos superiores, no se suele especificar qué Servicios, Secciones, Negociados u órganos consultivos se adscriben a la nueva unidad, resulta difícil saber, precisamente, cuáles son «las competencias de su área funcional». Y no digamos si después se suprime el órgano y se crean otros y se sigue aludiendo genéricamente a las competencias de su área funcional como cláusula de estilo.

Es común también la utilización, en las exposiciones de motivos, de una fórmula como ésta: «*Siguiendo el precedente creado en los Decretos de estructura orgánica de otras Consejerías y de acuerdo con el modelo establecido en el Decreto 27/1986, no se incluyen las descripciones de los órganos que integran la Consejería, quedando recogidas todas y cada una en las fichas de descripción y valoración de puestos de trabajo*». El citado *Decreto 27/1986, de 9 de mayo*, sobre normas básicas a que han de ajustarse las estructuras orgánicas de la Administración Pública Regional, en su art. 26 establece: «La descripción de funciones de los órganos administrativos jerárquicos y de los puestos de trabajo adscritos a gabinetes y oficinas de asistencia y apoyo que, por pertenecer a la plantilla de funcionarios, deban figurar en las relaciones de puestos de trabajo de la Administración Autónoma, se establecerán en las fichas correspondientes, formando parte del Archivo de descripción y valoración de puestos de trabajo de la Dirección Regional de Función Pública».

Se mezclan así, en mi opinión, dos temas distintos: el orgánico y el funcional. Y si bien las funciones de cada concreto puesto de trabajo no deben publicarse, no se debería poder decir lo mismo de las funciones de los *órganos*, es decir, de sus niveles competenciales, aunque sólo sea por la necesaria información al observador externo y al propio administrado usuario. Los Decretos de estructura orgánica se limitan a reproducir las llamadas «competencias genéricas» de los Directores Regionales y Secretarios Generales Técnicos que no son sino repetición de lo establecido con tal carácter genérico en la LGA y en el *Decreto 27/1986* y que he mencionado más atrás, pero que no ilustran nada acerca de las funciones y competencias materiales, aunque sea con carácter genérico, en el respectivo ámbito sectorial de responsabilidad de cada uno de estos órganos.

Por otra parte no ha habido, como ha sucedido en otras CCAA, normas de adscripción detallada y clara a las distintas consejerías existentes en cada momento de las funciones y servicios transferidos por el Estado en su día. Operación tanto más necesaria cuanto que los Decretos de transferencias no se han hecho siempre por bloques orgánicos completos y por cuanto las Consejerías no coinciden con los Ministerios encargados de gestionar con anterioridad los servicios transferidos. A ello se añade que esa misma operación tampoco se ha realizado por referencia ahora a las funciones y servicios asumidos de la antigua Diputación Provincial, con lo que el panorama se complica si se tiene en cuenta, además, que algunos servicios provinciales estaban antes personificados como «fundaciones del servicio» de la legislación de régimen local y era precisa una «traducción» que clarificara si se integraban como órganos de la persona jurídica única en que se plasma la Administración de la DRC o si, por el contrario, se mantenía el dato de la personalidad como organismo autónomo regional o, en su caso, como institución pública con régimen jurídico privado o aun como empresa con forma societaria privada.

Se carece, así, de un cuadro clarificador tanto por consejerías (con referencia a los decretos de traspaso de funciones y servicios transferidos, Departamento y órgano de origen y Decreto autonómico de adscripción) como por Decretos de transferencias (con referencia a los Decretos de adscripción a las correspondientes Consejerías) sin el cual no se puede realizar con precisión una fotografía de la distribución competencial interna. Descripción competencial que es difícil de efectuar sin esos datos desde fuera y que está sometida, de este modo, a la posibilidad de errores si el observador se deja llevar por las denominaciones de algunas consejerías. Así, por ejemplo, se podría pensar que todo lo relacionado con la electrificación rural se adscribe y compete a la Consejería de Presidencia (que asume las competencias en materia de Administración local) o a la de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria (por esta última referencia) o incluso a la de Obras Públicas (por la misma razón), hasta que hallamos un «Servicio de electrificación rural» en la Consejería... de Ganadería, Agricultura y Pesca, y, además, dependiendo de la Secretaría General Técnica cuyas funciones genéricas, tanto en la LGA como en el *Decreto 27/1986* al que la norma a que me refiero expresamente se remite, son de asistencia y coordinación y no de responsabilidad decisoria de una parcela del Departamento. El ejemplo en el *Decreto 7/1989, de 13 de octubre*, sobre estructura orgánica de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca. A no ser que el citado Servicio se ocupe de otras cosas o no tenga responsabilidad decisoria, lo que no es posible saber por la ausencia de toda descripción de competencias, por mínima y genérica que sea, y por el dato añadido de que el mencionado órgano no tiene debajo ni una Sección, ni un simple Negociado.

La referida falta de Decretos de adscripción concretos y detallados a medida que se asumían servicios es tanto más notable cuanto que la LGA establece en su Disposición Adicional 4ª:

«1. Las personas jurídicas constituidas por la Diputación Provincial de Santander se adscribirán por el Consejo de Gobierno a la Consejería competente por razón de la materia y continuarán rigiéndose por sus normas estatutarias, que se adaptarán a las previsiones establecidas en el Estatuto de Autonomía, correspondiendo a la Asamblea Regional la aprobación de sus presupuestos y cuentas, al aprobar las generales.

2. La adaptación de estatutos a que se refiere el párrafo anterior se efectuará por Decreto del Consejo de Gobierno, que podrá también disolverlos o integrarlos en su organización».

Disolución o integración que ha de entenderse referida a las personas jurídicas mencionadas en el párrafo primero y no naturalmente a los estatutos, como pudiera deducirse de la redacción.

Por su parte, la Disposición Adicional 5ª LGA dispone:

«Los servicios integrados en entes jurídicos y organismos autónomos del Estado que hayan sido traspasados o que se traspasen a la Comunidad Autónoma como consecuencia del proceso de transferencias, se adscribirán por el Consejo de Gobierno a la Consejería competente, organizándose bajo los criterios que establezca el Decreto de estructura orgánica correspondiente de dicha Consejería, sin perjuicio de los derechos personales adquiridos por los funcionarios afectados».

Así, por ejemplo, la *Institución Cultural Cantabria*, que procede de la antigua Diputación Provincial, aparece citada en el *Decreto 70/1989, de 13 de octubre*, de estructura orgánica de la Consejería de Cultura, pero no se sabe si se trata de un ente con personalidad o de un órgano de la Consejería y, en ese caso, en qué nivel orgánico se le coloca. Duda que se acrecienta por el hecho de que la citada «Institución» aparece mencionada en el Decreto 70/1989 junto al *Instituto para la conservación del Patrimonio Histórico y Monumental de Cantabria*, denominación que parece sugerir un ente con personalidad jurídica, pero que según el decreto de creación (*D 36/1988, de 29 de junio*, modificado parcialmente por *Decreto 28/1991, de 4 de marzo*) no es más que la nueva denominación del antiguo *Consejo del Patrimonio Cultural*, definido en el *Decreto 23/1988, de 20 de abril* como un «órgano consultivo y asesor del Consejero» (art. 1), que, a su vez, consta de otros órganos. Además en este Decreto se prevé, pese al carácter consultivo del órgano en cuestión, que contra sus actos, ¿consultivos?, cabe recurso de súplica ante el Consejo de Gobierno

(art. 15 del Decreto citado, que remite al art. 60 LGA, donde se contempla el recurso de súplica). La confusión y oscuridad, como se ve, no puede ser mayor.

La ausencia de adscripciones y distribución orgánica de las funciones y servicios provenientes de la Diputación Provincial a la que me estoy refiriendo fue objeto de atención por la Asamblea Regional que el 15 de diciembre de 1990 aprobó una moción pidiendo al Gobierno Regional que elaborara un proyecto de ley «en que se determine la distribución de competencias de la asumida Diputación Provincial entre los distintos órganos de la DRC», y que aún no se ha cumplido.

En otro orden de cosas, la técnica derogatoria empleada es, a veces, un nuevo elemento de confusión. Así, en los últimos Decretos es habitual emplear la expresión genérica «quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la estructuración, funciones y competencias de esta Consejería» (por ej., *Decreto 67/1989, de 13 de octubre*, de la Consejería de Presidencia, donde, además de no mencionarse las citadas «funciones y competencias», a continuación, se añade con redundancia: «Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto»). De la misma o semejante dicción las Disposiciones Derogatorias de los *Decretos 69/1989, 74/1989...* Ello hace que planea la duda de si subsisten órganos (sobre todo órganos colegiados de carácter consultivo) mencionados en otras normas anteriores distintas de los Decretos de estructura orgánica y que en la nueva estructura orgánica no se citan. La duda llega a extremos como el contemplado en el *Decreto 72/1989, de 13 de octubre*, de estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria, en cuya exposición de motivos se dice que se hacen depender de la dicha Consejería el *Gabinete de Acción Territorial* y la *Sociedad Regional Cántabra de Promoción Turística, S.A.* y luego no hay mención alguna de aquel órgano y de esta entidad en el cuerpo dispositivo del Decreto. El *Consejo Regional de Pesca continental*, por poner otro ejemplo, creado por Decreto 24/1989, de 14 de abril, no es ni siquiera mencionado en el *Decreto 71/1989, de 13 de octubre*, de estructura orgánica de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca a la que aquel Decreto lo adscribía y que se aprueba unos meses después.

Hay normas que parecen derogarse dos veces: una, parcialmente, y otra, por completo. Así, el *Decreto 68/1989, de 13 de octubre*, sobre estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto, en su Disposición Derogatoria dice: «Queda derogado el Decreto 63/1986, de 16 de agosto, sobre estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio», pero el posterior *Decreto 72/1989*, de la misma fecha, de estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Indus-

tria, afirma por su parte en su Disposición Derogatoria que queda derogado el Decreto 63/1986 «en lo que se refiere a acción territorial», sugiriendo a un lector que no tuviera presente el otro Decreto 68/1989 que el resto del Decreto 63/1986 seguía vigente, cuando no es así. Simplemente se trataba de adscribir los órganos relacionados con la materia de acción territorial en la Consejería de Turismo cuando antes estaban en Economía. Lo mismo sucede en el ya mencionado *Decreto 72/1989* respecto de parte del *Decreto 65/1986*, de estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, que, sin embargo, es derogado luego por completo y sustituido por el *Decreto 69/1989*, de estructura orgánica de dicha Consejería de Obras Públicas...

De la misma manera, pero en sentido contrario, alguna norma se ha publicado dos veces, con distinto número y fecha. Así, por *Decreto 44/1991, de 12 de abril* (BOC 82, de 24 de abril, págs. 1262 y ss.) se crea el *Consejo Asesor de Protección de la Naturaleza de Cantabria*, en la *Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*. Pocos días después, se «vuelve a crear», en términos exactamente iguales, por *Decreto 46/1991, de 22 de abril* (BOC 90, de 6 de mayo, pág. 1424).

En la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia (*Decreto 67/1989, de 13 de octubre*) se incluyen en el mismo nivel como dependientes del Consejero, entre otros, el *Servicio de Mantenimiento, aposentamiento y seguridad*, y el *Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria*, sin distinguir alguno, cuando resulta que el primero es, efectivamente, un órgano administrativo, pero el segundo no lo es, puesto que se trata de un organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia, creado por la *Ley 5/1986, de 7 de julio* (art. 1).

Con cierta frecuencia aparecen en los medios de comunicación referencias a la Delegación del Gobierno Regional en la ciudad de Torrelavega. Pues bien, tal órgano no consta en ninguna de las estructuras orgánicas de las Consejerías, ni de la Presidencia del Consejo.

Han sido frecuentes también referencias superfluas o inapropiadas en normas organizativas como aquellas que mencionaban, en 1983 y 1984, los «próximos traspasos» o hacían referencia a una materia «en curso de negociación» o justificaban una reforma con la siguiente frase: «Para completar la estructura orgánica de la Consejería deberán asumirse las competencias en materia de educación, para lo cual se ha aprobado por el Consejo de Gobierno un proyecto de ley orgánica de asunción de competencias en materia de educación...». (j). O la utilización a veces de un lenguaje cercano al coloquial incorporando al cuerpo dispositivo de una norma con título tan desafortunado como el *Decreto 17/1987, de 24 de marzo*, «por el que se crea el Consejo de SIDA (sic!) de la

Diputación Regional de Cantabria», un precepto –el art. 4.4– en el que se dice que son funciones «del Consejo de SIDA», entre otras, «organizar un sistema de control...que nos permita obtener un adecuado análisis...», etc., etc.

En fin, la *Comisión de Organización y Función Pública*, creada por *Decreto 22/1983, de 30 de marzo* y cuya última regulación se produce por *Decreto 78/1986, de 19 de septiembre*, modificado por el *Decreto 3/1989, de 31 de enero*, que tiene competencias de coordinación, consulta, información y propuesta en la determinación de las estructuras orgánicas y, como tal, su Informe se da por cumplido en todos los últimos decretos de estructuración de las consejerías, no aparece mencionada luego como adscrita o dependiente de ninguna de ellas, cuando, en mi opinión, son estas normas las que cumplen también una función recopilativa de todos los órganos colegiados de la Administración. Función recopilativa en el doble sentido, orgánico y funcional, que permita conocer la estructura orgánica de la Administración y de los órganos consultivos y entidades adscritas, así como el ámbito competencial y funcional, al menos, de las unidades superiores, bien por descripción directa o por remisión a otras normas. Con independencia del efecto de transparencia que una operación así debe implicar, ello supone además una labor clarificadora para la propia Administración Pública y un elemento imprescindible para cualquier reforma de futuro.

Por las razones apuntadas, en la Comunidad de Cantabria esta es una labor en gran parte por hacer. La estructura orgánica es, según he dicho, poco clara y las descripciones funcionales sólo se esbozan, y no del todo, en los decretos organizatorios de los primeros años, de 1984, abandonándose con posterioridad, con casi la única excepción del reciente *Decreto 14/1992, de 31 de enero*, de estructura orgánica de la Consejería de Economía.

Sólo teniendo en cuenta estas observaciones se puede intentar abordar una breve descripción de cada Consejería; descripción en la que no obstante los cuidados puestos en el manejo de las normas publicadas es posible se produzcan errores debidos precisamente a alguna de las disfunciones criticadas, a las que se añade la práctica, igualmente criticable, utilizada por el Boletín Oficial de Cantabria, que no sólo publica números ordinarios, sino también, con numeración independiente, números extraordinarios, números especiales e incluso, alguna vez, números «bis», lo que conduce a que el observador exterior no pueda estar seguro siempre de conocer todo lo que se publica. Y ello prescindiendo del hecho de que algunas normas se publican reproduciendo el original mecanografiado en el que, alguna vez, se observan incluso correcciones hechas a mano, que se publican igual.

Hechas, pues, estas observaciones procede ahora aludir a cada una de las Consejerías de la DRC.



## A) CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA

La Consejería de Presidencia constituye en todas las CCAA el almacén de la Administración de la Comunidad, su Estado Mayor, y se suele ocupar de aspectos que afectan a todas las demás. Así, tiene a su cargo una amplia responsabilidad en materia de personal (arts. 69 LGA y 6 y 7 de la *Ley 4/1986, de 7 de julio*, de la Función Pública de la Administración de la DRC), tramita los expedientes de contratación (art. 72 LGA) llevando un libro registro de contratos (art. 76 LGA) y convenios en los que es parte la DRC, centraliza los Servicios jurídicos, coordina e inspecciona todos los demás servicios y debería concentrar asimismo la coordinación de la producción normativa, las relaciones con la Asamblea y otras instituciones, además de ocuparse, en general, de las cuestiones que afectan a más de una Consejería.

En la Comunidad de Cantabria le competen también las funciones de la DRC en materia de régimen local, a las que se refieren las transferencias efectuadas por *RD 2640/1982, de 24 de julio* y las que se derivan de la *Ley 7/1985, de 2 de abril*, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Se responsabiliza asimismo de los servicios de informática y protección civil, del Boletín Oficial de Cantabria y la Imprenta Regional, así como de todo lo relacionado con el mantenimiento, seguridad y relaciones con los medios de comunicación.

Se trata, por consiguiente, de una consejería de carácter predominantemente horizontal, que, como ya he dicho, incide en todas las demás.

Suele ser habitual en otras CCAA que se adscriba a esta consejería una *Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones*, que resulta esencial. El objetivo de este tipo de oficinas es acercar la Administración al ciudadano y orientarle. Una función básica en las CCAA que hallan en estas finalidades parte de su propia razón de ser y que, por ello mismo, deben ser potenciadas. Sus funciones típicas son facilitar información administrativa general (acerca de competencias y funcionamiento de los órganos de la Comunidad, localización de dependencias, horarios, trámites de los expedientes, horas de visitas, documentación que en cada caso se exija, divulgación de actividades...) o particular (el conocimiento del estado de un expediente); información que debe ser rápida y flexible, con posibilidad incluso de efectuarla telefónicamente. Les suele corresponder también recibir, impulsar, estudiar e informar iniciativas y sugerencias de los ciudadanos, atender y tramitar las reclamaciones y quejas a que puedan dar lugar las tardanzas, desatenciones y otras anomalías, tramitar peticiones, simplificar métodos de comunicación con los administrados y coordinar los demás servicios de información sectoriales o especializados que puedan crearse.

En el caso de Cantabria se creó una *Oficina de Información* por *Decreto 60/1982, de 23 de julio* dependiente directamente de la Presidencia y que desde 1984 (*D 51/84, de 21 de septiembre*) se adscribió a la Consejería de Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo, quizá pensando en esta última referencia, aunque este tipo de oficinas a las que ahora nos referimos nada tienen que ver con la información turística. Parece que volvió otra vez a la Consejería de Presidencia en el *Decreto 64/1986, de 16 de agosto* (art. 4. i). En la actualidad, este *Decreto* ha sido derogado por el vigente que aprueba la estructura orgánica de la Consejería (*D 67/1989 de 13 de octubre*) donde no se menciona la citada Oficina, cuya existencia, ratificando lo que se ha dicho más atrás con carácter general, no era posible confirmar por ello, hasta que recientemente, por *Decreto 52/1991, de 29 de abril*, se crea en esta Consejería una *Oficina de Información General Administrativa* y una *Oficina de Defensa del administrado*. Este *Decreto* deroga expresamente al anterior *D 60/1982*.

La primera regulación de la Consejería se llevó a cabo por *Decreto 21/1983, de 30 de marzo*, que fue derogado por el *Decreto 57/1984, de 19 de noviembre*. Éste, a su vez, fue sustituido por el *Decreto 64/1986, de 16 de agosto*. En la actualidad, su estructura orgánica viene recogida en el *Decreto 67/1989, de 13 de octubre*, parcialmente afectado por el *Decreto 5/1990, de 9 de marzo* y con algunas modificaciones posteriores. (Así, la *Dirección Regional de Protección Civil* fue creada por *Decreto 80/1990, de 20 de diciembre* y suprimida por *Decreto 105/1991, de 18 de julio*).

Con referencia sólo al segundo escalón (téngase en cuenta que bajo la dependencia de una Dirección Regional hay Servicios pero puede haber también exclusivamente Secciones), bajo la superior dirección del Consejero se estructura en las siguientes unidades directivas:

– *Secretaría General Técnica* (de la que dependen: un *Gabinete de Apoyo y Coordinación*; el *Servicio de Administración General*; la *Sección de Actas, Boletín e Imprenta Regional*; el *Servicio de Contratación y Compras*; el *Servicio de Informática*; y el *Gabinete de Administración Local*).

– *Dirección Regional de Función Pública* (con el *Gabinete de Estudios y Reforma Administrativa*; el *Gabinete de Inspección y Acción Social*; el *Gabinete de Régimen Jurídico y Gestión de personal*; y la *Sección de Relaciones de puestos de trabajo, plantillas y Registro de personal*).

– *Dirección Jurídica Regional* (con el *Servicio Jurídico*).

– *Dirección Regional de Publicaciones Oficiales y Cooperación Institucional* (creada por *Decreto 76/1990, de 20 de diciembre*, a la que se adscribe la *Oficina de Información General Administrativa*, y la *Oficina de Defensa del administrado*, creadas por *Decreto 52/1991, de 29 de abril*. Por *Decreto 57/1991, de 30 de abril*, se autorizó la constitución de una Sociedad Anónima para gestionar la Imprenta Regional, de cuya exposición de motivos se deduce la dependencia de la misma de esta Dirección Regional, aunque en el *Decreto 76/1990* no se dice expresamente nada; Imprenta que aparecía adscrita a la Secretaría General Técnica en 1989, como se señaló más arriba).

– *Dirección Regional de Servicios Generales* (creada por *Decreto 78/1990, de 20 de diciembre*. La atribución de funciones, en fórmula tan genérica como habitual –«asume las competencias de su área funcional»– impide saber qué Servicios adscritos a otros centros directivos pasan a la nueva Dirección Regional).

Por *Decreto 2/1989, de 31 de enero*, se creó la *Comisión de Retribuciones* y por *Decreto 45/1991, de 18 de abril*, la *Junta Consultiva de Contratación*, como órgano plural de tal carácter de la Consejería. Asimismo, por *Decreto 51/1991, de 29 de abril*, se crea, como órgano de apoyo, la *Oficina de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas* y la *Comisión Coordinadora de Asuntos Comunitarios*, derogando expresamente el Capítulo I del anterior *Decreto 57/1985, de 19 de noviembre*, donde se creaba la *Oficina de relaciones con la CEE*, desarrollada por *Decreto 70/1985, de 27 de septiembre*, cuyo responsable tenía carácter de personal eventual o de confianza. Estos dos últimos Decretos no habían sido expresamente derogados antes, aunque quizá sí afectados por las derogaciones genéricas efectuadas al organizarse las Consejerías, lo que no es posible saber por esa misma falta de referencias concretas. No obstante, el hecho de que ahora se deroguen de forma expresa significa que para la Administración estaban vigentes y no le afectaban dichas derogaciones genéricas.

Según el *Decreto 67/1989*, del que no me consta su modificación en este punto, dependen directamente del Consejero un *Gabinete*; la *Oficina de la DRC en Madrid*; la *Inspección General de Servicios*; la *Agencia de Promoción de la Mujer* (recientemente adscrita, una vez terminado este trabajo, a la Consejería de Sanidad, según *Decreto 54/1992, de 18 de junio*, que, por cierto, añade de forma genérica: «y los órganos colegiados relacionados con las competencias en materia de la mujer», sin especificarlos); el *Centro de Estudios de la Administración Regional de Cantabria*; y el *Servicio de Mantenimiento, aposentamiento y Seguridad* (con el *Gabinete de protección civil*).

Como puede observarse en esta descripción aparecen aquí algunos de los aspectos criticados ya con carácter general. La utilización de denominaciones cuyo nivel orgánico se ignora (Agencia, Gabinete, Gabinete Técnico, Oficina...), la falta de asignación de ese mismo nivel orgánico a las unidades dependientes directamente del Consejero, algunas de las cuales son Servicios, pero otras organismos autónomos con personalidad jurídica propia (el CEARC, por ejemplo) y otras se ignora su ubicación orgánica (así, la *Agencia de Promoción de la Mujer*, creada por *Decreto 112/1986, de 31 de diciembre*, en el que se alude a las transferencias efectuadas por el *RD 235/1985, de 6 de febrero*, sobre funciones del Patronato de la mujer, y cuya cobertura está en los títulos de asistencia y bienestar social de los arts. 148.1.20 CE y 22.18 EAC y, en tal sentido, parece solaparse con competencias asumidas por la actual Consejería de Bienestar Social sobre protección de la mujer, planteándose la necesidad de aclarar la diferenciación, incluso orgánica, de los conceptos «promoción» y «protección». Aspecto que, finalmente, ha quedado aclarado por el *Decreto 54/1992* que acabo de mencionar más arriba). Por otra parte, en el escalón inferior a Dirección Regional, que es el descrito, coexisten órganos de nivel heterogéneo como Servicios y Secciones, aunque esto ya estaba previsto en el art. 42.4 LGA, pero no por ello deja de ser un pequeño elemento de confusión.

El Decreto de estructura orgánica citado no menciona la *Comisión de Retribuciones (D 2/1989, de 31 de enero)*, ni la *Comisión Superior de Organización y Función Pública Regional*, creada inicialmente por *Decreto 22/1983, de 30 de marzo*, sustituido por el *Decreto 8/1985, de 1 de marzo*, y éste, a su vez, por *Decreto 78/1986, de 19 de septiembre*, modificado parcialmente por *Decreto 3/1989, de 31 de enero*. La citada Comisión recibe, además, sanción legal en el art. 10 de la *Ley 4/1986, de 7 de julio*, de Función Pública regional. Aunque, por ello mismo, no hay duda de su existencia, no puede decirse lo propio de otros órganos colegiados creados con anterioridad en normas aisladas de rango inferior a la ley o en las de estructura orgánica de la Consejería y que, al ser derogadas de forma genérica, plantean la duda de la subsistencia de dichos órganos colegiados ahora no mencionados. Así, el *Gabinete de Relaciones con las asociaciones cántabras*, creado por el art. 12 de la *Ley 1/1985, de 25 de marzo* y desarrollado por el *Decreto 70/1985, de 27 de septiembre*, que es el mismo que regulaba la *Oficina de relaciones con la CEE* y la *Oficina de la DRC en Madrid*, ésta sí mencionada en el vigente Decreto de estructura orgánica, lo que podría inducir a pensar, como digo, en la desaparición de la *Oficina de asuntos de la CEE* aún antes de su sustitución por la *Oficina* creada por *Decreto 51/1991*, ya citada. Pero también se podría pensar, por las mismas razones, en la supresión del igualmente silenciado *Gabinete de relaciones con las asociaciones cántabras* que, sin embargo, fue creado por ley y no puede ser suprimido por un Decreto. Tampoco se menciona el posterior *Consejo de comunidades*

*cántabras*, creado por Decreto 79/1986, de 19 de septiembre, la anterior Comisión de Informática o la Comisión de Protección civil, creada por Decreto 111/1986, de 31 de diciembre y sobre cuya existencia no parece que quepa albergar dudas habida cuenta que su composición se modificó expresamente por Decreto 38/1991, de 8 de abril, dando entrada en la misma a representantes de la Administración del Estado y de los municipios.

Resta decir que el Boletín Oficial de Cantabria, que sí aparece en la Secretaría General Técnica de la Consejería dentro de la Sección de actas, Boletín e Imprenta Regional, fue regulado por Decreto 48/1985, de 10 de junio, modificado por el Decreto 13/1987, de 16 de marzo.

## B) CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y PRESUPUESTO

Se trata también de otra Consejería de carácter horizontal que asume funciones coordinadoras en materia económica plasmadas en su papel de programación, elaboración del anteproyecto de presupuesto y de control de su ejecución. Sus funciones se centran, en efecto, en la elaboración, seguimiento y control de los Presupuestos, programación de inversiones y política financiera; gestión, administración e inventario del patrimonio (art. 78 LGA) de la Comunidad y de la Tesorería; gestión tributaria y elaboración de estadísticas.

Desde el punto de vista de la política económica elabora proyectos de planes de inversión y programas de actuación; coordina los programas de inversión de las demás Consejerías; ejecuta la política financiera y de endeudamiento; asume la dependencia de las Cajas de Ahorros; organiza, dirige y gestiona la Tesorería y la Intervención en los términos previstos en la Ley 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas de la Comunidad; organiza los servicios recaudatorios y lleva a cabo la gestión tributaria realizando funciones de investigación e inspección así como de tramitación y resolución de reclamaciones. Elabora asimismo estadísticas de todo tipo.

Corresponde también a esta Consejería la gestión de las competencias asumidas por la Comunidad en materia de comercio. Gestiona, por ello, los servicios y funciones traspasados, en los términos del Decretos correspondientes relativos a intervención de precios (RD 2305/1982, de 24 de julio, en el que se prevé la Comisión de Precios de la Comunidad), reforma de las estructuras comerciales y comercio interior (RD 4118/1982, de 29 de diciembre), ferias interiores (RD 2298/1982, de 24 de julio) y disciplina de mercado (RD 2402/1982, de 24 de julio). Es, por consiguiente, materia de su competencia la dirección, coordinación y ejecución de planes y acciones en materia de comercio y especialmente en ferias, estructuras comerciales, precios y márgenes comer-

ciales, horarios, abastecimientos y comercio interior en general, así como la investigación, inspección, vigilancia y control de las infracciones de mercado y programas de defensa del consumidor.

La primera regulación de la Consejería, con el nombre de Consejería de Hacienda, Economía y Comercio, procede del *Decreto 28/1983, de 25 de abril*, derogado por *Decreto 58/1984, de 19 de noviembre*. Posteriormente el *Decreto 63/1986, de 16 de agosto*, reorganiza de nuevo la Consejería. Este Decreto fue modificado por el *D 4/1987, de 16 de enero*, hasta llegar al *Decreto 68/1989, de 13 de octubre*, que deroga expresamente el anterior Decreto 63/1986 y que fue parcialmente modificado por *Decreto 11/1990, de 9 de marzo*. La estructura actual deriva del *Decreto 14/1992, de 31 de enero*, que, como ya dije, es uno de los pocos que asigna y distribuye en las nuevas Direcciones las funciones específicas de la Consejería. Sólo cabría objetarle que afirma que se suprime la *Dirección Regional de Coordinación de la Intervención y Tesorería Generales* y que se crea la *Intervención General* y la *Dirección Regional de Tesorería*, cuando resulta que la primera había sido suprimida ya por *Decreto 81/1990, de 20 de diciembre* y que los *Decretos 83/1990 y 85/1990, ambos de 20 de diciembre*, habían creado ya, respectivamente, la *Intervención General* y la *Tesorería General*.

Bajo la dirección del Consejero se prevén las siguientes unidades directivas:

– *Secretaría General Técnica* (con la *Asesoría Jurídica*; el *Servicio de Coordinación y Asuntos Generales*; y el *Servicio de Administración General del Patrimonio*).

– *Dirección Regional de Economía y Comercio* (con los *Servicios de Programación y Estudios*; de *Comercio*; y de *Estadística General*).

– *Dirección Regional de Hacienda* (con la *Inspección de Tributos*; el *Servicio de Tributos*; y el *Gabinete de Gestión de Ingresos*).

– *Intervención General* (con la *Intervención Adjunta*; el *Servicio de Presupuestos*; el *Gabinete de Control Financiero*; y la *Intervención Delegada*).

– *Tesorería General* (con la *Tesorería* –a la que se le asigna nivel de Servicio– y el *Servicio de Política Financiera*).

Directamente del Consejero, y sin mayores indicaciones, dependen: la *Comisión Regional de Precios*; el *Comité de Dirección, Consejo y Asesora-*

miento; y la Junta Económico-administrativa (arts. 62 LGA y 3 Ley 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas y Decreto 98/1986, de 31 de octubre, que ahora se modifica).

Ni el anterior Decreto 68/1989, ni el vigente Decreto 14/1992, de 31 de enero, mencionan órganos colegiados creados por normas que no aparecen formalmente derogadas, ni siquiera genéricamente, puesto que la técnica derogatoria del primero se limitaba a derogar el anterior Decreto regulador de la estructura orgánica de la Consejería. El Decreto 14/1992, actualmente vigente sí incorpora, además de la derogación expresa del anterior, una cláusula derogatoria genérica. De ahí que haya que entender que no se adscriben a la Consejería unidades administrativas como la *Oficina Regional de Información al Consumidor*, creada por Decreto 26/1986, de 5 de mayo; el *Consejo Regional de Consumo*, creado por Decreto 104/1986, de 12 de diciembre; y la *Comisión Regional Coordinadora de Consumo*, creada por Decreto 105/1986, de 12 de diciembre (esta Comisión y el Consejo de Consumo expresamente afectados por los Decretos 12 y 13/1991, de 8 de febrero, de la *Consejería de Sanidad*, que modifican a los Decretos 104 y 105/1986 citados); órganos todos ellos, sin embargo, que nacieron adscritos a esta Consejería de Economía. Por ello, antes del Decreto de 1992 se mantenía la duda, ya apuntada, para el observador exterior de saber si subsistían estos organismos creados por normas formalmente no derogadas, por más que en la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad apareciera también, en la remodelación de 1989, una *Comisión* y un *Consejo Regional de Consumo*. Sobre ello volveré más adelante.

### C) CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, VIVIENDA Y URBANISMO

La actual *Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo* procede de la remodelación efectuada por Decreto 13/1989, de 20 de marzo. Sus antecedentes inmediatos son los siguientes. Inicialmente se denominó *Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Ordenación del Territorio* (Decreto 7/1983, de 22 de febrero) y su estructura orgánica fue aprobada por Decreto 70/1983, de 15 de noviembre, derogado luego y sustituido por el Decreto 59/1984, de 19 de noviembre. La remodelación del número de Consejerías efectuada por Decreto 49/1986, de 30 de junio, suprimió la *Consejería de Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo*, adscribiendo las competencias en materia de industria, transportes y comunicaciones a la Consejería de Obras Públicas, que pasa a denominarse *Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio e Industria* y cuya estructura orgánica se aprueba por Decreto 65/1986, de 16 de agosto, que deroga al citado Decreto 59/1984. La estructura orgánica actual procede del Decreto 69/1989, de 13 de octubre, parcialmente modificado por el Decreto 7/1990, de 9 de marzo y otros posteriores que señalo.

La remodelación de 1989 afecta frontalmente a esta Consejería en un doble sentido. Por una parte, se le sustraen las competencias en materia de industria, transportes y comunicaciones, que pasan a la nueva *Consejería de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria*. De otro lado, la creación de la *Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio* supone el desdoblamiento de las tradicionales funciones de la Consejería, de modo que las competencias en materia de vivienda y urbanismo permanecen en ella mientras que las relacionadas con el medio ambiente y la ordenación del territorio pasan a la de nueva creación. Esta división puede plantear algunos problemas desde el punto de vista de una contemplación unitaria de las acciones sobre el territorio —una de las funciones más específicamente autonómicas— y más cuando, aprobada la *ley de Ordenación del territorio*, es preciso elaborar las Directrices y Planes de ordenación en los que, sin duda, la óptica de las infraestructuras, las obras públicas y el urbanismo tienen una decisiva influencia en el más etéreo concepto de ordenación territorial y protección medioambiental.

En materia de obras públicas la Consejería asume, en los términos de los Decretos de transferencias, las competencias en materia de carreteras (*RD 871/1984, de 8 de febrero*), puertos (*RD 2623/1982, de 24 de julio*) y de abastecimientos, saneamientos y defensa de márgenes en relación con la función estatal de ayuda a las Corporaciones locales (*RD 1661/1984, de 1 de agosto*). En materia de vivienda, las funciones y servicios traspasados sobre vivienda rural (*RD 2727/1983, de 25 de agosto*) y patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda (*RD 1667/1984, de 1 de agosto*). Y en relación con el urbanismo, las funciones a que se refiere parte del *RD 3060/1982, de 24 de julio*, sobre traspasos en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En concreto, le corresponde la gestión de las carreteras transferidas, incluyendo la elaboración de nuevos planes de carreteras, su construcción y control; la realización de inventarios, proyectos, replanteos, gestión del parque de maquinaria y autorizaciones de obras en zonas de dominio público, servidumbre o afección; la señalización de las carreteras a su cargo y la exigencia de responsabilidad por daños a las mismas. Asume, asimismo, la titularidad y gestión de los puertos de refugio, deportivos y, en general, de los que no desarrollen actividades comerciales, sujetos o no al régimen de concesión, la realización de obras y la facultad de otorgar concesiones y autorizaciones de acuerdo con la legislación aplicable. Le corresponde también la realización de obras de encauzamiento y defensa de los ríos, la participación en los organismos de cuenca a que se refiere la Ley de Aguas, la construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales, obras de regadío de interés regional, la protección de la calidad de las aguas y la asistencia a los municipios en todo lo referente a recursos hidráulicos. En relación con la vivienda y el urbanismo



asume las funciones que estaban atribuidas al Estado en la legislación del suelo relativas a planificación, gestión, inspección, sanción e información; la promoción, control y seguimiento de viviendas de protección oficial, gestión de calificación y rehabilitación, etc.

Bajo la dirección del Consejero se prevén las siguientes unidades directivas:

– *Secretaría General Técnica* (con el *Gabinete de Servicios Técnicos*; y el *Servicio de Gestión económica y administrativa*).

– *Dirección Regional de Obras Públicas* (de la que dependen los *Servicios de Carreteras Regionales*; y de *Vías y Obras*).

– *Dirección Regional de Obras Hidráulicas* (creada por *Decreto 122/1991, de 18 de julio*, a la que es de suponer –porque no se dice nada– que se adscriban los *Servicios de Obras Hidráulicas*; y de *Puertos*, antes en la *Dirección Regional de Obras Públicas*).

– *Dirección Regional de Urbanismo y Vivienda* (suprimida por *Decreto 117/1991, de 18 de julio*, fecha en la que se aprueban los *Decretos 118 y 119* por los que se crean las *Direcciones Regionales de Vivienda y Urbanismo*, respectivamente. Seis meses después, sin embargo, se vuelven a suprimir ambas *Direcciones Regionales* por *Decretos 22 y 23/1992, de 13 de febrero*, creándose de nuevo la actual *Dirección Regional* por *Decreto 24/1992, de 13 de febrero*. Tanto cuando se suprime como cuando se crea la referencia competencial es la misma y así de escueta: «asume las competencias de su área funcional». Según el *Decreto 69/1989*, que aprueba la estructura orgánica del Departamento, de la *Dirección Regional* dependen el *Gabinete de Estudios, Apoyo Técnico y Calidad de la Edificación*; el *Servicio de Urbanismo*; y el *Servicio de Vivienda y Patrimonio Arquitectónico*).

Directamente del Consejero dependen la *Comisión Regional de Urbanismo* (cuya composición y régimen de funcionamiento se reguló inicialmente por *Decreto 71/1983, de 25 de noviembre*, modificado por *Decreto 62/1991, de 21 de marzo*, que, por cierto, comienza a justificar los cambios introducidos diciendo: «El Decreto ahora modificado establecía...». sin mencionar, ni en el título, ni en la exposición de motivos, ni en el cuerpo dispositivo cuál era el Decreto que modificaba), y el *Consejo Regional de Arquitectura y Vivienda* (creado por *Decreto 72/1984, de 17 de diciembre*).

#### D) CONSEJERÍA DE CULTURA, EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE

Esta Consejería, cuya denominación actual procede del *Decreto 74/1990, de 20 de diciembre*, que añade la referencia a la «Juventud», tiene a su cargo la gestión de las competencias y servicios relacionados en general con la cultura, el patrimonio histórico, la educación, la juventud y el deporte. Asume, en los términos de los Decretos de transferencias, las funciones y servicios del Estado que le fueron traspasados por los *RRDD 2416/1982, de 24 de julio y 3547/1983, de 28 de diciembre*, así como los que procedían de la antigua Diputación Provincial, en especial, museos, albergues, residencias y centros escolares.

En concreto, le corresponde la defensa y conservación del patrimonio histórico y cultural con el límite de las competencias estatales derivadas de la *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico español*, y la defensa y conservación de los museos, conservatorios, bibliotecas y demás centros culturales que no sean estatales. Tiene asimismo la responsabilidad del desarrollo y difusión de la música, la danza, el teatro, la cinematografía, las artes plásticas, creación literaria, la conservación del folclore; la gestión de centros culturales y el mantenimiento de las correspondientes infraestructuras culturales; la defensa del patrimonio bibliográfico; las funciones ejercitadas con anterioridad por el Ministerio de Cultura en materia de fundaciones y asociaciones culturales en el ámbito de la Comunidad; la conservación de archivos y el servicio público de lectura; la tramitación del depósito legal de libros de ISBN y de los expedientes de inscripción en el Registro de la propiedad intelectual.

En relación con el deporte tiene la responsabilidad del fomento de actividades deportivas escolares; la coordinación con las Administraciones locales en la proyección y difusión de la cultura física; la tutela y promoción de las asociaciones deportivas; la autorización de actividades deportivas populares así como el apoyo y promoción de las mismas; el mantenimiento y creación de instalaciones deportivas públicas; la formación de animadores deportivos, etc.

Con respecto a la juventud se limita a gestionar instalaciones y fomentar y apoyar el asociacionismo juvenil. En materia de educación sus funciones son escasas por el momento y quedan restringidas, básicamente, a la gestión de los posibles centros escolares procedentes de la antigua Diputación Provincial y a la adopción de medidas de fomento.

La primera organización de la Consejería data del *Decreto 27/1983, de 25 de abril*, sustituido luego por el *Decreto 61/1984, de 19 de noviembre*. En 1986, al suprimirse las Consejerías de *Sanidad, Trabajo y Bienestar Social*; y la de *Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo*, se asigna a la Consejería de Cultura las funciones relacionadas con el turismo y el bienestar social,

quedando organizada su nueva estructura en el *Decreto 67/1986, de 16 de agosto*. La remodelación de 1989 sustrae de la responsabilidad de esta Consejería las dos últimas materias citadas, quedando de nuevo con los contornos que tenía antes de 1986. Su estructura orgánica actual se llevó a cabo por el *Decreto 70/1989, de 13 de octubre*, que deroga expresamente el anterior de 1986, parcialmente modificado por el *Decreto 10/1990, de 9 de marzo*.

Bajo la dirección del Consejero se prevén las siguientes unidades directivas:

- *Secretaría General Técnica* (con el *Gabinete de Asesoramiento y Coordinación*; y el *Servicio de Administración General*).
- *Dirección Regional de Cultura y Educación* (con los *Servicios de Educación*; *Patrimonio Cultural*; y *Acción Cultural*).
- *Dirección Regional de Juventud y Deporte* (con los *Servicios de Deporte*; y de *Juventud*).

El art. 3.2 de este Decreto 70/1989 establece que el Consejero «es Presidente nato de los siguientes organismos»: el *Instituto para la conservación del Patrimonio Histórico y monumental de Cantabria* (creado por *Decreto 36/1988, de 29 de junio* y modificado en cuanto a la fijación de su sede por *Decreto 28/1991, de 4 de marzo*, y al que ya me he referido con anterioridad); la *Institución Cultural Cantabria*; el *Patronato del Conservatorio de Música «Jesús de Monasterio»* (creado por *Decreto de 7 de octubre de 1982*); y el *Patronato de la UNED*.

El art. 5.2 de este mismo Decreto de estructura orgánica ubica bajo la *Dirección Regional de Cultura y Educación* «las unidades administrativas siguientes»: *Casa Museo de Tudanca*; *Institución Cultural Cantabria*; *Casa de Cultura de Torrelavega*; *Casa de Cultura, de Cabezón de la Sal*; *Cuevas de Puente Viesgo y Hornos de la Peña*; *Cuevas de Ramales*; *Museo de Prehistoria y Arqueología de Cantabria*; *Museo Marítimo*; *Museo Etnográfico*; *Museo de la Naturaleza, de Carrejo* (creado por *Decreto 2/1984, de 11 de enero*); *Casas del Águila y de la Parra, de Santillana del Mar*; *Palacio de Sobrellano, en Comillas*; y *Palacio de Elsedo, en Pámanes*.

El art. 7 ubica también en la *Dirección Regional de Juventud y Deporte*, bajo el *Servicio de Deporte*, el *Centro Regional de Medicina Deportiva* y la *Escuela cántabra de Deportes náuticos*, creada por *Decreto 92/1986, de 3 de noviembre*. Y bajo el *Servicio de Juventud* los «centros y unidades administrativas siguientes»: *Residencia «José M<sup>a</sup> Pereda» (Polanco)*; *Residencia «Bien Aparecida» (Santander)*; *Residencia «Alto Ebro» (Reinosa)*; *Campamento «Gar-*

*gancia*» (Ruiloba); *Campamento «Jesús de Monasterio»* (Potes); *Campamento, en Somo-Loredo*; *Albergue «Gerardo Diego»* (Solórzano); *Albergue «Modesto Tapia»* (Rucandio); *Albergue en Ruiloba*; y *Albergue «Cantabria»* (Brañavieja).

La organización resultante de la norma que aprueba la estructura orgánica de la Consejería es algo confusa por las razones apuntadas más atrás con carácter general. Así, los «Centros y unidades administrativas» mencionados en los arts. 5 y 7 del Decreto que se acaban de citar no se sabe muy bien qué son desde el punto de vista organizativo al silenciarse su dependencia concreta y su nivel. La *Institución Cultural Cantabria* se menciona dos veces, una, como «unidad administrativa», en el art. 5, que se refiere a la *Dirección Regional de Cultura*, y otra, para recordar que el Consejero es Presidente nato de este «organismo». Pero, como ya se señaló antes, cabe preguntarse si Presidente de un órgano colegiado o de un ente. Aquí es visible, por lo demás, la ausencia de «traducción» o «adscripción» de los servicios procedentes de la antigua Diputación Provincial, como también se ha apuntado más atrás.

Por otra parte, al derogarse por este Decreto cuantas disposiciones se le opongan y al no mencionarse órganos colegiados creados con anterioridad y que estaban adscritos a la Consejería subsiste la duda de su existencia actual, al menos desde la atalaya que proporcionan o deben proporcionar las normas jurídicas. Así sucede, por ejemplo, con la *Comisión para conmemorar el V Centenario del Descubrimiento de América*, creada por *Decreto 53/1985, de 3 de mayo*, modificado por el *Decreto 57/1987, de 10 de septiembre*. Lo mismo puede decirse del *Centro Regional de Información y Documentación de la Juventud*, creado por *Decreto 12/1986, de 21 de febrero*; la *Escuela de Arte Dramático*, creada por *Decreto 67/1988, de 10 de noviembre*, en el que se dice expresamente que queda adscrita a la Consejería a través de la *Dirección Regional de Cultura* y el *Servicio de Acción Cultural*, y ahora tampoco se menciona; o el *Comité Cántabro de Disciplina Deportiva*, creado por *Decreto 73/1988, de 23 de noviembre*, y que, según esa norma, tenía carácter de Servicio administrativo sin personalidad jurídica adscrito a la *Dirección Regional de Juventud y Deporte*; o el *Consejo Asesor de la filмотeca regional...*

Surgen también dificultades para entender con claridad desde fuera de la Administración la separación de competencias y funciones del *Servicio de Patrimonio Cultural* (que no se describen) y las del *Instituto para la Conservación del Patrimonio Histórico y Monumental*, adscrito a la Consejería y con competencias en principio de carácter consultivo y asesor, pero también, al parecer, de gestión, al asignársele a su *Oficina Técnica* tareas de «planeamiento técnico, redacción de proyectos, desarrollo y control de las obras contratadas» (art. 2 del *Decreto 36/1988, de 29 de junio*).

En una materia que tiene tan amplia vocación social y participativa como la cultura y que no parece conveniente gestionarla desde la sola óptica burocrática y administrativa, se echan en falta órganos de participación como suelen ser los *Consejos Asesores* de Teatro, Artes Plásticas o Música, existentes en otras CCAA, así como la ausencia de cualquier referencia a la Ciencia y Tecnología que, aunque hasta ahora no haya sido una competencia específica propia, puede ser una tarea prioritaria de la Comunidad por la vía del fomento y promoción, para lo que se precisan igualmente órganos de encuentro que aglutinen la visión de distintas Consejerías y la participación social y de expertos. Ese es el sentido de las Comisiones o Consejo de Ciencia y Tecnología que han creado algunas Comunidades con niveles competenciales similares a los de Cantabria.

Finalmente, cabe señalar que por sendos *Decretos de 25 de enero de 1991 (DD 9/1991 y 10/1991)* se autorizó la constitución de dos Sociedades anónimas vinculadas a la Consejería. La primera, para la gestión y programación de actividades del Palacio de Festivales de Cantabria, y la segunda, para la representación de Cantabria en la Exposición Universal de Sevilla.

#### E) CONSEJERÍA DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

Corresponde a esta Consejería la gestión de las competencias de la Comunidad en los sectores agrícola, forestal, ganadero y pesquero. Asume, en los términos de los Decretos de transferencias, las funciones y servicios del Estado que le fueron traspasados a la DRC en materia de agricultura (*RRDD 3114/1982, de 24 de julio, 827/1984, de 8 de febrero y 4188/1982, de 29 de diciembre*, este último sobre denominaciones de origen, viticultura y enología); reforma y desarrollo agrario (*RD 2295/1982, de 24 de julio*, ampliado por *RD 1649/1985, de 19 de abril*); investigación agraria (*RD 3418/1983, de 28 de diciembre*); semillas y plantas de vivero (*RD 242/1985, de 6 de febrero*); centros de selección y reproducción animal (*RD 1893/1984, de 12 de septiembre*); laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal (*RD 1772/1985, de 1 de agosto*); y pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (*RD 2973/1983, de 26 de octubre*).

En concreto, tiene a su cargo el fomento de la producción agraria; la ordenación de la estructura productiva en los sectores citados; el desarrollo ganadero; la promoción de razas de calidad y la elaboración de programas de mejora de la producción animal; el saneamiento ganadero; la ejecución de campañas fitosanitarias y de sanidad vegetal; y el asesoramiento técnico a los agricultores y ganaderos de la región.

Tiene asimismo a su cargo el fomento y la programación de actuaciones en zonas de montaña, concentraciones parcelarias y comarcas mejorables; la

ordenación y el fomento de industrias agrarias; la promoción de zonas de preferente localización industrial agraria; la autorización para la instalación de industrias agrarias y el control de las mismas; la defensa de la calidad de los productos agrarios; el asesoramiento técnico a las agrupaciones de productores agrarios; la promoción y aprobación de los estatutos y reglamentos de centros de contratación de productos de origen; la vigilancia de la producción, elaboración y calidad de los vinos y productos amparados por denominaciones de origen, así como la promoción, autorización y control de los mismos, la aprobación de los reglamentos que los regulen y la constitución de Consejos reguladores; la ejecución de proyectos de investigación agraria; la elaboración de planes y programas de capacitación agraria; la ordenación de pastos, etc.

En relación con la pesca en aguas interiores le compete autorizar el ejercicio de la actividad pesquera; reglamentar las artes, aparejos y equipos; acotar las zonas, elaborando, en su caso, reglamentos específicos para cada una de ellas; fijar los períodos de veda y el horario de la actividad pesquera, los días de actividad y el tiempo de calamento continuado de las artes, si procede; establecer la lista de especies autorizadas y fijar los tamaños mínimos de las mismas; regular la inspección y ejercer la potestad sancionatoria sin perjuicio de las competencias de vigilancia que correspondan al Estado; establecer un registro de actividades, medios y personas físicas y jurídicas dedicadas al ejercicio de la pesca; otorgar concesiones y autorizaciones para la explotación de algas, moluscos y crustáceos, establecimientos marisqueros, cultivos marinos, cetáceas, depuradoras, etc.; declarar zonas de interés marisquero; regular las actividades de carácter recreativo, etc.

Tiene también a su cargo el servicio de electrificación rural.

En relación con las funciones relativas a la conservación de la naturaleza (que le fueron transferidas a la DRC por *RD 1350/1984, de 8 de febrero*) se mantiene la incógnita de si siguen dependiendo de esta Consejería, que tiene un *Servicio de Montes, Caza y Conservación de la Naturaleza* en una de sus Direcciones Generales, o si han pasado, todas o parte de ellas, como parece, a la *Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*. Los últimos Decretos de estructura orgánica de ambas Consejerías, prescindiendo de alguna modificación parcial posterior, son de la misma fecha (*13 de octubre de 1989*) y el Servicio citado se mantiene en la *Consejería de Ganadería*, sin que haya referencias directas en la organización de la *Consejería de Ecología* que aclaren sus funciones, como es común y ya se ha señalado. Únicamente, en el *Decreto 44/1991, de 12 de abril*, por el que se crea el *Consejo Asesor de Protección de la Naturaleza de Cantabria*, adscrito a la *Consejería de Ecología*, hay una referencia al *RD 1350/1984, de 8 de febrero*, sobre trasposos de funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza, de

lo que se podría deducir la dependencia de estas funciones públicas de dicha Consejería. En todo caso, dichas funciones de protección de la naturaleza se refieren, según el RD 1350/1984, a la conservación y mejora de las masas forestales con las competencias previstas en la legislación de montes respecto de los montes privados así como la gestión de los públicos y la declaración de éstos a efectos de su inclusión en el catálogo de montes de utilidad pública; las funciones atribuidas al Estado sobre las vías pecuarias; la lucha contra los incendios forestales; la creación de parques naturales y la gestión de los espacios protegidos; la gestión de las reservas y cotos de caza y la expedición de licencias de caza y pesca; la vigilancia de las aguas continentales en cuanto a su riqueza piscícola; la promoción de la política recreativa y educativa relacionada con la naturaleza, etc., etc.

La primera regulación de la estructura orgánica de esta Consejería se llevó a cabo por *Decreto 25/1983, de 25 de abril*, sustituido luego por el *Decreto 60/1984, de 19 de noviembre*, modificado, a su vez, por el *Decreto 64/1985, de 5 de agosto*. Tras estas dos regulaciones, el *Decreto 66/1986, de 16 de agosto*, que derogó el anterior Decreto 60/1984, es el antecedente inmediato de la regulación orgánica actual, efectuada por el *Decreto 71/1989, de 13 de octubre*, parcialmente modificado por *Decreto 9/1990, de 9 de marzo* y otros posteriores (*Decretos 91/1990, de 20 de diciembre y 10/1992, de 31 de enero*).

Bajo la dirección del Consejero se organizan las siguientes unidades directivas:

– *Secretaría General Técnica* (de la que dependen el *Servicio de Coordinación y Gestión económica*; y el *Servicio de Electrificación Rural*).

– *Dirección Regional de Producción Agraria* (con los *Servicios de Producción Animal; Sanidad Animal; Producción y Sanidad Vegetal*; y de *Laboratorio y Control*).

– *Dirección Regional de Fomento Agrario y del Medio Natural* (de la que dependen los *Comités de Coordinación de zonas de agricultura de montaña*; y los *Servicios de Reforma de las Estructuras Agrarias; Desarrollo Ganadero; Extensión y Formación Agrarias; Montes, Caza y Conservación de la Naturaleza*).

– *Dirección Regional de Pesca y Alimentación* (creada por *Decreto 91/1990, de 20 de diciembre* y desarrollada por *Decreto 10/1992, de 31 de enero*, según el cual dependen de la Dirección Regional el *Servicio de Actividades Pesqueras* del que depende también la *Escuela de Formación Profesional Náutico-pesquera*;

y la *Sección de Industrialización y Comercialización agraria y pesquera*, situada en el primer escalón de dependencia del Director Regional).

Directamente del Consejero dependen el *Gabinete Técnico*; y la *Asesoría de Coordinación con la CEE*.

No menciona el Decreto otros órganos colegiados creados con anterioridad y que no han sido expresamente suprimidos. Así, el *Consejo Asesor de Pesca*, creado por *Decreto 16/1985, de 7 de marzo*, modificado por el *Decreto 52/1985, de 10 de junio*; el *Consejo Regional de Caza*, creado por *Decreto 14/1986, de 14 de marzo*; la *Junta Consultiva para la Reserva Nacional del Saja*, a la que se refiere el *Decreto 18/1985, de 15 de marzo* y que proviene del *RD 891/1979, de 26 de enero*, por el que se modificaba el anterior *Decreto estatal 2612/1974, de 9 de agosto*; y el *Consejo Regional de Pesca Continental*, creado por *Decreto 24/1989, de 14 de abril*.

#### F) CONSEJERÍA DE TURISMO, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES E INDUSTRIA

En los términos de los Decretos de transferencias de funciones y servicios del Estado asume esta Consejería los que le han sido traspasados en materia de turismo (*RRDD 2339/1982, de 24 de julio* y *3079/1983, de 26 de octubre*), transportes terrestres (*RD 2351/1982, de 24 de julio*), pequeña y mediana empresa industrial (*RD 1446/1984, de 20 de junio*), acción territorial (*RD 3479/1983, de 21 de diciembre*) y –hay que suponer– en materia de artesanía, medio ambiente industrial y aguas minerales y termales (*RD 2125/1985, de 9 de octubre*).

En materia de turismo le corresponde la ejecución de la legislación sobre relaciones jurídicas entre turistas y empresarios turísticos; la inspección de empresas; la realización de campañas de promoción y la regulación de las entidades que se constituyan a estos efectos; la ordenación de la industria turística; la ejecución de la legislación en materia de agencias de viajes y la concesión de títulos-licencia de las mismas; la regulación de las profesiones turísticas; la autorización de apertura, clasificación y cierre de establecimientos turísticos y la inspección de todas las actividades relacionadas con el turismo, resolviendo las reclamaciones que puedan producirse, etc.

En materia de transportes, la concesión, autorización, explotación e inspección de los servicios de transporte por cable, trolebús, tranvía y ferrocarril cuando discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad y no estén



integrados en RENFE. Asimismo asume la competencia para la concesión, autorización, explotación, inspección y sanción de los servicios de transportes mecánicos por carretera; el establecimiento y explotación de estaciones de vehículos de servicio público de viajeros o mercancías; la autorización para construir centros de información y distribución de cargas; la creación de tarjetas de transporte; la delimitación competencial con los municipios en materia de transporte...

En materia de industria, además de las funciones que venía desarrollando con anterioridad el organismo autónomo *Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa*, el fomento de la actividad industrial, tanto desde el punto de vista sectorial como territorial; el impulso y fomento de las relaciones entre los interlocutores sociales impulsando plataformas de diálogo y elaborando planes de empleo; apoyo al movimiento cooperativo, etc.

La primera regulación de la Consejería se realiza por *Decreto 26/1983, de 25 de abril*. Se trataba de la misma Consejería que la actual, aunque trastocado el orden de sus denominaciones (*Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo*, en vez de *Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria*). Dependía de ella el *Servicio de electrificación rural*, hoy, como vimos, en la Secretaría General Técnica de la *Consejería de Ganadería*. Las pequeñas funciones en materia de trabajo estaban entonces ubicadas en la *Consejería de Trabajo, Sanidad y Bienestar Social*, que se suprimió por *Decreto 49/1986, de 30 de junio*. Este mismo Decreto suprimió también la Consejería a la que ahora nos referimos, cuyas funciones pasaron a la de *Obras Públicas, Ordenación del Territorio e Industria*; y a la de *Cultura, Educación y Deporte y Bienestar Social* (las competencias turísticas). Creada de nuevo con su actual denominación, la estructura orgánica se aprueba por *Decreto 72/1989, de 13 de octubre*, parcialmente modificado por *Decreto 6/1990, de 9 de marzo* y por los *Decretos 15/1991, de 11 de febrero*, que suprime la *Dirección Regional de Industria, Transportes y Comunicaciones*, y *16 y 17/1991, también de 11 de febrero*, que crean, respectivamente, las *Direcciones Regionales de Industria*, y de *Transportes y Comunicaciones*. Finalmente, por *Decreto 37/1992, de 20 de abril*, se aprueba la estructura orgánica vigente recogiendo las modificaciones operadas con anterioridad en el *Decreto 72/1989* como un «esfuerzo clarificador» para «su mejor conocimiento», según señala, con buen criterio, el citado Decreto.

Bajo la dirección del Consejero se estructura en los siguientes órganos directivos:

– *Secretaría General Técnica* (de la que dependen el *Gabinete de Estudios y Asesoramiento*; y el *Servicio de Coordinación y Asuntos Generales*).

– *Dirección Regional de Turismo* (con el *Servicio de Actividades Turísticas*).

– *Dirección Regional de Industria* (con el *Gabinete de Estudios y Programas de Empleo*; el *Gabinete de Apoyo Técnico y Planificación Industrial*; y el *Servicio de Industria y Recursos Mineros*).

– *Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones* (con el *Servicio de Transportes y Comunicaciones*).

Directamente del Consejero depende la *Oficina Ejecutiva de incentivos regionales*, cuyo nivel orgánico no consta.

En la exposición de motivos del Decreto 72/1989 se afirma textualmente que «se hacen depender de la Consejería la *Sociedad Regional Cántabra de Promoción Turística, S.A.*; el *Gabinete de Acción Territorial* y todos los órganos colegiados relacionados con el turismo, los transportes, las comunicaciones y la industria», pero en la parte dispositiva del mismo no hay mención alguna ni a la Sociedad (*CANTUR, S.A.*), ni al Gabinete citados, ni a ningún órgano colegiado, lo que evidencia una defectuosa práctica ya criticada más atrás con carácter general. En el vigente *Decreto 37/1992* no hay mención alguna a estos organismos y, además, se incluye una cláusula derogatoria genérica. ¿Es que acaso no existe *CANTUR*, que aparece en las leyes de Presupuestos desde 1989? Éste es un ejemplo válido de lo que antes apuntaba: la falta de adaptación de los entes provenientes de la antigua Diputación, pues la «Sociedad provincial cántabra de promoción turística» se creó el 1 de marzo de 1969 y, después de constituirse la Comunidad Autónoma, no hay referencia posterior alguna, ni siquiera en las leyes de Presupuestos, hasta la de 1989 (*Ley 1/1989, de 9 de marzo*).

La explicación de la práctica concreta a la que me acabo de referir hay que buscarla en el hecho de que el citado *Decreto 72/1989* se pretendía basar en el anterior *Decreto 51/1987, de 27 de agosto*, por el que se reorganizan las Consejerías de la Administración de la DRC. «La reorganización de las Consejerías de la Administración de la DRC, operada en virtud del Decreto 51/1987, de 27 de agosto –dice la exposición de motivos de la norma citada– determina la necesidad de establecer la estructura orgánica de las Consejerías afectadas por tal remodelación. De acuerdo con el citado Decreto pasan a integrarse en la *Consejería de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria...*», y, a continuación, cita dos Direcciones Regionales, añadiendo después, como he dicho, que dependen de la Consejería los órganos y la sociedad antes mencionados, que luego no se reflejan en la parte dispositiva del Decreto.

Sucede, sin embargo, que la fijación del número de las Consejerías y su denominación hay que buscarla más recientemente, en el *Decreto 13/1989, de 20 de marzo*, que deroga cuantas disposiciones anteriores se opongan al mismo, entre otras el citado *Decreto 51/1987*.

En efecto, como ya he señalado en otro momento el número y denominación de las Consejerías venía fijado en la LGA. El citado *Decreto 51/1987* reorganizó el número de las Consejerías, que pasan de cinco a siete, atribuyendo así Departamentos a los siete Consejeros que habían sido nombrado por *Decreto 50/1987, de 11 de agosto*. La reserva de ley que incorporaba la LGA, que no permitía crear por Decreto nuevas Consejerías, impuso que se tramitara un proyecto de ley que dio lugar a la *Ley 8/1987, de 2 de diciembre*, modificando la LGA en el sentido de adecuar la denominación de las Consejerías a los nombramientos efectuados por el *Decreto 50/1987* y a la ordenación del *Decreto 51/1987*. Y ello para «dar carácter legal a unos nombramientos que de otra manera son nulos de pleno derecho», afirma sorprendente y textualmente el preámbulo de dicha ley. Más tarde, la *Ley 2/1989, de 20 de marzo*, modifica de nuevo la LGA deslegalizando la creación y modificación de las Consejerías. Deslegalización que da pie a que, finalmente, por *Decreto 13/1989, de 20 de marzo* se estableciera el número y denominación de las Consejerías. De esta manera traen causa formalmente los Decretos de estructura orgánica de todas ellas aprobados con fecha 13 de octubre de 1989.

Por eso, no parece muy apropiado hacer mención al *Decreto 51/1987* y, en todo caso, para la debida claridad, era preciso incluir en la parte dispositiva del texto contemplado las referencias orgánicas citadas en aquél, cuya dudosa vigencia hacía aconsejable recopilar ahora, en la nueva organización de la Consejería, todos los órganos y entidades dependientes de la misma, y hacerlo en la parte dispositiva que es la única que tiene valor normativo. La misma exigencia era predicable para el vigente *Decreto 37/1992, de 29 de abril*, tanto más cuanto en él se alude, precisamente, al «esfuerzo clarificador» efectuado para el mejor conocimiento de la organización de la Consejería.

Por lo demás, ni el *Decreto 72/1989*, ni el *Decreto 37/1992* citan tampoco algunos órganos colegiados creados con anterioridad, como la *Comisión Regional de Acción Territorial* (*Decretos 30/1984, de 28 de junio*; 115/1986, de 29 de diciembre; y 64/1987, de 30 de septiembre), o el *Centro de Información y Desarrollo Empresarial* (*Decreto 52/1983, de 10 de agosto*), sobre cuya existencia se mantienen por ello las cautelas ya señaladas al aludir a otras Consejerías. Tampoco hay mención alguna a la *Sociedad de Desarrollo Regional de Cantabria* (*Sodercan*), creada por *Decreto 23/1984, de 21 de mayo*, ni a la *Sociedad Anónima Ciudad del Transportista de Santander* (*Citransa*), creada por *Decreto 162/1991, de 13 de noviembre*.

### G) CONSEJERÍA DE ECOLOGÍA, MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Esta Consejería es de nueva creación. Se nombra al Consejero por *Decreto 50/1987* y se alude a ella por primera vez en el ya mencionado *Decreto 51/1987, de 27 de agosto*, que se limita a decir que se crea la *Secretaría General Técnica* y la *Dirección Regional de Medio Ambiente*, que «se suprime la *Agencia de Medio Ambiente*» y que se integra en esta Consejería «la *Comisión de Medio Ambiente* que dependa de la Presidencia del Consejo de Gobierno» (art.2.2).

La *Dirección Regional de Medio Ambiente* citada era un órgano directivo de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo (*Decretos 70/1983, de 15 de noviembre, y 59/1984, de 19 de noviembre*) que fue suprimido por *Decreto 49/1986, de 30 de junio*. Este mismo Decreto crea la *Agencia de Medio Ambiente*, adscrita directamente a la Presidencia del Consejo de Gobierno. Al estructurarse la Presidencia y la Consejería de Presidencia por *Decreto 64/1986, de 16 de agosto*, se mantiene esa dependencia y se remite la regulación de la Agencia a un Decreto posterior.

La regulación concreta de la *Agencia de Medio Ambiente* se llevó a cabo por *Decreto 116/1986, de 30 de diciembre*, en cuya exposición de motivos se puede leer que «la realización de la política medioambiental afecta, en mayor o menor medida, a todos los Departamentos de la DRC, y por ello, correspondiendo al Presidente la dirección y coordinación de la acción de gobierno, se ha estimado conveniente adscribir directamente la *Agencia de Medio Ambiente* a la Presidencia del Gobierno Regional» para lograr, mediante esta concentración de la acción medioambiental, la unidad de gestión.

Las funciones genéricas que se le asignaban a la mencionada *Agencia* eran las de desarrollar los criterios que informaran la política del Gobierno en materia medioambiental y ejecutarlos; gestionar la política recreativa y educativa de la naturaleza, fomentar la educación ambiental y realizar estudios sobre la materia. En concreto, le correspondía la protección y lucha contra la contaminación atmosférica; la regulación de instalaciones anticontaminantes; la vigilancia y la potestad sancionatoria. También la planificación y coordinación de la gestión de los residuos sólidos urbanos, industriales y agropecuarios, su vigilancia, control y sanción; ejercer las competencias referidas a actividades clasificadas (molestas, nocivas, insalubres y peligrosas), por más que esta Comunidad, con Castilla-La Mancha, sea de las pocas que no ha recibido un traspaso específico de estas funciones anteriormente estatales, salvo en lo relacionado con las actividades sanitarias. Le correspondía también informar las actividades en relación con los espacios protegidos, así como la administración y gestión de los mismos «sin perjuicio de las competencias de otros organismos»; el ase-

soramiento en programas de protección de la flora y fauna; velar por el control de la calidad de las aguas y vertidos «sin perjuicio de las funciones propias de la Administración Sanitaria»; resolver expedientes de concesión de beneficios en materia de medio ambiente; emitir informes de impacto ambiental, etc (arts. 3 y 4 del *Decreto 116/1986*).

Los Decretos de traspasos de funciones y servicios del Estado que se transfieren a la Comunidad Autónoma relativos al medio ambiente son el *RD 2821/1983, de 5 de octubre*, y el *RD 3335/1983, de 5 de octubre*, sobre estudios de ordenación del territorio y medio ambiente. En materia de ordenación territorial el *RD 3060/1982, de 24 de julio*, traspasa también servicios junto con las funciones relacionadas con el urbanismo.

A partir de este conjunto de normas anteriores que afectan a las eventuales funciones de la Consejería hay que deducir sus competencias, que no se describen al crearse el Departamento. Y ello plantea no pocas dificultades al observador exterior, por cuanto determinados aspectos de la ordenación territorial inciden en competencias urbanísticas, adscritas a la *Consejería de Obras Públicas*, y las funciones recogidas de la antigua *Agencia de Medio Ambiente* —que es de suponer hayan pasado a la nueva *Dirección Regional de Medio Ambiente*— se solapan también, en algunos casos, con competencias de otras Consejerías, como, por ejemplo, la de *Ganadería, Agricultura y Pesca*, que tiene un *Servicio de protección de la naturaleza*, o la de *Obras Públicas* en materia de aguas, etc. Por eso, parecería normal una mayor claridad en la distribución competencial y funcional, sobre todo en casos como el presente en el que se trata de un Departamento de nueva creación que nace desde las funciones sustraídas a otros anteriormente existentes. Y ello porque la organización administrativa no afecta sólo a la Administración, como a veces se cree; no se dirige únicamente a los ámbitos internos, sino que tiene incidencia externa y condiciona el deseable conocimiento e integración social de aquélla.

En relación con la protección de la naturaleza las transferencias a la DRC se producen en el *RD 1350/1984, de 8 de febrero* y se refieren a la conservación y mejora de las masas forestales, la declaración de montes catalogados a efectos de su inclusión en el catálogo de los de utilidad pública; las funciones atribuidas al Estado sobre las vías pecuarias: la lucha contra los incendios forestales; la creación de parques naturales y la gestión de los espacios protegidos; la gestión de las reservas y cotos de caza y la expedición de licencias de caza y pesca: la vigilancia de las aguas continentales en cuanto a su riqueza piscícola; la promoción de la política recreativa y educativa relacionada con la naturaleza, etc., etc. Como ya apunté al aludir a la Consejería de Ganadería se mantiene la incógnita de si estas funciones, o parte de ellas, dependen de la Consejería de Ecología o se mantienen en aquélla. Los últimos Decretos de estructura orgánica

de ambas Consejerías son de la misma fecha (*13 de octubre de 1989*) y no hay referencias directas que permitan identificar la distribución competencial entre ambas. Únicamente, como ya he señalado, en el *Decreto 44/1991, de 12 de abril*, por el que se crea el *Consejo Asesor de Protección de la Naturaleza de Cantabria*, adscrito a la *Consejería de Ecología*, hay una referencia al *RD 1350/84, de 8 de febrero*, sobre trasposos de funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza, de lo que se podría deducir la dependencia de estas funciones públicas de dicha Consejería, aunque parece que no de todas ellas.

La estructura orgánica de la Consejería se aprueba por *Decreto 73/1989, de 13 de octubre*, parcialmente modificado por *Decretos 12/1990, de 9 de marzo*, y *12/1992, de 31 de enero*. Bajo la superior dirección del Consejero, se prevén las siguientes unidades directivas:

– *Secretaría General Técnica* (con el *Servicio de Coordinación y Asuntos Generales*).

– *Dirección Regional de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio* (con el *Gabinete de Ordenación del Territorio*; y los *Servicios de Medio Ambiente*; y de *Prevención y Control de la Contaminación y Accidentes mayores*).

Directamente del Consejero depende el *Gabinete de Estudios, Proyectos y Asesoramiento*; adscribiéndose también a la Consejería la *Comisión Regional de Medio Ambiente*, creada por *Decreto 109/1986, de 30 diciembre*, cuyo Presidente nato es el propio Consejero.

Por *Decreto 44/1991, de 12 de abril*, se crea el *Consejo Asesor de Protección de la Naturaleza de Cantabria*, que, por cierto, se publica dos veces y con fecha y número oficial distintos, sin que se trate de una corrección de errores. El citado Decreto se publica, en efecto, en el BOC 82, de 24 de abril de 1991, págs. 1262-3. Pero unos días después, en el BOC 90, de 6 de mayo de 1991, pág. 1424, se publica el *Decreto 46/1991, de 22 de abril*, que es exactamente igual. Se trata de un órgano asesor en el que participan representantes de diversas Consejerías, de la Universidad, de diferentes asociaciones y Corporaciones públicas y de los «municipios regionales», denominación esta última no muy apropiada, aunque se entienda lo que se quiere decir. El Presidente del Consejo es nombrado por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero.

Por *Ley 6/1991, de 26 de abril*, se crea el *Centro de Investigación del Medio Ambiente* como Organismo autónomo adscrito a la Consejería, con funciones de estudio, ensayo y fomento de actividades medioambientales. Asimismo el *Decreto 31/1991, de 21 de marzo*, autoriza la creación de la *Empresa de residuos de Cantabria, S.A.*

## H) CONSEJERÍA DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL

La *Consejería de Sanidad y Bienestar Social* se creó por *Decreto 13/1989, de 20 de marzo*, y su denominación actual procede del *Decreto 74/1990, de 20 de diciembre*, que añade la referencia al «Consumo». Sus antecedentes hay que buscarlos más atrás. En efecto, tras la organización provisional de la Administración de la Comunidad Autónoma, en la que existía una *Consejería de Sanidad y Consumo*, y otra de *Trabajo y Acción Social* (4 de febrero de 1983), la primera estructura estable, llevada a cabo por *Decreto 7/1983, de 22 de febrero*, contemplaba una *Consejería de Trabajo, Sanidad y Bienestar Social*, cuya organización fue aprobada por *Decreto 23/1983, de 8 de abril*, sustituido luego por *Decreto 62/1984, de 19 de noviembre*, modificado a su vez por *Decreto 3/1986, de 24 de enero*. Esta *Consejería* fue suprimida en 1986 por el *Decreto 49/1986, de 30 de junio*, que hizo lo propio con la de *Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo*. Sus funciones y órganos se distribuyeron entre las *Consejerías de Presidencia*, que asumía todo lo relacionado con la Sanidad a través de la *Dirección Regional de Sanidad*, y la de *Cultura, Educación y Bienestar Social*, que se responsabilizaba de la *Dirección Regional de Bienestar Social*, dándole también ese nombre a la anterior *Consejería de Cultura, Educación y Deporte*.

Por *Decreto de la Presidencia 9/1989, de 14 de febrero*, se nombra al Consejero de Sanidad de una *Consejería* inexistente, atribuyéndole funciones el *Decreto 10/1989, de 16 de febrero*. Como para crear nuevas *Consejerías* era precisa entonces una ley, de acuerdo con el art. 37 LGA, se tramita un proyecto de ley posterior que da lugar a la *Ley 2/1989, de 20 de marzo*, que modifica la LGA en el sentido de deslegalizar la creación, modificación y supresión de las *Consejerías*. Salvado así el obstáculo legal, por *Decreto 13/1989, de 20 de marzo*, se establece el número y denominación de las *Consejerías*, entre las que aparece ya la de *Sanidad y Bienestar Social*. En la exposición de motivos del Decreto se dice que se aprueba para «dotar de sustantividad a los nombramientos de Consejeros existentes en la actualidad, y, en concreto, al efectuado por *Decreto de la Presidencia 9/1989, de 14 de febrero*, así como al *Decreto 10/89, de 16 de febrero*, que establecía las materias a atribuir a una futura *Consejería de Sanidad y Bienestar Social*, que se crea por el presente Decreto» (*sic!*). La estructura orgánica de la *Consejería* se aprueba por *Decreto 74/1989, de 13 de octubre*, parcialmente modificado por *Decreto 8/1990, de 9 de marzo*.

De la estructura orgánica de la *Consejería* se puede deducir –puesto que tampoco se describen en detalle sus funciones– que asume, en los términos de los Decretos de transferencias, las funciones y servicios estatales que le han sido traspasados a la DRC en materia de sanidad (*RRDD 2030/1982, de 24 de*

julio y 2760/1986, de 24 de diciembre, este último sobre las materias propias de la antigua *Administración Institucional de la Sanidad Nacional*), servicios de asistencia social (RD 2607/1982, de 24 de julio), tiempo libre (RD 2417/1982, de 24 de julio), guarderías infantiles laborales (RD 2683/1983, de 25 de agosto), protección de la mujer (RD 235/1985, de 6 de febrero) y protección de menores (RD 236/1985, de 6 de febrero). Asume igualmente los servicios, funciones y competencias relacionados con estas materias de la antigua Diputación Provincial.

En materia de sanidad las funciones de la Consejería se refieren, básicamente, a las competencias anteriores del Estado en el sector salud y a las de la Diputación Provincial. Estas competencias son fundamentalmente de carácter preventivo, pero también incluyen servicios y prestaciones asistenciales, de las que se excluyen las del sistema de Seguridad Social, administradas por las Entidades Gestoras de dicho sistema (el INSALUD). Desde el punto de vista constitucional (art. 148.1.20ª y 21ª y art. 149.1.16ª y 17ª CE) los títulos competenciales de «sanidad» y «asistencia social» son distintos del título «Seguridad Social» y en la medida en que los actuales Centros sanitarios más importantes dependen de la Seguridad Social, las CCAA que no han asumido competencias en dicho título no han recibido por ello la transferencia de esos Centros hospitalarios.

Pero se trata de una situación coyuntural puesto que, desde la óptica constitucional, nada impide que la materia «Seguridad Social» quede limitada a prestaciones económicas y el sistema sanitario se organice de forma integral. Eso significaría que el título «Sanidad» se puede ampliar, si se diera la circunstancia apuntada, porque, no perteneciendo los actuales centros hospitalarios del actual sistema de Seguridad Social a la esencia o concepto constitucional de ésta podrían ser transferidos a las CCAA, incluso a las de segundo grado, como la de Cantabria. Eso, evidentemente, ampliaría el concepto de «Sanidad» del art. 148.1.21ª CE, al tiempo que exigiría una mayor coordinación a nivel estatal, como han puesto de relieve los autores que se han ocupado del tema. En cierto modo el modelo al que apunta la *Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986*, va en esa dirección, aunque se quede a medio camino al pretender establecer un modelo conceptual unitario desde la actual titularidad de los Centros, lo que deja poco margen a las CCAA en la responsabilidad directa de las prestaciones sanitarias más importantes, que son justamente uno de los supuestos, junto con la educación, de mayor trascendencia ciudadana y donde podría haber una política propia visible para los propios habitantes de la Comunidad de que se trate.

Entretanto, las funciones de la Consejería tienen una vocación de carácter planificador, preventivo y de fomento, asumiendo asimismo la gestión de los



centros y servicios provenientes de la antigua Diputación Provincial y otros transferidos por el Estado o creados por la DRC, que pueden concertarse con el INSALUD para la prestación de asistencia sanitaria responsabilidad de la Seguridad Social. Lleva a cabo también la organización, programación, resolución, control, vigilancia, tutela y, en su caso, sanción e intervención de diversas actividades que pueden influir en la salud pública. Así, la inspección técnica de sanidad; el control sanitario de las aguas y locales; el control de la publicidad médico-sanitaria; competencias en materia de policía sanitaria mortuoria; la vigilancia y análisis epidemiológicos; la autorización para crear, construir o suprimir Centros, servicios y establecimientos sanitarios, incluidos los balnearios, oficinas de farmacia y entidades de seguro libre de asistencia médico-farmacéutica; la elaboración de programas sanitarios, promoción de la salud y educación sanitaria, etc., etc.

En materia de asistencia social le compete la realización de planes, acciones y medidas de fomento, así como el mantenimiento y gestión de los centros y servicios asumidos y la de los que se creen.

Bajo la dirección del Consejero, la organización de la Consejería se estructura en las siguientes unidades directivas:

– *Secretaría General Técnica* (con el *Gabinete de Estudios, Proyectos y Asesoramiento*).

– *Dirección Regional de Sanidad y Consumo* (de la que depende el *Gabinete de Planificación Sanitaria y Gestión de recursos*; el *Servicio de Salud Pública*; el *Servicio de Higiene de los Alimentos y Veterinaria de Salud Pública*; el *Servicio de Asistencia Sanitaria*; el *Servicio de Salud Mental*; el *Servicio de Consumo*; la *Sección de Laboratorio*; el *Centro Regional de Hemoterapia*; el *Centro de Salud Bucodental infantil*; el *Centro de Higiene*, de Reinoso; el *Centro de Higiene*, de Castro Urdiales; el *Centro de Higiene*, de Torrelavega; y el *Hospital «Santa Cruz»*, de Liencres).

– *Dirección Regional de Bienestar Social* (con el *Servicio de Gestión Social y Asistencia Técnica*; la *Sección de Gerencia de Centros Asistenciales*; y la *Sección de Toxicomanías*).

A continuación, dependiendo de la misma *Dirección Regional de Bienestar Social* pero sin especificar dependencia, en el mismo nivel que el *Servicio* y la *Sección* citadas, se enumeran los siguientes Centros: *Club de Ancianos «Juan de la Cosa»* (Santña); *Residencia de tiempo libre «Marcano»* (Santander); *comedor escolar «La Maruca»* (Santander); *Guardería infantil «Ntra. Sra. de*

la Asunción» (Castro Urdiales); *Guardería infantil «Virgen del Carmen»* (Colindres); *Guardería infantil «Virgen del Mar»* (La Albericia-Santander); *Guardería infantil «Virgen de Belén»* (Laredo); *Guardería infantil «Camilo Carrero»* (Santoña); *Residencia juvenil «Capitán Palacios»*; *Residencia juvenil «Santa Teresa»*; *Residencia juvenil «Sotileza»* (Santander); *Residencia juvenil «Virgen de Fátima»* (Laredo).

El art. 2 de este *Decreto 74/1989* menciona también como órganos adscritos a la Consejería el *Consejo Regional de Consumo* (creado por *Decreto 104/1986, de 12 de diciembre* y modificado por *Decreto 12/1991, de 8 de febrero*) y la *Comisión Regional Coordinadora de Consumo* (creada por *Decreto 105/1986, de 12 diciembre* y modificada por *Decreto 13/1991, de 8 de febrero*), aquél dependiente del Consejero y ésta del Director Regional de Sanidad y Consumo. Recientemente, como ya se ha dicho al aludir a la Consejería de Presidencia, por *Decreto 54/1992, de 18 de junio*, se adscribe a esta Consejería la *Agencia de Promoción de la Mujer*, hasta ahora dependiente de Presidencia, y los «órganos colegiados relacionados con las competencias en materia de la mujer», según dice genéricamente y sin enumerarlos el Decreto.

Las últimas referencias al consumo dan pie para retomar el tema competencial en esta materia, como ya había adelantado al aludir a la Consejería de Economía.

En efecto, la confusión en este aspecto, desde la lectura de las normas, es notoria. Para justificar esta afirmación me voy a referir a un par de datos. En primer lugar, el Decreto que crea la Consejería de Sanidad y Bienestar Social (*D 13/1989, de 20 de marzo*) dispone que las competencias de todas las Consejerías que allí se enumeran «serán las mismas que tenían atribuidas en virtud de los correspondientes Decretos, salvo la de *Presidencia*, que las verá disminuidas con la creación de la de *Sanidad y Bienestar Social*, cuya competencia se extenderá a todas las materias de Bienestar Social y Sanidad», y añade que se integran en esta Consejería «los órganos colegiados relacionados con la Sanidad y Bienestar Social, hasta ahora dependientes de la *Consejería de Presidencia*». Pero para nada se alude a órganos que dependieran de la *Consejería de Economía*.

Pues bien, en el *Decreto 74/1989*, que regula la estructura orgánica de la *Consejería de Sanidad*, por una parte no se mencionan los órganos que, procedentes de *Presidencia*, se le adscriben, con lo que hay que efectuar una complicada operación para averiguar cuáles son, habida cuenta que las competencias de Sanidad estaban en *Presidencia* desde 1986, pero las de Bienestar Social se adscribieron, también en 1986, a la *Consejería de Cultura* y sólo en 1987 (*Decreto 51/1987, de 27 de agosto*) se integran en *Presidencia*. A alguno

de estos órganos me referiré a continuación. Pero, por otro lado, en el *Decreto 74/1989* citado sí se menciona, como se ha visto, el *Consejo Regional de Consumo*, y este órgano colegiado, creado por *Decreto 104/1986, de 12 de diciembre*, con importantes funciones de arbitraje y resolución de reclamaciones, resulta que estaba adscrito orgánicamente, por el art. 1 de su norma de creación, a la *Consejería de Economía, Hacienda y Comercio*, cuyas funciones en ningún momento posterior se han traspasado formalmente a otro Departamento. Lo mismo sucede con la *Comisión Regional Coordinadora de Consumo*, mencionada en el *Decreto 74/1989* como adscrita a la *Dirección Regional de Sanidad*, pero resulta que creada por *Decreto 105/1986, de 12 de diciembre* con carácter interdepartamental y adscripción orgánica (art. 1) a la *Consejería de Economía*. Tampoco este órgano fue traspasado a *Presidencia* y la única referencia posterior es la mención que consta en la estructura orgánica de la *Consejería de Sanidad* que analizamos.

El confusionismo competencial que se deriva de este tipo de operaciones organizativas es grande y resulta difícil acertar exactamente con los escasos mimbres que proporcionan las normas en vigor. No obstante, se puede intentar reconstruir la distribución competencial en materia de consumo.

En la organización inicial de la Administración de la DRC las competencias en materia de consumo estaban divididas entre la *Consejería de Trabajo, Sanidad y Bienestar Social* y la de *Economía, Hacienda y Comercio*. En el primer Decreto de estructura orgánica de aquella (*D 23/1983, de 8 de abril*) se asignaban a la *Dirección Regional de Sanidad y Consumo*, a través del *Servicio de Consumo*, «las competencias relativas a la información y defensa del consumidor», y en la regulación de la *Consejería de Economía* (*D 28/1983, de 25 de abril*) se decía que eran funciones suyas en materia de comercio las competencias atribuidas por el EAC en «comercio interior y defensa del consumidor», que se ejercían a través de la *Dirección Regional de Comercio y Política Financiera*, de la que dependía, con nivel de *Servicio*, la *Jefatura de Comercio interior*, a la que se adscribía, a su vez, la *Sección de Consumo* «que realizará las funciones y servicios transferidos» en materia de disciplina de mercado, comercio interior, intervención de precios, etc (arts. 1.2.c y 8.2).

Poco después se aprobó el *Decreto 44/1983, de 28 de julio*, por el que se regulan las competencias y funciones de la DRC en materia de defensa del consumidor; Decreto aprobado a propuesta conjunta del Consejero de Economía y del de Trabajo, Sanidad y Bienestar Social. En este Decreto se atribuye a los Servicios de inspección de la *Dirección Regional de Sanidad y Consumo* la intervención en las materias que, sobre infracciones sanitarias, se mencionan en el art. 2 del *RD 1945/1983, de 22 de junio*, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción

agroalimentaria; y a los servicios de la *Jefatura Regional de Comercio Interior* de la *Consejería de Economía* la intervención en las infracciones en materia de protección del consumidor que tipifica el art. 3 del mencionado Real Decreto (art. 1 del *Decreto de la DRC 44/1983*).

A raíz de esta distribución se entiende que el *Instituto Nacional del Consumo*, al editar en 1984 su «Guía del consumidor», incluyera entre los organismos competentes en materia de consumo en Cantabria tanto a la *Dirección Regional de Sanidad y Consumo (Consejería de Trabajo, Sanidad y Bienestar Social)* como a la *Jefatura de Comercio Interior (Consejería de Economía)*. Y que en los posteriores Decretos de estructura orgánica de estas Consejerías se mencionen como funciones de ambas «la información y defensa del consumidor» (art. 7 del *D 62/1984, de 19 de noviembre*, para la *Consejería de Sanidad*, y art. 4 del *D 58/1984, de 19 de noviembre*, para la de *Economía*).

Pero, más tarde, por *Decreto 49/1986, de 30 de julio*, se suprime la *Consejería de Trabajo, Sanidad y Bienestar Social*. Sus funciones en materia de Sanidad pasan a la *Consejería de Presidencia*, donde aparece la *Dirección Regional de Sanidad* y a la que se le adscriben «los órganos colegiados relacionados con la Sanidad». Las funciones relativas a Bienestar Social se atribuyen a la *Consejería de Cultura, Educación y Bienestar Social*, donde se ubica una *Dirección Regional de Bienestar Social* y a la que se le adscriben «todos los órganos colegiados relacionados con... el bienestar social». Pero en el mismo art. 2.3, al configurar la *Consejería de Economía, Hacienda y Comercio*, se constituye la «*Dirección Regional de Economía y Comercio, que asume las funciones que, en materia de consumo, desempeñaba hasta ahora la Consejería de Sanidad, Trabajo y Bienestar Social*».

Es decir, las funciones de la antigua Consejería suprimida se distribuyen en tres Consejerías y las relativas al consumo, que estaban desdobladas en los términos del citado *Decreto 44/1983*, se unifican y concentran en la *Consejería de Economía*.

Los posteriores Decretos de estructura orgánica de estas Consejerías responden a este criterio. Así, en el *Decreto 64/1986, de 16 de agosto*, de estructura orgánica de la *Consejería de Presidencia*, aparece la *Dirección Regional de Sanidad* y se le adscribe el *Consejo Regional de Sanidad*, que con otro nombre debía ser la *Junta Regional de Sanidad*, creada por *Decreto de 17 de diciembre 1982* y regulada por *Decreto 29/1983, de 25 de abril*. En el *Decreto 67/1986, de 16 de agosto*, de estructura orgánica de la *Consejería de Cultura*, aparece la *Dirección Regional de Bienestar Social* y se le adscribe el *Consejo Regional de Bienestar Social* (hasta el momento nunca mencionado, por lo que es de suponer que se crea entonces) y la *Comisión de Bienestar Social* (creada por el

*Decreto 64/1984, de 19 de noviembre*, de estructura orgánica de la *Consejería de Sanidad*, como órgano consultivo, junto con la *Comisión Regional de Bienestar Social*, que nunca más se vuelve a mencionar cuando las competencias de sanidad pasan a *Presidencia* y este Departamento se estructura por el *Decreto 64/1986*. Finalmente, en el *Decreto 63/1986, de 16 de agosto*, de estructura orgánica de la *Consejería de Economía*, aparece la *Dirección Regional de Economía y Comercio*, con el *Servicio de Comercio y Consumo*, y la *Oficina de Información al Consumidor*, correspondiéndole todas «las competencias en materia de consumo», habida cuenta que este Decreto se aprueba siguiendo el criterio del anterior *Decreto 49/1986, de 30 de julio*, que le asignaba a esta Consejería las funciones que en materia de consumo desempeñaba antes la *Dirección Regional de Sanidad*.

Por eso, la *Oficina Regional de Información al Consumidor*, que fue creada por *Decreto 26/1986, de 5 de mayo*, se adscribe a la *Consejería de Economía* y así consta, como he dicho, en su Decreto de estructura orgánica posterior (*D 63/1986*). Y por eso, también, cuando se crea el *Consejo Regional de Consumo* por *Decreto 104/1986, de 12 de diciembre*, con competencias arbitrales y de resolución de reclamaciones, y la *Comisión Regional Coordinadora de Consumo* por *Decreto 105/1986, de 12 de diciembre*, se adscriben orgánicamente a la *Consejería de Economía*, según dije antes.

El dato posterior es el *Decreto 51/1987, de 27 de agosto*, sobre reorganización de las Consejerías, donde la única novedad que afecte al tema es que la *Dirección Regional de Bienestar Social*, el *Consejo Regional* y la *Comisión de Bienestar Social*, que estaban adscritos a la *Consejería de Cultura*, se integran en la *Consejería de Presidencia*. Pero no se modifica la *Consejería de Economía*.

Por eso, cuando se crea la *Consejería de Sanidad y Bienestar Social* y el Decreto de creación (*D 13/1989, de 20 de marzo*) afirma que se integran en esta Consejería los órganos colegiados relacionados con la sanidad y el bienestar social «hasta ahora dependientes de la *Consejería de Presidencia*», entre estos órganos colegiados no podía estar ni el *Consejo Regional de Consumo*, ni la *Comisión Regional Coordinadora de Consumo*.

A partir de ahí ya no existen más referencias. El Decreto que aprueba la estructura orgánica de la *Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto* (*D 68/1989, de 13 de octubre*) incluye, sin más especificaciones, ni aclaraciones, como ya señalé, un *Servicio de Comercio*, cuyas funciones son luego reguladas por *Decreto 88/1989, de 23 de noviembre* y entre ellas aparecen las de incoación de expedientes sancionadores en materia de consumo de acuerdo con el *RD 1945/1983, de 22 de junio*. Tal Servicio y tales competencias se ratifican en el reciente *Decreto 14/1992, de 31 de enero*, que aprueba la estructura orgánica

vigente de la *Consejería de Economía*. En el organigrama de la *Consejería de Sanidad*, por su parte, sólo se dice que existe un *Servicio de Consumo* en la *Dirección Regional de Sanidad* y se menciona al *Consejo Regional de Consumo* sin referencia alguna a su norma de creación y anterior dependencia.

Como el Decreto contemplado de la *Consejería de Sanidad* se limita a decir que «quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al presente Decreto» y no se dan mayores explicaciones, se comprenderá que la afirmación inicial de este comentario acerca de la confusión competencial estaba justificada. ¿Se ha operado un cambio competencial?, ¿ha sido cambiado el Decreto que fijaba el número y denominación de las Consejerías y que disponía que sus competencias eran las atribuidas en ese momento –20 de marzo de 1989– salvo la modificación de la *Consejería de Presidencia* para atribuir parte de sus funciones a la nueva *Consejería de Sanidad*?, ¿existe la *Oficina de Información al Consumidor*, creada por *Decreto 26/1986* y no mencionada ahora ni en la *Consejería de Economía* ni en ésta? Las sanciones en materia de consumo, ¿las incoa el *Servicio de Comercio* de la *Consejería de Economía*, como dice el *Decreto 88/1989*, de 23 de noviembre y el *Decreto 14/1992*, de 31 de enero o el *Servicio de Consumo* de la *Consejería de Sanidad*? Las respuestas a estas preguntas no pueden hallarse, como sería normal, en la lectura atenta de las normas organizativas que, en este momento, no pueden ser más parcas, por más que alguna norma posterior da por supuesto que todo lo relacionado con el Consumo ha pasado a esta *Consejería*, aunque –repito– el *Decreto 14/1992*, de la *Consejería de Economía* sigue afirmando su competencia sancionatoria en la materia y no hay otras referencias explícitas, como ya es habitual en el modo de establecer las estructuras orgánicas.

En cuanto a los órganos colegiados adscritos a la *Consejería de Sanidad* sólo se mencionan los ya citados *Consejo* y *Comisión de Consumo*. Pero no hay referencia alguna a otros, como el *Consejo* y la *Comisión de Bienestar Social*; la *Comisión Regional de Salud*; la *Junta Regional de Sanidad*; el *Consejo Regional de Hemoterapia* (creado por *Decreto 68/1988*, de 10 de noviembre y entonces adscrito a la *Consejería de Presidencia*); «el *Consejo de SIDA de la DRC*» (*sic!*), creado por *Decreto 17/1987*, de 24 de marzo, igualmente adscrito a *Presidencia*. Con la fórmula derogatoria empleada y la ausencia de referencias cabe preguntarse si todo lo que no se contempla en el Decreto de estructura orgánica subsiste o no. Y la respuesta tampoco se halla fácilmente en los textos normativos...

\* \* \*

Finalmente hay una ausencia destacada en todos los decretos de estructura orgánica y en el de la *Consejería de Sanidad*, donde quizá pudiera tener encaje

también. Me refiero a la *Fundación «Marqués de Valdecilla»* sobre la que existe un significativo silencio, que no es de hoy sino que se mantiene desde la puesta en marcha de la Comunidad. La Fundación, como ha destacado la doctrina administrativista y civilista, es actualmente el resultado de la asunción o intervención (véase el *Decreto de 10 de diciembre de 1953*) de una fundación originariamente privada o, sin más, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, una fundación privada interferida por normas públicas, pero incluso desde la óptica de su peculiar régimen jurídico-civil acaso no fuera impertinente adaptar en sus Estatutos el cambio producido en «los patronos» de la fundación al integrarse la antigua Diputación Provincial en la actual Comunidad Autónoma. Las únicas referencias hay que buscarlas cada año en las leyes de presupuestos, donde aparecen separados los de la DRC y la Fundación y en el estado de gastos de dichos Presupuestos donde, bajo la rúbrica «Fundación Marqués de Valdecilla», se incluyen no sólo datos económicos de los servicios generales sino también los correspondientes a centros varios como un colegio de educación especial en Parayas, un centro de rehabilitación psiquiátrica en Parayas, otro de geriatría psiquiátrica en Carriedo, un jardín de infancia y una escuela de enfermería, procedentes, probablemente, de los antiguos servicios propios de la Diputación Provincial amalgamados ahora con los de la Fundación y aparentemente separados de la estructura administrativa de la DRC, con lo que el régimen jurídico interno y externo, y no sólo su dependencia orgánica, queda igualmente oscurecido.

## 8. Otras posibilidades organizativas

No está prevista expresamente en la LGA la existencia de una *Administración periférica* propia de la DRC, aunque sí la posibilidad de una forma de administración indirecta delegando funciones «en las comarcas, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto, si así lo autoriza una ley de la Asamblea Regional, que fijará las oportunas formas de control y coordinación», como dice el art. 37 EAC, que apunta así a las relaciones interadministrativas en el marco de la Ley Reguladora de las bases del Régimen Local, de 2 de abril 1985.

La Comunidad, no obstante, sobre la base del título asumido de organizar su propia Administración Pública «dentro de los principios generales y demás normas básicas del Estado» (art. 35 EAC), podrá crear Delegaciones, Servicios u otras unidades territorialmente desconcentradas. Sería deseable, sin embargo, alguna previsión normativa que enmarcara y pautara dicha posibilidad. En este sentido cabe destacar que la Asamblea Regional aprobó el 15 de diciembre de

1990 una moción para que el Gobierno redacte «un proyecto de ley de delegación de funciones en los municipios y mancomunidades municipales», que no se ha cumplido desde entonces.

En cuanto a una *Administración consultiva* estable tampoco hay referencias legales explícitas. Se han creado, en diversas áreas, *Consejos* y *Comisiones*, cuya finalidad es doble: asesorar a los órganos administrativos activos, en unos casos, y facilitar también la participación ciudadana, en otros. De todas formas no son excesivos los órganos consultivos creados; órganos que en su vertiente participativa son plausibles como mecanismos de apertura de la Administración a la sociedad a través de la incorporación de representantes de organizaciones sociales, interesados y expertos y que en las CCAA pueden jugar un importante papel dinamizador, de recepción de ideas, de integración y acercamiento entre la sociedad y la Administración, sin perjuicio de la toma de decisiones por los órganos activos competentes del aparato político-administrativo.

Por lo que se refiere a la *Administración institucional* o creación y utilización de entes instrumentales, la *Ley de Finanzas* de la Comunidad, de 21 de diciembre de 1984, a semejanza de la *Ley General Presupuestaria* del Estado, alude en su art. 4, sin definir las, a las *entidades autónomas* de la Diputación Regional (que pueden ser bien de carácter administrativo, bien de tipo industrial, comercial o financiero), a las *empresas públicas* regionales, que son «las sociedades mercantiles en cuyo capital participe al menos en un 50 por 100 la Diputación Regional o sus entidades autónomas y aquellas entidades de Derecho Público sometidas a la Diputación Regional, con personalidad jurídica propia, que por ley hayan de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado». En algunas CCAA (Madrid, Cataluña, País Vasco) se han aprobado leyes reguladoras de la creación, organización, personal, endeudamiento, privilegios, programación y, en general, régimen jurídico de este tipo de personificaciones instrumentales. Las razones que justifican su creación se pueden sintetizar aludiendo a la siempre citada agilidad de gestión, la participación o la asunción de algunas fundaciones públicas del servicio de las desaparecidas Diputaciones provinciales en las Comunidades uniprovinciales. En ausencia de normativa propia será de aplicación la legislación estatal. Así se deduce también de la Disposición Adicional 6ª LGA.

Para la creación de organismos autónomos (entes de Derecho Público sometidos en su actuación igualmente al régimen jurídico-público) la exigencia de ley vendría impuesta, ante el silencio de la normativa autonómica, por la supletoriedad de la legislación estatal. Hasta ahora se han creado los siguientes:

– el *Consejo de la Juventud de Cantabria*, creado por *Ley 3/1985, de 17 de mayo* y definido como entidad de Derecho Público con personalidad jurídica



cuya finalidad consiste en defender los intereses de la juventud y ofrecerle un cauce de participación (art. 1). Tiene funciones de fomento, estudio, participación, colaboración con las Administraciones Públicas y otras entidades. Pueden ser miembros del Consejo las asociaciones y federaciones juveniles con más de 150 miembros que se hallen inscritas en el Registro que al efecto se crea en la Consejería de Cultura. Sus órganos de gobierno son la Asamblea General, la Comisión Permanente y las Comisiones de Trabajo y al frente de él estará un Presidente que, sorprendentemente, no se señala en la Ley cómo se elige aunque el hecho de que forme parte de la Comisión Permanente y a los miembros de ésta los elija la Asamblea (art. 8) excluyen otro modo de designación distinto de la elección por ésta. No estaría de más, de todas formas, que se hubiera previsto expresamente. El Consejo, no obstante su caracterización como entidad de Derecho Público, está más cerca de los entes corporativos y de participación dotados de un nivel de autonomía para la defensa de sus fines y reconocidos así por el Ordenamiento. La caracterización de organismo autónomo no deja, por ello, de ser una artificiosidad hasta el punto de que la Administración autonómica sólo tiene en el Consejo un representante y en la ley se habla de «relaciones» con la Administración autonómica...

– el *Centro de Estudios de la Administración Pública Regional*, creado por *Ley 5/1986, de 7 de julio*, modificada parcialmente por la *Ley 5/1991, de 27 de marzo*, de Presupuestos para 1991, y definido como organismo autónomo de carácter administrativo. Este sí es un verdadero ente institucional, con organización propia y adscrito a la Consejería de Presidencia. Sus funciones son organizar e impartir cursos de formación del personal de la Administración de la DRC y colaborar con otras instituciones en tareas semejantes.

– y el *Centro de Investigación del Medio Ambiente*, creado por *Ley 6/1991, de 26 de abril* como organismo autónomo adscrito a la Consejería de Ecología y con sede en Torrelavega (art. 2). Entre las funciones del ente están las de investigación y estudios sobre prevención y protección de la calidad ambiental, recogida de datos, ensayos de tratamientos medioambientales, fomento, etc. Sus órganos de gobierno son el Consejo rector (presidido por el Consejero y del que forman parte representantes de las demás Consejerías y de organizaciones sociales y académicas) y el Director (designado por el Consejo de Gobierno de la DRC, a propuesta del Consejero de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

Por su parte, el *Consejo de Radiotelevisión española en Cantabria*, creado por *Ley de 29 de septiembre de 1982*, derogada y sustituida por la *Ley 1/1984, de 27 de febrero*, no es, en realidad, un organismo autónomo de la DRC sino un órgano de participación de la Comunidad en el Ente público RTVE y al mismo tiempo un órgano de éste que, por prescripción del Estatuto de la Radio

y la Televisión de 10 de enero de 1980 (Ley 4/1980), debía crearse por ley de la Comunidad. En efecto, el art. 14 de la Ley 4/1980 establece que el Delegado territorial de RTVE estará asistido por un Consejo Asesor cuya composición se determinará por ley territorial. Sus funciones son, pues, según la Ley de Cantabria 1/1984, de informe, asesoramiento, recomendación y propuesta. El Consejo consta de 9 miembros designados para una legislatura por la Asamblea en proporción al número de cada grupo parlamentario. El Consejo elige un Presidente para cada período anual.

Según el art. 55 EAC estos organismos deben constar en las leyes de Presupuestos, pero no siempre ha sido así. Según señala J. LÓPEZ-MEDEL, por ejemplo, el Consejo de la Juventud no ha figurado nunca en la ley anual de Presupuestos. En cuanto al Consejo de Radiotelevisión, sin perjuicio de su constancia en la ley de presupuestos autonómica, se financia a través del presupuesto de RTVE al que puede añadirse financiación adicional por parte de la Comunidad.

Entidades de Derecho Público sometidas al régimen jurídico privado no existen, pero sí sociedades mercantiles. La autorización para constituir las se hace por Decreto, según lo dispuesto en el art. 20.6 de la *Ley 7/1986, de 22 diciembre, del Patrimonio*, modificando la exigencia de ley prevista en el art. 5 de la *de Finanzas*. Se han creado las siguientes entidades:

– la *Sociedad regional de Promoción Turística (CANTUR)*, creada antes de existir la DRC, en 1969 por la Diputación Provincial. A pesar de lo dispuesto en el art. 55 EAC, sólo aparece en los Presupuestos a partir de 1989, sin que se haya adaptado formalmente a la nueva situación autonómica, teniendo en cuenta su origen provincial.

– la *Sociedad de Desarrollo Regional de Cantabria (SODERCAN)* (Decreto 23/1984, de 21 de mayo).

En 1991 se crearon cuatro empresas públicas con forma societaria, algunas de las cuales, no obstante, el nuevo Gobierno surgido de las elecciones de 1991 pretende suprimir. Se trataba de las siguientes sociedades:

– la *Sociedad regional para la gestión y promoción de actividades del Palacio de Festivales de Cantabria, S.A.* (autorizada por el Decreto 9/1991, de 25 de enero).

– la *Sociedad regional para la representación de Cantabria en la Exposición Universal de Sevilla 1992, S.A.* (autorizada por Decreto 10/91, de 25 de enero).

– la *Empresa de Residuos de Cantabria, S.A.* (Decreto 31/1991, de 21 de marzo).

– la *Imprenta Regional, S.A.* (Decreto 57/1991, de 30 de abril).

– y la *Sociedad Anónima Ciudad del Transportista de Santander, S.A.* (CITRANSA) (Decreto 162/1991, de 13 de noviembre).

En cuanto a entes de base corporativa hay que citar la posibilidad de *consorcios* con otras Administraciones, en especial las Administraciones locales, que pueden ser útiles para la gestión de algunos servicios de interés común. Como ejemplo de consorcio en el que interviene una Comunidad Autónoma se puede citar el del Gran Liceo de Barcelona, creado por la Generalidad de Cataluña mediante *Decreto 285/1980, de 11 de diciembre*, y en el que participan la propia Generalidad, el Ayuntamiento de Barcelona y la sociedad propietaria del teatro.

Las demás referencias a la Administración corporativa hay que buscarlas en las leyes generales, en concreto en el art. 15 de la *Ley del Proceso autonómico*, de 14 de octubre de 1983.

## 9. Consideraciones finales sobre la Administración autonómica

La estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria adolece aún de un insuficiente grado de institucionalización y sistemática que permita identificar auténticos centros funcionales de gestión que guarden coherencia entre sí. Esta deficiencia no es únicamente atribuible a la Comunidad Autónoma. Como ha sido puesto de relieve recientemente por J.A. SANTAMARÍA PASTOR «la fuerte dependencia que la estructura orgánica ha cobrado respecto del sistema retributivo hace que aquélla haya cobrado unos rasgos de acusada artificiosidad y flexibilidad». Con frecuencia –sigue diciendo este autor– las unidades orgánicas no son centros dotados de sustancia e identidad propias «sino meras denominaciones justificativas de un complemento de destino para su titular (como se dice coloquialmente, no son organigramas, sino personigramas)». No obstante, sí sería deseable una menor disparidad de denominaciones, una mayor claridad competencial y la contemplación en las estructuras orgánicas de todas las unidades administrativas creadas por normas sectoriales para poder tener una visión de conjunto que permita contemplar un panorama claro, tanto en el orden funcional y competencial como en el jerárquico u orgánico.

En la fase de institucionalización en que todavía se encuentra la Administración autonómica se observan algunos rasgos comunes con otras CCAA y otros específicos de la DRC. Entre los primeros, la tendencia a la centralización, sin que se haya hecho esfuerzo alguno en la posible descentralización a favor

que la legislación vigente atribuye a las Diputaciones Provinciales, inexistentes en Cantabria. En todos estos campos se precisan estructuras organizativas coherentes y coordinadas, previendo asimismo instrumentos de colaboración y fluidos mecanismos de relaciones interadministrativas hacia arriba y hacia abajo, es decir, respecto de la Administración del Estado y respecto de los municipios...

Una de las características de la Comunidad Autónoma de Cantabria es precisamente su escaso nivel de desarrollo normativo con trascendencia externa, propiciado, entre otros factores, por lo que he llamado en otra ocasión el «síndrome de Diputación Provincial», que conduce a centrar las tareas prioritarias en la ejecución de infraestructuras, la inversión y la gestión económica del presupuesto, lo que es imprescindible, pero quizá no suficiente.

La escasa producción normativa no es en sí misma una cuestión necesariamente criticable. Una vez aprobadas las normas institucionales que dan cobertura y basamento a la acción de la Comunidad, legislar por legislar no tiene sentido si no existen necesidades detectadas o si se va a repetir la normativa estatal ya existente. Pero sí parece una tarea importante la regulación de la gestión de los servicios propios, que es donde más van a ser observadas las Administraciones autonómicas. Y ahí es donde aparece en primer plano la adecuada organización y la política de personal.

Desde el punto de vista organizativo y desde la óptica de la política de personal la asunción de técnicas modernas de gestión no es incompatible con el carácter público de la Administración, ni con sus fines igualmente públicos. La definición concreta de los puestos de trabajo (no el cumplimiento formal y genérico de la ley), la especificación de sus competencias, relaciones, señalamiento de objetivos, responsabilidad de las decisiones... son fórmulas acaso importadas de la empresa privada, pero eficaces para evitar la inflación orgánica y el aumento desmesurado de los gastos corrientes que hipotecan la acción a la que está llamada la Administración Pública. No deja de ser chocante a veces comprobar cómo parte del tiempo empleado por algunos órganos administrativos se dedica a solucionar problemas... generados por los propios órganos administrativos, con lo que se pierde el sentido de su razón de ser y el carácter servicial y finalista que debe imperar por encima de todo en la actividad de los entes públicos.

La política de personal resulta entonces decisiva, porque la Administración funciona si funcionan sus empleados que son, además, su escarapate, lo que ven los administrados. Una política funcional que prime al competente, que huya de la rutina y que sustituya la visión exclusivamente negativa como medio de propiciar el rendimiento (el expediente disciplinario que, por lo demás, salvo casos flagrantes casi nunca se incoa) por la del fomento, el incentivo, la for-

mación y el estímulo. Ahí entra en funcionamiento, por ejemplo, el tipo de inspección que se lleve a cabo, que no debe ser observada como primordialmente controladora y sancionadora, sino como potenciadora, rectificadora y propiciadora de una actitud positiva de futuro.

El apoyo de la gestión administrativa en las Corporaciones locales también parece deseable, según se dijo. Previsiones existen en el Estatuto en forma de delegaciones o incluso con la creación de comarcas, aunque esta solución debe ser muy meditada. Pero caben fórmulas intermedias como primeras aproximaciones que dependerán de cada área y de cada supuesto. Las fórmulas de coordinación voluntaria, con órganos de seguimiento, deben igualmente propiciarse a través de planes de obras y servicios, asistencia técnica y jurídica a los municipios, ayuda económica y de personal, etc.

No es éste, en todo caso, un trabajo sobre formas de gestión. No trato, pues, de insistir en otros aspectos de funcionamiento cuya problemática es común a todas las Administraciones y que se pueden hallar desarrollados en obras de carácter general. Prescindo por ello de otros aspectos para apuntar, por último, a un tema esencial de las nuevas Administraciones autonómicas cual es el de la información, que juega un papel legitimador, de identificación y que contribuye a implantar la presencia de estos nuevos entes. Las *Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones* (recuérdese el *Decreto 52/1991, de 29 de abril*, que creaba la *Oficina de Información General administrativa* y la *Oficina de Defensa del administrado* en la *Consejería de Presidencia*), a ser posible centralizadas, deben potenciarse y jugar un destacado papel, sin perjuicio de la eventual existencia de otras sectoriales o especializadas, garantizando en cualquier caso la debida coordinación. Información de la organización autonómica, de las competencias y servicios a su cargo, de los trámites a realizar para una determinada gestión y los procedimientos a seguir, de la ubicación física de las dependencias, del seguimiento de los expedientes... Información también de lo que la propia Comunidad hace o proyecta hacer, que puede tener, sin duda, una vertiente propagandística explotable políticamente, pero que, sin perjuicio de su necesario control parlamentario, puede crear también conciencia cívica hacia la utilidad de los entes públicos y de unas organizaciones nuevas que precisan más que otras justificar su propia existencia. Especialmente importante es la información clara y contrastada de todo lo que afecta a la vida diaria de los ciudadanos: la sanidad, el consumo, la vivienda... Áreas de servicios sociales que junto a la gestión del territorio y la programación inversora son los tres grandes elementos definitorios del destacado papel que a las CCAA le compete cumplir y que debe tener también una proyección orgánica para no desmembrar en exceso la visión conjunta de los problemas que permita adoptar políticas sectoriales apropiadas —normativas o de mera gestión— de acuerdo con los pro-

gramas de las fuerzas políticas que en cada momento tengan la responsabilidad de gestionar el Gobierno de la Comunidad.

En fin, los problemas organizativos no son, desde luego, un objetivo en sí mismo, como, por lo demás, la propia autonomía. Constituyen instrumentos al servicio de unos fines –los de la Comunidad de Cantabria– que se despliegan a su vez en los que lucen en la Constitución para todos los Poderes Públicos en el ámbito de sus respectivas competencias.

Una última peculiaridad de la Comunidad de Cantabria deriva de su condición de Comunidad uniprovincial, en la que la previa existencia de la Diputación Provincial hace que, de hecho, asuma más competencias que las demás CCAA pluriprovinciales que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE.

La Disposición Transitoria 2ª EAC prevé, en efecto, la integración en la Comunidad de la Diputación Provincial. Aquélla asume, así, «todas las competencias, medios y recursos» de la Diputación y se subroga en todas las relaciones jurídicas que se derivan de las actividades llevadas a cabo por ésta (arts. 31 EAC y DA 3ª LGA). Pero estas previsiones estatutarias carecen, en lo que se me alcanza, de desarrollo posterior. La LGA se limita a decir que las personas jurídicas constituidas por la Diputación Provincial se adscribirán por el Consejo de Gobierno de la Comunidad a la Consejería correspondiente (DA 4ª), pero no ha habido, que yo sepa, una norma que, con claridad, distribuyera competencias y regulara la subsistencia o desaparición de los entes personificados preexistentes, su nueva organización y composición y las funciones asumidas. La Asamblea Regional, como ya he señalado, aprobó el 15 de diciembre de 1990 una moción pidiendo al Gobierno la elaboración de un proyecto de ley «en que se determine la distribución de competencias de la asumida Diputación provincial entre los distintos órganos de la DRC», que aún no se ha cumplido.

Sorprende que los decretos que aprobaban las primeras estructuras orgánicas de las Consejerías no hicieran mención a la adscripción de los servicios y establecimientos provenientes de la antigua y desaparecida Diputación Provincial. Servicios y establecimientos comunes a todas las Diputaciones Provinciales como el parque móvil, la imprenta provincial, el Boletín Oficial de la Provincia, las residencias de ancianos, los centros escolares y sanitarios, las fincas agrarias, los laboratorios de experimentación, en el caso de Cantabria los transportes aéreos e instalaciones de Alto Campoo, las fundaciones... Los sucesivos decretos de estructura orgánica no mencionan muchos de estos establecimientos dando por sentado, acaso, su adscripción. Pero unos eran meros órganos sin personalidad y otros eran entes dotados de personalidad jurídica; unos se sometían al Derecho Público y otros al régimen jurídico privado. Y no hay claridad en cuanto a su situación. De ahí que fuera conveniente que los

cambios que se producen en las estructuras orgánicas de las consejerías aclararan no sólo la subsistencia de algunas de estas unidades, su nivel, adscripción y ámbito competencial, en su caso, sino también la razón de la falta de mención de otras cuando en medio han incidido normas que expliquen tal ausencia, para articular una organización sin artificios como denunciaba, con carácter general, el autor con cuya cita comenzaba este último epígrafe.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

Las características de este trabajo, muy apegado a la normativa propia de la Comunidad de Cantabria, excluyen una relación bibliográfica específica. No obstante, en la medida en que las cuestiones abordadas son, en lo esencial, comunes a todas las CCAA y las propias leyes del Gobierno y la Administración tienen también, todas ellas, un contenido similar, se recoge ahora una breve relación, que no pretende ser exhaustiva, de las obras generales sobre autonomías territoriales más significativas y de otros trabajos específicos relacionados con el tema tratado.

Como obras generales con referencias al Gobierno y Administración de las CCAA puede verse Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, tomo II, Madrid, 1984; Eliseo AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985; Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (director), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989 (en especial, el trabajo de Luis MORELL, «El Estado de las autonomías territoriales. Aspectos institucionales», págs. 71 ss) y Luis MARTÍN REBOLLO (director), *El futuro de las Autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*, Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1991 (en especial, la colaboración de L. PAREJO, págs., 131 y ss.).

Puede consultarse también el comentario a los preceptos de los distintos Estatutos de Autonomía que se ocupan del Gobierno y de la Administración en: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón* (dirigidos por José BERMEJO), INAP, Madrid, 1985; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (dirigidos por Enrique RIVERO), INAP, Madrid, 1985; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (dirigidos por Ramón MARTÍN MATEO), INAP, Madrid, 1985; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía* (dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO), INAP, Madrid, 1987; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias* (dirigidos por Raúl BOCANEGRA), INAP, Madrid, 1987; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia* (dirigidos por José Luis CARRO), INAP, Madrid, 1991. Asimismo, los *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'estudis autonòmics, Barcelona, 1990 (edición en catalán, 1988).

En la misma línea, pero en términos sistemáticos y más en detalle, Antonio EMBID, *El Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*, en el volumen colectivo, dirigido por el propio A. EMBID, «Derecho Público



aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón», Zaragoza, 1990, págs. 87 ss; L. MARTÍN REBOLLO, *El Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid*, en el vol. col. dirigido por Rafael GÓMEZ-FERRER, «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», Ed. Civitas, Madrid, 1987, págs. 77 y ss., cuyos aspectos generales sigo ahora de cerca.

Algunas referencias también en el volumen dirigido por S. MARTÍN-RE-TORTILLO, *Derecho Público foral de Navarra. El mejoramiento del fuero*, Ed. Civitas, Madrid, 1992 y en algunos de los trabajos incluidos en los *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, 4 tomos, IVAP, Oñati, 1992.

Específicamente para el Estatuto de Cantabria, Jesús LÓPEZ-MEDEL, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cantabria*, Santander, 1992. A este libro corresponden las referencias que se hacen a su autor en el apartado V.8 de este trabajo.

Algunos trabajos específicos sobre organización administrativa son los siguientes: Enrique ARGULLOL, *Organización administrativa de las Comunidades Autónomas*, en «Documentación Administrativa», núm. 182 (1979), pp. 27 y ss.; del mismo autor, *Organización y Administración de las Comunidades Autónomas* (con referencia específica al caso de Castilla-León), en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 7 (1983), págs. 39 y ss. y también, *La Administración de las Comunidades Autónomas*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 15 (1985), pp. 93 y ss.; T. FONT, *Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas*, en el vol. col., «Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)», IEF, Madrid, 1984, t. II, págs. 1121 y ss. Otros trabajos más o menos relacionados con el tema en esta última obra colectiva y desperdigados en la ya muy abundante y desigual producción bibliográfica sobre las CCAA, cuya relación no es propia de este lugar. De todos modos, para datos e información normativa y jurisprudencial resulta de gran interés el *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, de los años 1989, 1990 y 1991, Ed. Civitas, Madrid, 1990 y 1991 y ed. de la propia Fundación (Barcelona, 1992).

\* \* \*

La mención a E. ALBERTÍ al referirme al Presidente corresponden a su colaboración en el libro ya citado, dirigido por E. AJA, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, págs. 272 y ss.

La cita de E. GARCÍA DE ENTERRÍA sobre la idea del Estado global corresponde a su trabajo, *El Ordenamiento estatal y los Ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones*, publicado en «Revista de Administración Pública», núm.

100-102 (1983), incluido luego en su libro, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985 (pág. 292). A propósito de la concepción del Estado como Ordenamiento, al hablar del Presidente como representante ordinario del Estado en el apartado II.2.B), asumo la idea de A. BAR expuesta en su colaboración a los ya citados, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón* (pág. 231). Dejo constancia también de las colaboraciones, en ese mismo volumen, de G. FERNÁNDEZ FARRERES y A. FANLO acerca de la Administración autonómica, el Consejo de Gobierno y los aspectos institucionales.

La referencia a B. PENDAS sobre la representación que corresponde al Presidente procede de su trabajo, *El poder ejecutivo de las CCAA: naturaleza y régimen jurídico*, en el volumen «Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)», IEF, Madrid, 1984, vol. III, pág. 2545. Un planteamiento diferente en M. BASSOLS, *Los órganos ejecutivos de las CCAA: Presidencia y Consejo de Gobierno*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 40-41 (1984), pág. 95.

Al aludir al Gabinete del Presidente y mencionar las técnicas de *staff* era obligada la cita de E. GARCÍA DE ENTERRÍA referida a su trabajo «Estructura orgánica y Administración consultiva», incluido en su conocido libro, *La Administración Española* (cito por la 2ª ed. del IEP, Madrid, 1964, pág. 60, pero hay otras ediciones posteriores en la colección de bolsillo de Alianza Editorial). Sobre los Gabinetes, en general, mi trabajo, *Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno* en «Revista de Administración Pública», núm. 89 (1979) y también en «Documentación Administrativa» núm. 188 (1980). Allí se puede encontrar bibliografía extrapolable a los Consejeros, y, entre ella, las citas completas de los trabajos de P. MORAND y G. BELORGEY que aparecen en el texto.

La distinción entre ejecución normativa y actividad administrativa de aplicación del Derecho europeo por las CCAA, al hablar de las funciones del Consejo de Gobierno, la destaca S. MUÑOZ MACHADO en su estudio, *La ordenación de las relaciones del Estado y las CCAA en la Comunidad Europea*, inicialmente en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 14 (1985) y luego en su libro, «El Estado, el Derecho interno y la Comunidad europea», Ed. Civitas, Madrid, 1986, pág. 101.

Pasando ya a la Administración autonómica, la cita de GARCÍA DE ENTERRÍA, en el epígrafe V.3, sobre la legitimación de las CCAA por sus rendimientos sociales y el papel que al efecto desempeña la Administración, procede de su trabajo *El futuro de las Autonomías Territoriales*, inicialmente incluido en la obra colectiva «España: un presente para el futuro», dirigida por él mismo y por J.J. LINZ, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984 y ahora incluida en su libro, ya citado, *Estudios sobre autonomías territoriales*, págs. 473 y ss.

La observación de Juan A. SANTAMARÍA PASTOR, en el epígrafe V.9, sobre la cada vez mayor dependencia y vinculación de la estructura orgánica del sistema retributivo de los funcionarios, hasta el punto de que los organigramas a veces parecen «personigramas», procede de sus *Fundamentos de Derecho Administrativo*, t. I, Ceura, Madrid, 1988, págs. 1025 y ss., donde se puede encontrar también un tratamiento general del tema organizativo.

La cita, en el mismo epígrafe, del *Informe sobre las autonomías*, de E. AJA, J. TORNOS, T. FONT, J.M. PERULLES y E. ALBERTÍ (Ed. Civitas, Madrid, 1988) sobre la conveniencia de la descentralización de las CCAA a favor de las Entidades locales como forma de abrir espacios y esponjar la organización, en la pág. 82 de dicha obra. Y en pág. 85, la referencia posterior a una Administración transparente, informadora y accesible.

Finalmente, la cita del gran administrativista francés Jean RIVERO sobre la democracia no sólo como un sistema de elección sino también como un modo de ejercicio del poder, procede de su trabajo *À propos des métamorphoses de l'Administration d'aujourd'hui: démocratie et administration*, hoy en el libro recopilativo «Pages de doctrine», LGDJ, t. I, París, 1980, pág. 260.

Este trabajo se cierra en cuanto a actualización normativa en junio de 1992.



# **LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.- II. EL MARCO GENERAL DE LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. Los principios inspiradores del sistema autonómico.- 2. Los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: A) EL PRINCIPIO DISPOSITIVO.- B) EL MARCO CONSTITUCIONAL Y EL MODELO FINAL.- C) EXCEPCIONES AL ESQUEMA INICIAL.- 3. Las competencias estatales.- 4. Los intentos de «reconstrucción» del Título VIII de la Constitución.- El Informe de la Comisión de expertos, los pactos autonómicos de 1981 y el proyecto de ley orgánica y de armonización del proceso autonómico (LOAPA).- III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS PROBLEMAS PENDIENTES EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL: 1. Una primera aproximación interpretativa.- 2. Cuestiones pendientes: A) LA DELIMITACIÓN DE LA EXPRESIÓN «MATERIAS».- B) LA NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS: EXCLUSIVIDAD Y COPARTICIPACIÓN.- C) LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.- 3. El significado y alcance de las materias competenciales en los arts. 148 y 149 de la Constitución y en los distintos Estatutos de Autonomía.- 4. La naturaleza de la cláusula de exclusividad: A) ESQUEMA DE LAS POSIBLES COMPETENCIAS AUTONÓMICAS.- 5. La articulación de las competencias compartidas: A) EL CARÁCTER DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL.- B) LA EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO.- 6. A modo de recapitulación: límites genéricos del sistema de distribución competencial y alteración de sus contenidos.- IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1981 Y SU SIGNIFICADO.- LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA: 1. El contenido del Estatuto.- 2. Principios generales sobre las competencias asumidas.- 3. Las competencias de la Diputación Regional de Cantabria: A) MATERIAS EN LAS QUE LA COMPETENCIA SE PRETENDE EXCLUSIVA Y CON PLENITUD DE FUNCIONES.- B) MATERIAS EN LAS QUE LA COMPETENCIA QUE SE ASUME LO ES PARA LEGISLAR Y EJECUTAR EN DESARROLLO DE LA NORMATIVA BÁSICA DEL ESTADO.- C) MATERIAS EN LAS QUE SÓLO SE ASUMEN FUNCIONES EJECUTIVAS, PERO NO LA POTESTAD LEGISLATIVA.- D) COMPETENCIAS DE LA ANTIGUA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SANTANDER QUE ASUME LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.- E) EL VALOR PROGRAMÁTICO DEL ART. 25 DEL ESTATUTO.- V. FUNCIONES Y SERVICIOS DEL ESTADO TRANSFERIDOS A LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA: 1. El valor y el sentido de los Decretos de traspasos de funciones y servicios.- 2. Traspasos de funciones y servicios del Estado efectuados.- VI. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA: 1. Desarrollo legislativo.- Leyes aprobadas.- 2. Actividad regla-

mentaria y de aplicación del Ordenamiento: A) Algunos sectores predominantes de la actividad de la DRC.- 3. REFERENCIA A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DRC.- VII. CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL DE LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA: 1. Normas y actuaciones de la DRC impugnadas por el Estado.- 2. Normas del Estado impugnadas por la DRC.- 3. Conflictos con otras Comunidades Autónomas.- VIII. LA AMPLIACIÓN COMPETENCIAL: LOS PACTOS AUTÓNOMICOS DE FEBRERO DE 1992 Y LA LEY ORGÁNICA 9/1992, DE 23 DE DICIEMBRE: 1. Necesidad de un acuerdo político para la ampliación competencial.- 2. Contenido de los Pactos.- 3. La ampliación competencial: A) MATERIAS EN LAS QUE SE PRETENDE QUE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ASUMAN COMPETENCIAS EXCLUSIVAS.- B) MATERIAS EN LAS QUE SE PRETENDE QUE LAS CCAA ASUMAN COMPETENCIAS DE DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO Y EN LOS TÉRMINOS QUE LA MISMA ESTABLEZCA, ASÍ COMO COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN.- C) MATERIAS EN LAS QUE SE PRETENDE QUE LAS CCAA ASUMAN COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO.- D) LA EDUCACIÓN COMO PROBLEMA ESPECÍFICO.- E) EXCLUSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EXCEPTO LA GESTIÓN DEL INSER-SO.- F) REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA.- 4. Procedimiento de asunción de las nuevas competencias.- 5. El desarrollo del principio de cooperación: las Conferencias Sectoriales.- IX. FINAL.- NOTA BIBLIOGRÁFICA.

## I. INTRODUCCIÓN

El nuevo modelo de distribución territorial del Poder adoptado por la Constitución Española de 1978 (CE) convierte a las Comunidades Autónomas en centros de referencia inexcusable de la vida política, económica y social.

Los nuevos entes autonómicos surgen de la creciente aspiración a la diferenciación y a la búsqueda de la propia identidad colectiva, pero también, en muy buena medida, como instrumentos para intentar una respuesta eficaz a los problemas cotidianos una vez constatado el agotamiento del modelo centralista y a la vista de las cada día mayores funciones públicas inherentes al Estado social que la Constitución diseña. Una apuesta por la descentralización de buena parte de las decisiones básicas, por buscar una mayor cercanía de los centros de poder a los ciudadanos y, por ello, a los problemas reales. Pero un instrumento cuya operatividad va a depender también, no sólo de su mera existencia, sino de los medios de toda índole que se ponen a su alcance para lograr los objetivos previstos.

En cualquier caso, como digo, las CCAA adquieren cada día mayor protagonismo y es esta una tendencia imparable que el tiempo no hará sino acrecentar. De ahí la necesidad de conocer el ámbito y los límites de sus competencias, siquiera sea en un esquema aproximado y despojado en lo posible de excesivos tecnicismos dada la índole de este trabajo más bien divulgador y general. Ahora bien, para ello, para exponer las competencias de la Comunidad de Cantabria, para aludir a su ejercicio y esbozar su incidencia de futuro, es preciso, necesariamente, encuadrar el tema en el marco general de la distribución de competencias entre el Estado y la CCAA, porque el caso de Cantabria no es sustancialmente distinto de los demás.

## **II. EL MARCO GENERAL DE LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

### **1. Los principios inspiradores del sistema autonómico**

Uno de los rasgos más destacados de la Constitución Española (CE) de 1978 es la configuración territorial del Estado, que supone una radical innovación del sistema centralista de los últimos ciento cincuenta años de la historia de España. Esta innovación, contemplada en el Título VIII de la Constitución (arts. 137 a 158 y más concretamente en los arts. 143 y siguientes) se plasma en el acotamiento de un ámbito de autonomía en el sentido de autonormación y gestión de los intereses propios de las regiones y trata de dar respuesta a un doble reto.

En primer lugar, es una respuesta a un problema de diferenciación que hunde sus raíces en la historia y que tuvo como exponente la aparición, a lo largo del siglo pasado, de las corrientes nacionalistas surgidas al amparo de factores diversos, pero con la base real de la existencia de fenómenos diferenciadores como la lengua, la historia, las costumbres o el propio Derecho foral asumidos políticamente; factores, por lo demás, que contribuyeron al nacimiento de una conciencia nacional de corte tradicional que ha perdurado hasta nuestros días con renovada pujanza al punto de convertirse en uno de los problemas fundamentales del Estado.

Pero, en segundo término, el acotamiento de un ámbito de autonomía en la Constitución trata de descentralizar las decisiones en todo el territorio y no ya sólo allí donde existía esa conciencia nacionalista o regionalista. Una opción descentralizadora, haya o no, como digo, esa conciencia, como instrumento al servicio de la eficacia en la adopción de soluciones a los problemas cotidianos. Se trata de dar respuesta a un problema del que se ha sido consciente en toda Europa con posterioridad a la II Guerra mundial. La búsqueda de una mayor cercanía de los ciudadanos a los centros de poder, de éstos a los problemas reales. Se trata de lograr también una mayor participación y una mayor racionalización y eficacia en las toma de decisiones. En definitiva, la búsqueda de una mayor profundización democrática y una mayor legitimación social, por consiguiente, ante el acrecentamiento de las funciones públicas.

Este segundo aspecto del problema autonómico constituye un punto de vista que no puede abandonarse alegremente porque es en verdad el que señala



el rumbo del cambio de mentalidad efectuado o que pretende efectuarse al transformar el Estado heredado del siglo XIX; herencia que da también idea del esfuerzo necesario, de las dificultades del propósito y de su trascendente significación si, visto con perspectiva histórica, se acierta a realizar satisfactoriamente el camino.

La autonomía como respuesta al reto de la eficacia, de la participación y de la democratización es un dato, como digo, que no se puede perder de vista, en efecto, porque si la centralización jugó un papel importante de progreso directamente unida al dogma de la voluntad general y al principio de igualdad, es hoy ese mismo papel el que le corresponde jugar al Estado autonómico una vez agotada, al menos entre nosotros, la eficacia de aquel otro modelo y extremadas sus secuelas de burocratización y lejanía.

Por eso, es posible observar fenómenos parecidos en otros países de nuestro entorno cultural con mayor o menor entidad. La regionalización italiana instaurada en la Constitución de 1947, la reforma constitucional belga, los proyectos de devolución de poderes a Escocia y Gales en Gran Bretaña, no obstante su fracaso, las tímidas medidas descentralizadoras francesas responden, en definitiva, al mismo objetivo por encima o además de la posible supervivencia de problemas históricos de diferenciación que se remontan a los orígenes mismos de los Estados modernos y que muestran también ahora en la propia Europa el rostro terrible de la intolerancia y la barbarie.

Pero junto a este fenómeno, casi al mismo tiempo, se está dando un giro de signo contrario en los países que, por unas u otras razones, adoptaron en su momento la fórmula federal. Se potencian en ellos ciertos poderes de la Federación dando lugar a lo que se ha denominado *federalismo cooperativo*, fenómeno al que no es ajeno el mismo proceso de la unidad europea que responde también a esta idea, aparentemente contradictoria con la de la descentralización, de compartir los grandes problemas, de articular técnicas de colaboración, de aunar esfuerzos para afrontar unidos las cuestiones que superan las fronteras que se han quedado pequeñas.

Si el exacerbamiento del nacionalismo puede conducir a la lucha tribal, abierta y fratricida, la acentuación del centralismo puede conducir a no mejores resultados si se maniatan las expresiones de manifestación de las diferencias de aquellos que se sienten diferentes. De ahí que los dos fenómenos apuntados tiendan a converger plasmándose esta convergencia en la existencia de fórmulas de colaboración y participación mejor que en la configuración de campos separados de actuación. Entre lo más pequeño, entre el propio municipio, la región, el Estado y aun las instituciones supraestatales no hay cesuras rígidas, cortes competenciales limpios, sino modulaciones en un sutil mecanismo de equilibrios

que por ello mismo es más complejo a la hora de reducir a la unidad el funcionamiento del conjunto que configuran sus partes. Esta es, por lo demás, la línea de tendencia que habrá de tenerse en cuenta también entre nosotros a la hora de interpretar los aspectos oscuros –que los hay, y no pocos– del Título VIII de nuestra Constitución.

## **2. Los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

Establecidos estos planteamientos generales, se comprenderá que la pieza maestra, la clave de todo el edificio, es el sistema de distribución de competencias que delimite los campos y ámbitos de actuación de las distintas instancias y de sus respectivos intereses que están en la base de la articulación plural del Estado.

Esta distribución se suele montar sobre la base de tres listas de materias. Las que corresponden al Estado en exclusiva, las que compete al Estado legislar pero cuya ejecución corresponde a las regiones y aquellas que pertenecen en exclusiva a las regiones. En los países federales la distribución se suele hacer sobre la base de las listas de materias atribuidas al Estado, bien forma completa y exclusiva, bien de manera compartida, de modo que la tercera lista no es tal sino un criterio residual de todo lo que no aparece en la lista o listas estatales. En los países no federales pero estructurados sobre el esquema regional es la lista de competencias regionales sobre la que pivota la articulación, pues allí aparecen una serie de competencias tasadas y numeradas de forma que al Estado le corresponde todo lo no contemplado en esa lista.

La Constitución española de 1978, por su parte, se aleja y aparta de estos dos modelos teóricos y del esquema de las tres listas, adoptando un sistema que, como en general todo el Título VIII, ha sido calificado de técnicamente impreciso y políticamente ambiguo, aunque acaso no podía ser de otra manera. En realidad, en vez de fijar un cuadro de competencias acabado, únicamente establece los criterios, los principios de la distribución competencial, a veces en forma tal que ellos mismos son susceptibles –como efectivamente así ha sucedido– de interpretaciones diversas dada su confusa redacción.

### **A) EL PRINCIPIO DISPOSITIVO**

Ello es así porque, fijados unos límites, también imprecisos, la Constitución remite casi todo a los Estatutos de Autonomía sobre la base del *principio dispositivo*, verdadera clave de bóveda que ha permitido que algún autor, de

forma muy gráfica, calificara el sistema de distribución de competencias como un «menú a la carta» en el que, a priori, no se sabía el número de competencias de cada autonomía, su carácter exclusivo o compartido, ni su naturaleza legislativa o meramente ejecutiva. De este modo puede afirmarse, como se ha dicho, que la Constitución ni impone un listado completo de competencias, ni fija el alcance de las mismas, es decir, si han de ser exclusivas o no, legislativas o de ejecución, reglamentarias o de gestión... La Constitución sólo diseña una serie de principios en cuyo marco será cada Estatuto de Autonomía el que module el contenido real de su autonomía, sus competencias. El sistema pivota, pues, sobre el principio dispositivo. Todo queda confiado a los Estatutos.

## B) EL MARCO CONSTITUCIONAL Y EL MODELO FINAL

La Constitución establece un marco y un modelo final único de Comunidades Autónomas, aunque en un primer momento y de forma transitoria configura dos tipos, distinguibles según el modo de acceso a la autonomía. Hay, así, en la actualidad, CCAA de primer grado o de acceso inmediato al techo máximo ordinario de autonomía previsto en la Constitución –las llamadas Comunidades «históricas», contempladas en la DT 2<sup>a</sup> CE y las que accedieron por la vía excepcional del art. 151 CE (Andalucía, únicamente)– y CCAA de segundo grado o de acceso diferido al techo máximo de autonomía, esto es, las que accedieron por la vía del art. 143 CE, que son la mayoría, entre ellas Cantabria, y que por ahora, transitoriamente, sólo podrán asumir competencias dentro de la lista del art. 148.1 CE, pero sobre la base también del mencionado principio dispositivo. Es decir, son sus Estatutos los que deciden si asumen todas o parte de las competencias enumeradas en la lista de ese artículo y si, permitiéndolo el precepto constitucional citado, lo hacen de forma exclusiva o no, con funciones legislativas o no. Sólo después del transcurso de cinco años y previa reforma de sus Estatutos (art. 148.2 CE), para lo que se requiere la anuencia de las Cortes Generales (arts. 147.2 CE y 57 EAC), podrán ampliar el ámbito de sus competencias.

## C) EXCEPCIONES AL ESQUEMA INICIAL

Este esquema inicial admite una excepción que importa retener desde ahora mismo. El art. 150.2 CE permite que el Estado transfiera o delegue en todas las Comunidades Autónomas sin distinción, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal. Y, en efecto, a través de las Leyes orgánicas 11 y 12/1982, ambas de 10 de agosto, se transfirieron a la

Comunidad de Canarias y a la Comunidad Valenciana competencias que, dado su modo de acceso a la autonomía, no podían asumir en sus Estatutos por exceder de las previstas en la lista del ya mencionado art. 148.1 CE y que a través de estas leyes orgánicas asumen en virtud del art. 150.2 CE de forma que, de hecho, quedan equiparadas a las CCAA que hemos denominado de primer grado. Ello hace que el esquema dual apuntado deba completarse ahora. Están, pues, por un lado las CCAA de primer grado y equiparadas a ellas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana, a las que podría añadirse también Navarra, cuya norma institucional, que no se denomina Estatuto sino «Ley de reintegración y mejoramiento del régimen foral», se fundamenta en la Disposición Adicional 1ª CE que le permite un ámbito competencial diferenciado no obstante tratarse de una Comunidad Autónoma más como tuvo ocasión de señalar el TC en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero). Y por otro, las CCAA de segundo grado, que son todas las demás y respecto de las cuales la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, ha realizado recientemente la operación de ampliar sus competencias de acuerdo con el citado art. 150.2 CE.

### 3. Las competencias estatales

Aclarado esto, podemos continuar retomando la idea antes expuesta, que es la fundamental. La Constitución, no obstante estas previsiones transitorias, establece un modelo único de CCAA al final del proceso. Y ese modelo final único pivota sobre las competencias del Estado, que son las únicas que la Constitución fija y regula en su art. 149.1, de modo que en ese momento el esquema de distribución competencial se acercaría al modelo de los países federales, donde, como antes apuntaba, las Constituciones suelen fijar la lista o listas de competencias federales correspondiendo a los Estados miembros todo lo demás.

La Constitución española, digo, sólo fija imperativamente y regula de hecho las competencias estatales en el art. 149.1. El actual art. 148, como después veremos, es, en realidad, una auténtica disposición transitoria, como efectivamente sucedía en el Anteproyecto de Constitución. Las competencias autonómicas no quedan prefijadas en la Constitución sino que *serán asumidas por cada Estatuto* –principio dispositivo– *de entre las que no sean competencia del Estado*, aunque, como digo, transitoriamente, las CCAA de segundo grado sólo podrán asumir competencias dentro de la lista –provisional y transitoria– del citado art. 148.1 CE.

Por esta razón, y desde la óptica del modelo final resultante, interesa fijar en esquema cuáles son las competencias del Estado:

– En primer lugar, las contempladas en el art. 149.1 CE, aunque no todas las que allí aparecen son competencias exclusivas plenas, a pesar de la expresión inicial del precepto («el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias»), pues en muchas de ellas se admite, como señalaré luego, la participación competencial de las CCAA, limitada inicialmente, como ya he repetido, a las Comunidades de primer grado.

– En segundo término, las competencias residuales, las que no aparecen en la lista del art. 149.1 CE y no han asumido, en virtud del principio dispositivo, las CCAA de primer grado, a las que está limitada de momento esta posibilidad (art. 149.3 CE).

– Es también, como regla, competencia estatal la regulación de todas las materias que precisen ley orgánica según el art. 81 CE, sin perjuicio de algunos matices contemplados en la STC 137/1986, de 6 de noviembre.

– Finalmente, corresponde al Estado la regulación de todos aquellos otros supuestos que la propia Constitución le atribuye expresamente, como por ejemplo la regulación de los bienes de dominio público estatal, el patrimonio del Estado y el patrimonio nacional (art. 132.2 y 3 CE), la potestad originaria para establecer tributos (art. 133.1, sin perjuicio de lo previsto en el párrafo 2 de ese artículo), la planificación económica (art. 131.1 CE), la posibilidad de dictar leyes de armonización, a las que luego me referiré (art. 150.3 CE), etc.

#### **4. Los intentos de reconstrucción del Título VIII de la Constitución. El Informe de la Comisión de expertos, los Pactos Autonómicos de 1981 y el proyecto de Ley orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico (la LOAPA)**

La indeterminación constitucional a que se ha hecho referencia más atrás, la «desconstitucionalización» del régimen de distribución de competencias, ha permitido decir a más de un constitucionalista que nuestra Constitución «no pone fin al proceso constituyente, que no termina de configurar el Estado» y que, por lo tanto, «lo que no hicieron los constituyentes... deben hacerlo ahora los constitucionalistas con su doctrina, el Tribunal Constitucional con su interpretación, los políticos con su política y los ciudadanos con su paciencia» (J. DE ESTEBAN); opinión, por lo demás, bastante generalizada entre los diversos tratadistas que se han ocupado del tema.

Ese proceso inacabado, sobre la base de dos «tempus», abierto, elástico, propició inmediatamente, por su propia ambigüedad, una serie de fenómenos

no menos perniciosos. En primer lugar, un sistema de pujas destinado a llegar a más que los demás y antes que los demás. En segundo lugar, un síndrome de imitación de todas las CCAA respecto de las primeras que llegaron, que establecieron así el nivel o baremo que había que tratar de alcanzar. Y, finalmente, unas interpretaciones interesadas y contradictorias, pero en cierto modo lógicas y previsibles, del ya de por sí ambiguo Título VIII de la Constitución.

De ahí que pareciera necesario intentar cerrar esa ambigüedad evitando los posibles efectos distorsionantes del principio dispositivo y propiciando una interpretación unívoca sobre el alcance de cada ámbito competencial.

Los objetivos a conseguir con ese intento de «reconstrucción» de todo el Título VIII CE eran, básicamente, dos.

a) Por un lado, establecer una cierta homogeneidad de las competencias a asumir por todas las CCAA, reduciendo así el principio dispositivo, de forma que, dentro de las competencias que cada Comunidad podía asumir, se fijarían cuáles asumían todas ellas, a qué nivel –legislativo o no– y con qué carácter –exclusivo o no– allí donde hubiera posibilidad de elegir porque así lo permitía el mencionado principio. ¿Por qué se pensaba que era preciso reducir la discrecionalidad autonómica y el principio dispositivo homogenizando las distintas competencias asumibles por las CCAA? La respuesta era clara: para posibilitar de esa forma la otra operación paralela a la de la distribución territorial del poder y que se suele ignorar con frecuencia, para posibilitar la correlativa y necesaria reforma de la Administración del Estado, sobre todo de la periférica, que no sería posible si existieran sustanciales diferencias competenciales entre las distintas CCAA. Se trataba también así de que el repliegue de la Administración del Estado fuera homogéneo de forma que no fuese necesario mantener en unas Comunidades las Direcciones Provinciales de los Ministerios porque la Comunidad, pudiendo hacerlo, no había asumido competencias en la materia, mientras en la Comunidad vecina tales órganos de la Administración periférica del Estado deberían desaparecer por haber asumido sus competencias la Comunidad Autónoma.

Este objetivo no era excesivamente difícil de lograr dado que el síndrome de imitación conducía, casi sin proponérselo, a que todas las CCAA intentaran asumir el máximo competencial de su nivel. Pero, de todas formas, se trataba de un objetivo que no podía imponerse pues al ser la propia Constitución la que establecía el repetido principio dispositivo cualquier norma que tratara de limitarlo sería, sin más, inconstitucional. Por eso, para facilitar dicho objetivo de homogeneizar los Estatutos pendientes de aprobación y las competencias que debían plasmar se firmaron, en julio de 1981, unos «Pactos Autonómicos» entre las fuerzas políticas entonces mayoritarias, la UCD, que sostenía al Gobierno,

y el PSOE, como principal partido de la oposición; Pactos que tuvieron como principal fuente de inspiración el *Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías* que había elaborado poco más de un mes antes una Comisión de administrativistas presidida por el prof. E. GARCÍA DE ENTERRÍA. Por medio de estos acuerdos políticos, los partidos firmantes, que iban a protagonizar la redacción de los distintos Estatutos de Autonomía en las diferentes Comunidades, se comprometieron a homogeneizar las competencias de los Estatutos pendientes de aprobación, que eran la mayoría, salvo los ya aprobados del País Vasco, Cataluña y Galicia, y a adoptar un modelo más o menos común. El resultado fue la ausencia de grandes diferencias entre las CCAA de segundo grado, las que accedieron a su autogobierno a través del procedimiento del art. 143 CE, que fue la vía igualmente pactada que adoptaron todas, excepto el caso de Andalucía cuyo Estatuto se tramitó conforme al art. 151 CE aun con la oposición expresa del partido en el Gobierno.

b) Conseguido, pues, este primer objetivo el segundo era más complejo. Consistía en fijar el máximo autonómico permitido, es decir, articular coherentemente las relaciones entre las competencias del Estado y las de las CCAA y fijar el alcance y contenido de las competencias asumibles por éstas propiciando una interpretación unívoca a la vista de lo dispuesto en la Constitución.

Este segundo objetivo está hoy prácticamente cumplido sin perjuicio de matices y conflictos normales. Y se ha logrado, básicamente, merced al esfuerzo de los juristas y a la obra decisiva del Tribunal Constitucional, sobre el que pivota en última instancia el sistema de distribución de competencias, al tener que pronunciarse en recursos de inconstitucionalidad sobre las leyes estatales y autonómicas o en conflictos de competencias sobre Decretos y otras normas o actuaciones de uno u otro centro de poder. Pero en aquellos primeros momentos esa doctrina sólida del TC no existía. Se empieza a generar precisamente en la segunda mitad de 1981 a partir de las SSTC de 28 de julio de 1981, 16 de noviembre de 1981, 28 de enero de 1982 y 8 de febrero de 1982, que fueron las primeras y más significativas entre las que inician una interpretación más tarde consolidada.

Por eso, para lograr el objetivo apuntado, en 1981 y dados los términos de la Constitución, no se ofrecían más que dos caminos:

– Una reforma de la Constitución, cuyo coste político superaría, a buen seguro, las eventuales ventajas de claridad, por más que ese resultado clarificador no estaba ni mucho menos asegurado de antemano y, por el contrario, se corría el grave riesgo de romper el delicado equilibrio logrado con el consenso que presidió los momentos de redacción de la Constitución en 1978.

– Imponer una interpretación unívoca del juego de los arts. 148 y 149 CE, que era el núcleo del problema, estableciendo por ley algunos criterios para fijar el alcance y el carácter de las competencias del Estado y de las CCAA. Se gestó para ello un proyecto de ley conflictivo, la Ley orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico, más conocida por sus siglas, la LOAPA. Proyecto conflictivo, como digo, no sólo por su contenido sino también, sobre todo, por su propia posibilidad de existencia a partir del carácter material de las leyes orgánicas del art. 81 CE que no posibilitaba una ley de ese tipo para una materia como aquella. Y, en efecto, parte de la LOAPA fue declarada inconstitucional por STC 76/1983, de 5 de agosto y sus «restos», desprovistos de su carácter orgánico y armonizador, dieron lugar a la vigente Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983.

Fracasado el intento de «imponer» una interpretación constitucional por vía legislativa el proceso de lograr la clarificación de la Constitución fue más lento y pivotó, como he dicho, sobre las espaldas del Tribunal Constitucional que, caso a caso, conflicto a conflicto, Sentencia a Sentencia, ha ido gestando una doctrina sólida que hacía innecesario, por superfluos, muchos preceptos de la vieja y debatida LOAPA, que sólo tenía razón de ser en julio de 1981, cuando se firmaron los «Pactos Autonómicos», cuando no existía ni la doctrina, ni la jurisprudencia a la que acabo de hacer referencia y de que hoy disponemos.

En la actualidad, en efecto, sin perjuicio de la subsistencia de matices discutidos, de problemas cotidianos y de conflictos interpretativos naturales, se puede decir que aquel objetivo previsto por la LOAPA de «aclarar» y armonizar el Título VIII de la Constitución está básicamente conseguido. Pero en cualquier caso el tema está lejos de la simplicidad con que a veces se le ha presentado, tiene una carga política que hace insuficiente el análisis jurídico-formal y no debe ser afrontado olvidando el sentido último de la autonomía como racionalización, cercanía y eficacia de las tareas públicas a que aludíamos al comienzo de este trabajo.

Importa destacar esto ahora porque se trata de un proceso, como digo, complejo y a largo plazo y que desde la atalaya que proporciona el tiempo invita a reflexionar sobre el desencanto o la impaciencia de la población a la que no se le explicó clara y suficientemente ese difícil camino y sus objetivos o, lo que es peor, se le presentó falsa y demagógicamente la autonomía como la panacea universal y la solución taumátúrgica de todos los problemas cuando se trata sólo de un instrumento, un instrumento precioso y decisivo, pero sólo un instrumento.

Poco después de 1981 se terminaron de aprobar todos los Estatutos pendientes, los de las CCAA de segundo grado, que guardan entre sí una gran



similitud, y se iniciaron las últimas fases del proceso de puesta en marcha de las CCAA. Se celebraron elecciones para constituir los Parlamentos o Asambleas legislativas de las que habrían de salir los primeros Gobiernos regionales y se procedió al traspaso de funciones y servicios del Estado. Restaba el objetivo final. El funcionamiento diario. El reto de la eficacia.

### III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS PROBLEMAS PENDIENTES EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

#### 1. Una primera aproximación interpretativa

El punto de partida son los arts. 148 y 149 de la Constitución.

El artículo 148 CE comienza diciendo: «1. Las Comunidades Autónomas *podrán* asumir competencias en las siguientes materias», y sigue después un listado heterogéneo de 22 epígrafes.

Por su parte, el art. 149 afirma en su párrafo primero: «El Estado *tiene competencia exclusiva* sobre las siguientes materias», y aparece después una lista de 32 apartados.

Una primera aproximación a la luz de esos dos artículos permite realizar ya un pequeño esquema y sostener una serie de afirmaciones iniciales:

a) Que las CCAA de segundo grado *podían* asumir inicialmente en sus Estatutos competencias de la lista de materias del art. 148 CE y *sólo* de esa lista hasta que, transcurridos cinco años, se decida la reforma de los Estatutos por quien puede hacerlo: la propia Comunidad y las Cortes Generales. lo que sin duda supone el acuerdo de las fuerzas políticas mayoritarias en ambas instancias.

b) Que esas competencias podían ser con plenitud de funciones, es decir, incluir la potestad legislativa si, en virtud del principio dispositivo («pueden asumir», dice el art. 148 CE), así las asumen los Estatutos, a no ser que lo prohíba el propio art. 148.1 CE, como, por ejemplo, cuando alude meramente a la «gestión». Y, en principio, también pueden ser teóricamente competencias exclusivas, es decir, con pretensión de que no intervenga en ellas el Estado Central, sin perjuicio de los límites a los que me referiré más adelante.

c) Que las CCAA de primer grado (y las de segundo grado, tras la reforma estatutaria) podían asumir, *además*, algunas competencias en materias incluidas en la lista del art. 149.1 CE siempre que no se trate de competencias que le correspondan al Estado de forma total, con plenitud de funciones, es decir, en la medida en que este precepto, que es el de las competencias estatales, admita

la participación competencial de las CCAA. Esta aseveración se deduce de lo previsto en el art. 148.2 CE («transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias *dentro del marco establecido en el artículo 149*») y de la apelación a las «bases» o «normativa básica» que hacen algunos apartados del art. 149.1. De lo que se infiere que no todas las competencias de este último precepto corresponden de forma completa al Estado, a pesar del enunciado con que se inicia el artículo. No obstante, como este precepto comienza afirmando la competencia estatal sobre la lista de materias enumeradas en el mismo, la competencia autonómica en esas materias será siempre compartida y su concreta extensión dependerá de lo que se deduzca de dicho precepto y, en su caso, de lo que disponga la normativa «básica» del Estado a que este precepto hace referencia y que no sea declarada inconstitucional.

El problema, como afirmaba el *Informe de la Comisión de expertos* de 1981, deriva «del hecho de que algunos Estatutos de autonomía hayan definido como exclusivas las competencias sobre materias relacionadas en el art. 149.1, sobre las que según el párrafo de cabecera del citado precepto también el Estado tiene competencia exclusiva». De modo que la pregunta saltaba a la vista. Si hay contracción entre la calificación como competencias exclusivas que el art. 149 CE aplica a las competencias del Estado y la misma calificación que algunos Estatutos adoptan para definir competencias de las CCAA sobre las mismas materias a pesar de los condicionamientos que en esos Estatutos se hace aludiendo a la competencia estatal con fórmulas ambiguas como «sin perjuicio de la competencia que corresponde al Estado» o «de conformidad con lo dispuesto en las leyes del Estado» y otras semejantes, ¿cómo solventar esta contradicción? No puede haber dos competencias exclusivas –del Estado y de la Comunidad– sobre la misma materia, de modo que había que solventar esa pretendida contradicción. Y aunque la respuesta está implícita en lo que llevamos dicho, sobre ello volveré más adelante.

d) Del análisis conjunto de los arts. 148 y 149 CE se deduce que las CCAA de primer grado –no así las otras–, además de las competencias mencionadas (las de la lista del art. 148.1 y las del art. 149.1 que no correspondan en plenitud al Estado) podían asumir en sus Estatutos las demás competencias residuales, esto es, las que no aparecen en los listados de estos dos preceptos, según lo previsto en el art. 149.3 CE: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos».

e) Finalmente, resta decir que este es el sistema ordinario, normal o estatutario de la distribución de competencias, porque queda al margen una posibilidad excepcional ampliatoria siempre posible, como más atrás he apuntado:

lo dispuesto en el art. 150 CE, es decir, la atribución por el Estado de la potestad legislativa, la transferencia o delegación mediante ley orgánica de materias de titularidad estatal, posibilidad utilizada ya, como he dicho, para ampliar el ámbito competencial de la Comunidad Valenciana y la de Canarias y que acaba de utilizarse también para las demás con la Ley orgánica 9/1992.

## 2. Cuestiones pendientes

En todo caso, esta primera aproximación deja abiertos algunos problemas que podemos sintetizar de una forma también esquemática:

### A) LA DELIMITACIÓN DE LA EXPRESIÓN «MATERIAS»

En primer lugar, la delimitación de la expresión «materias». ¿Qué significa la expresión «materias» que utilizan los arts. 148 y 149 CE y sobre la que se monta también el listado competencial de los distintos Estatutos de Autonomía?, ¿cómo debe interpretarse?, ¿cómo ha de llenarse de contenidos más concretos?, ¿qué límites tiene?

Es decir, ¿qué incluye exactamente la materia «agricultura», «urbanismo», «ferias interiores», «asistencia social», etc., etc.? Por ejemplo, el art. 148.1.7<sup>a</sup> CE prevé que las CCAA podrán asumir competencias en materia de «agricultura, de acuerdo con la ordenación general de la economía». Pues bien, ¿podrá la Comunidad Autónoma que asuma competencias en materia de «agricultura» legislar o tener otro tipo de funciones sobre cooperativas agrarias, que de alguna manera se relacionan con la materia «agricultura»? ¿podrá fijar los precios de campaña de determinados productos agrícolas?, ¿podrá legislar sobre Cámaras agrarias? El art. 148.1.3<sup>a</sup> CE alude al «urbanismo» como posible competencia exclusiva de las CCAA. ¿Podrá una Comunidad Autónoma regular *ex novo* el contenido del derecho de propiedad urbana?, ¿podrá establecer nuevos sistemas de calificación del suelo distintos de los previstos en la Ley estatal de ordenación urbana? El art. 148.1.11<sup>a</sup> CE habla de la «caza» como competencia asumible por las CCAA. ¿Podrá la que la asuma fijar los períodos de veda en su ámbito territorial?, ¿podrá aprobar una ley de especies protegidas?, ¿podrá fijar la edad para poder cazar o regular el uso y características de las armas de caza? Finalmente, por poner sólo unos cuantos ejemplos que resulten ilustrativos, el art. 148.1.12<sup>a</sup> CE habla de las «ferias interiores» como posible competencia autonómica. Pues bien, aquellas CCAA que la asuman, ¿podrán regular en una ley las modalidades de venta, la ordenación de precios, el control de establecimientos, la fidelidad de pesas y medidas, la disciplina de mercado, las Cámaras de Comercio...?

¿Qué hay que entender, en definitiva, exactamente por «agricultura», «urbanismo», «caza» o «ferias interiores»? En hipótesis, algunos aspectos concretos ubicables en tales títulos competenciales podrían chocar, solaparse o afectar a otros títulos competenciales estatales derivados del art. 149.1 CE en la medida en que dichos aspectos fueran ubicables *también* en «materias» del propio art. 149.1 CE.

En una palabra, hace falta «traducir» los conceptos empleados en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Llenarlos de contenido concreto. Realizar su concreción; a veces su concreción administrativa. Y es que la tarea de «traducir» cada ámbito sectorial y ubicarlo en alguno de los títulos materiales del Estado o de la Comunidad Autónoma determinará la respectiva competencia sobre aquellos sectores concretos de la realidad que se quieran regular o abordar.

Y, ¿a quién le corresponde esa tarea?

Se trata de un proceso de concreción que supone una interpretación constitucional y estatutaria que harán las propias Comunidades Autónomas y que decide, en última instancia, el Tribunal Constitucional si el Estado impugna la norma autonómica por entender que invade competencias estatales, es decir, «materias» estatales o si es la Comunidad Autónoma la que recurre una norma estatal por considerar que ésta se debe ubicar en títulos materiales que le pertenecen a ella.

Ahora bien, ese proceso interpretativo precede muchas veces, en cuanto tal labor interpretativa, a la decisión autonómica.

En efecto, para el ejercicio de algunas competencias asumidas en sus Estatutos las CCAA no precisan esperar nada. Una vez asumidas pueden legislar, si tienen competencia legislativa, o ejecutar la legislación estatal, en otro caso. La correcta utilización de sus competencias y la determinación de sus eventuales excesos competenciales no la puede establecer nada más que el Tribunal Constitucional si el Estado impugna la ley o plantea un conflicto de competencias sobre una norma inferior o una determinada actuación. Es, pues, el TC por vía de los recursos que el Estado interponga quien, caso a caso, ante la imposibilidad constitucional de una ley interpretativa como pretendió ser la LOAPA, fije el alcance de cada materia.

Sin embargo, he dicho también que ese proceso interpretativo precede muchas veces a las decisiones autonómicas. Y, efectivamente, si para ejercer algunas competencias las CCAA no precisan esperar una vez aprobado el Estatuto, para desempeñar competencias de ejecución, para poder aplicar sus leyes o las del Estado es necesario en muchas ocasiones la previa transferencia de bienes, servicios, expedientes, medios y personal adscritos con anterioridad a

la Administración estatal, que era quien tenía hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía la responsabilidad de su gestión. Para concretar qué bienes y servicios concretos del Estado deben pasar a las CCAA y permitirles así gestionar sus competencias, todos los Estatutos de Autonomía preveían una Comisión Mixta de transferencias (así, DT 7ª EAC) que, al concretar esos medios a transferir, llevó a cabo inicialmente una tarea interpretativa previa a la transferencia concreta, efectuada por Decreto. Y al hacer esa transferencia y esa interpretación subyacente se estaban concretando, de hecho, las «materias» a las que alude la Constitución y los Estatutos. Pero importa advertir que esos Decretos de transferencias ni atribuyen, ni reconocen competencias que no hayan asumido las CCAA en el único sitio donde asumen las competencias, esto es, en el Estatuto y de acuerdo con la Constitución, de modo que el valor jurídico de estos Decretos de transferencias es meramente interpretativo y no vincula al TC en la hipótesis de que tenga que conocer de una impugnación de cualquier norma o decisión autonómica que el Estado considere un exceso competencial. El TC se ha mostrado claro en tal sentido: los RRDD de transferencias «no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios materiales y humanos necesarios para ejercerlas» (STC 87/1983, de 27 de octubre, FJ 4º, y también SSTC 25/1983, de 7 de abril, 88/1983, de 27 de octubre, 11/1986, de 28 de enero, FJ 3º), pero, dicho esto, «no ha de olvidarse el valor interpretativo de dichos Decretos, en los que suele contenerse, con mayor o menor detalle, una especificación de las funciones que recibe la Comunidad Autónoma y de las que el Estado retiene» (STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 5º y 48/1985, de 28 de marzo, FJ 5º).

Al TC le corresponde, como digo, interpretar en última instancia, en vía de recurso de inconstitucionalidad contra leyes o de conflicto de competencias sobre otras normas y decisiones, la corrección o no de las actuaciones autonómicas o estatales, teniendo como únicos parámetros de referencia la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía (art. 28.1 LOTC). Y ello con independencia de que preceda esa inicial interpretación de los Decretos de transferencias de funciones y servicios del Estado.

En definitiva, la delimitación concreta de las «materias» es una tarea interpretativa y, en hipótesis, algunas de las materias ubicadas en títulos competenciales autonómicos del art. 148.1 CE pueden chocar, solaparse o afectar a títulos y materias estatales derivados del art. 149.1 CE en la medida en que aquéllas puedan ser ubicadas parcial o totalmente también en «materias» del propio art. 149.1 CE.

## B) LA NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS: EXCLUSIVIDAD Y COPARTICIPACIÓN

El segundo problema al que quería apuntar es al de la naturaleza de las competencias. ¿Hasta dónde llega la cláusula de exclusividad a la que apelan los Estatutos sobre la base del art. 148.1 CE?, ¿cómo hay que entender esa referencia a la exclusividad de las competencias autonómicas cuando el art. 149.1 CE habla también de competencias exclusivas del Estado sobre las mismas materias a las que algunos Estatutos aplican ese mismo calificativo? Si, según acabo de decir, algunos títulos competenciales autonómicos derivados del art. 148.1 CE y calificados como materias exclusivas pueden chocar, solaparse o afectar a títulos competenciales estatales derivados del art. 149.1 CE respecto de los que también se predica la exclusividad estatal, ¿no conduce todo ello a cuestionar la propia idea de la exclusividad en muchos de estos casos?

El Tribunal Constitucional se ha referido, en efecto, al «carácter marcadamente equívoco» de la cláusula de exclusividad, porque, según ya se ha visto, ni todas las competencias del Estado contempladas en el art. 149.1 CE son «exclusivas» (dado que en muchos de sus apartados se admite la participación competencial de las CCAA de primer grado), ni todas las competencias autonómicas asumidas dentro del marco del art. 148.1 CE son plenamente exclusivas de las CCAA, pues cabe la posibilidad de que determinados aspectos concretos que podían ubicarse en esos títulos del art. 148.1 CE choquen, incidan, afecten o incluso se solapen con títulos competenciales estatales del citado art. 149.1 CE.

## C) LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS

Se llega así a un tercer problema. Si una posible conclusión es que las competencias autonómicas sobre materias enumeradas en el art. 148.1 CE sólo son realmente exclusivas cuando no afecten a ámbitos materiales del Estado, el corolario es que, entonces, esas competencias asumidas en los Estatutos son, en realidad, competencias compartidas con el Estado, planteándose así, por fin, el problema de articular esas competencias compartidas.

Los modos más habituales de articulación de competencias compartidas en el art. 149.1 CE son aquellos que prevén como responsabilidad del Estado aprobar «las bases» o las leyes «básicas» y como competencia autonómica desarrollarlas. Está también, en algunos apartados del art. 149.1 CE, el supuesto más sencillo que prevé como competencia estatal toda la legislación en la materia y como función autonómica la de ejecutar y gestionar, simplemente, esa legislación, sin poder aprobar leyes al respecto.

Pues bien, el tercer problema que se plantea hace referencia a esa articulación de las competencias compartidas entre el Estado y las CCAA, al binomio bases-desarrollo. En concreto, ¿qué quiere decir el art. 149.1 CE cuando habla de «bases», de «legislación básica», de «normas básicas» como competencia del Estado? Las bases que le corresponde aprobar al Estado y cuyo desarrollo compete a las CCAA, ¿hasta dónde pueden llegar?, ¿quién establece y fija esas bases?, ¿es preciso regularlas por ley?, ¿se imponen necesariamente a las CCAA? He ahí otra serie de cuestiones a las que tendremos que intentar dar respuesta en las páginas que siguen.

\* \* \*

Para analizar y responder a estas cuestiones hay que retomar el juego de los arts. 148.1 y 149.1 CE. En concreto, para entender el alcance de la expresión «materias», para comprender la trascendencia de la exclusividad, para conocer el juego de las bases y las leyes autonómicas de desarrollo hay que poner en relación de nuevo los citados preceptos del texto constitucional.

### **3. El significado y alcance de las materias competenciales en los arts. 148 y 149 CE y en los distintos Estatutos de Autonomía**

Para intentar dar una respuesta a este primer problema hay que poner en relación de nuevo, como digo, los arts. 148.1 y 149.1 CE. Ya hemos adelantado el aspecto esencial de esa respuesta. Con todo, conviene quizá un desarrollo algo más detallado.

En realidad, como ha destacado L. COSCULLUELA, frente a la visión simplista que identifica en los arts. 148 y 149 CE dos listas sobre las que se monta todo el sistema de distribución de competencias, hay que afirmar que no hay más que una, porque sólo una, la del art. 149.1, tiene relevancia y significación.

El art. 148.1 es, en rigor, una disposición transitoria pensada para el período inicial de cinco años de las CCAA de segundo grado; el período que es necesario dejar transcurrir como mínimo para que esas CCAA accedan al techo máximo de autonomía previa reforma de sus Estatutos. Y más que un listado de materias exclusivas garantizado constituye, en realidad, un techo provisional dentro del cual esas CCAA tienen libertad de asumir unas u otras de las competencias allí enumeradas sobre la base del principio dispositivo, aunque en la práctica la tendencia, como dijimos, ha sido apurar el máximo de competencias que posibilitaba dicho precepto.

Como señala L. COSCULLUELA, en su origen este artículo era la segunda lista, la que correspondía a las competencias exclusivas de las CCAA de un



sistema de tres en el que las otras dos definían, respectivamente, las competencias exclusivas del Estado y las competencias compartidas entre éste y las CCAA. Este sistema tripartito, que tuvo su origen en los trabajos preparatorios de la Constitución en el seno del Gobierno, no fue aceptado por la Ponencia constitucional y en el segundo Anteproyecto de Constitución (Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 17 de abril de 1978) la lista de lo que hoy es el art. 148 aparece como una Disposición Transitoria, lo que lleva a afirmar a L. COSCULLUELA que el constituyente era plenamente consciente de que el sistema descansaba ahora sobre una lista única, la del art. 141 del Anteproyecto, es decir, la que definía las competencias del Estado, el actual art. 149 CE.

Este carácter transitorio, del que parecía se era consciente, quedó enmascarado, sin embargo, cuando el precepto deja de ser formalmente una Disposición Transitoria y se incorpora al texto de la Constitución aunque sin cambiar en absoluto su contenido.

No debe olvidarse, pues, el origen del precepto señalado, es decir, que el actual art. 148 era la lista de las competencias inicialmente previstas para las regiones respecto de las cuales había una clara competencia legislativa propia. No obstante, el alcance de este precepto estaba y está relacionado con el actual art. 149.1 CE, que es el que determina las competencias estatales en todos los estadios y fases del proceso, en tanto el art. 148.1 es sólo un techo transitorio y provisional para las CCAA de segundo grado, de modo que, pese al encauzamiento de los Estatutos al asumir competencias del art. 148.1 CE, ello no significa que esas competencias sean en todo caso exclusivas, por oposición a las competencias exclusivas a que alude el art. 149.1 para el Estado. El art. 148 CE debe ser considerado en relación con el 149. Y, así, algunas de las materias contempladas en este precepto serán exclusivas de las CCAA –o pueden serlo si así lo contemplan los Estatutos–, pero otras no, dado que quedan abiertas a la coparticipación con el Estado. Con algún ejemplo concreto quizá quede más patente esta aseveración.

En efecto, el art. 148.1.7ª CE se refiere a la competencia de las CCAA en materia de agricultura y ganadería, pero «de acuerdo con la ordenación general de la economía», que es una competencia estatal; el número 9 de este mismo precepto alude a «la *gestión* en materia de protección del medio ambiente», lo que excluye la legislación en esta materia que, en principio, corresponderá al Estado sobre la base del art. 149.1.23ª CE; el art. 148.1.13ª se refiere al fomento del desarrollo económico de las Comunidades Autónomas, pero «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» y lo mismo sucede en el número 22, según el cual puede corresponder a las CCAA la coordinación en relación con las policías locales, aunque «en los términos

que establezca una ley orgánica». De la misma manera, si el art. 148.1.8ª CE establece que las CCAA podrán asumir competencias en materia de «montes y aprovechamientos forestales», el art. 149.1.23ª, por su parte, atribuye al Estado la competencia exclusiva en relación con la «legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias»; si el art. 148.1.21ª se refiere a la «sanidad e higiene» como posible competencia autonómica, el art. 149.1.16ª atribuye al Estado la competencia sobre «sanidad exterior» y las «bases y coordinación general de la sanidad», así como la «legislación sobre productos farmacéuticos».

Tomando los ejemplos más atrás aducidos, si el art. 148.1.3ª permite que las CCAA asuman competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, el art. 149.1.8ª, por su parte, establece que compete al Estado la legislación civil y, dentro de ella, sin duda, la regulación del derecho de propiedad urbana, de modo que una regulación urbanística que incida en el contenido de la propiedad urbana tendría que emanar del Estado y no de las Comunidades Autónomas a pesar de que éstas asuman competencias legislativas en materia de urbanismo.

Si el art. 148.1.7ª CE contempla la agricultura como posible competencia autonómica, para determinar a quién compete dictar normas en materia de cooperativas agrarias habrá que decidir si el título «agricultura» es prevalente sobre el de «legislación mercantil» puesto que hoy es patrimonio común en la doctrina mercantilista que las cooperativas se consideran empresas mercantiles respecto de cuya materia el Estado es el competente. El tema, aunque no referido específicamente a las cooperativas agrarias, se planteó en las SSTC 72/1983, de 29 de julio y 44/1984, de 27 de marzo, que, a la vista de que la referencia a las cooperativas constaba expresamente en el Estatuto vasco y no aparecía como tal en el art. 149.1 CE, señalaron que se trataba de una materia residual respecto de la que la Comunidad, al ser de primer grado, sí podía legislar, sin plantearse el problema de si se trataba de legislación mercantil pues en tal caso la Comunidad no sólo no tendría competencia sino que «habría de afirmarse simultáneamente que la inclusión de la competencia en el art. 10 del Estatuto no era correcta» y ello supondría el vaciamiento competencial de la Comunidad. Más recientemente, en la STC 134/1992, de 5 de octubre, en relación con un Decreto sobre cooperativas de crédito de la Comunidad de Cantabria el TC ha entendido que ésta tiene competencia sobre la base del título constitucional y estatutario, «fomento del desarrollo económico» del art. 148.1.13ª CE y 22.11 EAC, aunque no se trate de una competencia exclusiva. Pero el Tribunal, después de señalar esa doctrina general, anula sin embargo cuatro de los ocho artículos del Decreto recurrido por incidir en otros títulos competenciales del Estado.

En el ejemplo antes citado de la fijación de precios agrarios, la competencia no podría fácilmente ubicarse en el título «agricultura» al existir el art. 149.1.13ª CE que asigna al Estado la coordinación de la planificación general de la actividad económica y al incidir en la cláusula de unidad de mercado a la que indirectamente se refieren los arts. 138 y 139 CE.

En la regulación de la caza como competencia autonómica (art. 148.1.11ª) se incluirían numerosos aspectos de la misma, pero la regulación del uso de las armas corresponde al Estado según el art. 149.1.26ª, que le atribuye el «régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos».

Y, finalmente, si es cierto que las CCAA pueden tener competencia en materia de ferias interiores (art. 148.1.12ª CE) no es menos cierto que el Estado debe dictar la «legislación sobre pesas y medidas» (art. 149.1.12ª) y la legislación mercantil (art. 149.1.6ª)...

De esta manera, en los ejemplos propuestos, que podrían ilustrarse con numerosas Sentencias del TC, se delimita con carácter general la expresión «materias» en cada caso concreto, es decir, poniendo en relación los arts. 148 y 149 CE, de forma que cuando el primero choca con el segundo el resultado es necesariamente la catalogación de la competencia como compartida, articulándose esta compartición en los términos que veremos más adelante.

Si esto es así, si la lista que realmente importa es la del art. 149, en relación con la cual hay que contemplar el art. 148, y si este precepto nos lleva a la conclusión de que no todas las competencias en él contempladas como propias de las CCAA son, en efecto, competencias exclusivas pese al encabezamiento de los distintos Estatutos, de la misma manera hay que afirmar ahora que, pese al encabezamiento del art. 149 («El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias...»), tampoco en este precepto se contemplan todas las materias a que se refiere como de titularidad estatal exclusiva.

Si se lee con detenimiento el listado completo del artículo 149, y no obstante su encabezamiento, se llega a la conclusión de que él mismo autoriza la asunción parcial de algunas competencias allí enumeradas por parte de las CCAA, aunque inicialmente sólo puedan asumirlas las CCAA de primer grado. La referencia a «bases», a legislación básica, o la expresión «sin perjuicio» de las facultades de las CCAA, que constan en algunos apartados de dicho artículo, así permite asegurarlo. No cabe hablar, por consiguiente, en estos casos, de competencia exclusiva del Estado sino igualmente de competencias compartidas.

De ahí la afirmación inicial de que el punto de referencia fundamental es el art. 149.1 CE. Su carácter delimitador de las competencias de las CCAA previstas en el art. 148 y el hecho de en ese mismo artículo 149 se prevean

competencias de las propias CCAA, justifica la afirmación más atrás sostenida de que, en realidad, nos hallamos ante un sistema de lista única, la del art. 149, que es la que verdaderamente tiene significado y trascendencia, pues es en este precepto constitucional donde se halla el único ámbito de competencias prefijado definitivamente.

De ahí también que en el listado del art. 149.1 CE sea preciso distinguir aquellas competencias que sí son exclusivas del Estado con plenitud de funciones y que no admiten participación alguna de las CCAA, de aquellas otras que, por el contrario, admiten esa participación.

Si se examina el art. 149.1 CE incluso superficialmente se observará que, por ejemplo, los apartados 2º, 3º, 5º, 10º, 11º, 12º, 14º, 20º, 21º, 24º, 26º o 32º se pueden considerar competencias realmente exclusivas y plenas del Estado, sin perjuicio de alguna matización que ahora no es posible exponer y que incluso derivan del propio enunciado de los números citados. Se trata de ámbitos competenciales que afectan a la soberanía (nacionalidad, extranjería, defensa y fuerzas armadas, sistema monetario, control del espacio aéreo...), relaciones internacionales (régimen aduanero, comercio y relaciones diplomáticas...), seguridad (armas y explosivos), transportes nacionales (marina mercante, aeropuertos de interés general, ferrocarriles generales, correos y telecomunicaciones...) o al más vago concepto del interés general, etc. Estas competencias exclusivas estatales lo son, en principio, con plenitud de funciones, es decir, se refieren tanto a la legislación como a la ejecución o prestación del servicio correspondiente.

Pero en muchas otras materias del citado art. 149.1 CE la competencia puede ser compartida, siendo la del Estado la competencia de principio pero posibilitando la asunción de competencias por las CCAA (de primer grado) según diversas escalas o formas de coparticipación: bien desarrollando la legislación estatal mediante leyes propias, bien ejecutando la legislación estatal. Es lo que sucede en los apartados 6º, 7º, 8º, inciso final del 11º, 13º, 15º, inciso final del 16º, 17º, 18º, 19º, 22º, 23º, 25º, 27º, 28º, 29º o 30º. Es decir, más de la mitad, como mínimo, —pues depende del criterio de interpretación, restringido o no, que se utilice—, más de la mitad, digo, de las competencias enumeradas en el precepto que establece las competencias «exclusivas» del Estado resulta que pueden no serlo, que pueden ser compartidas, de modo que la lista de las posibles competencias autonómicas del art. 148.1 CE queda de esta forma considerablemente ampliada. Por eso el art. 149 CE no se corresponde realmente con su encabezamiento y por eso también, como destaca COSCULLUELA en un trabajo pionero sobre distribución de competencias que sigo de cerca, resultaron infundadas las objeciones de quienes afirmaron que ninguna Constitución de un Estado regional o federal atribuye tantas competencias al Estado central.

Se puede repetir, pues, a modo de colofón, que si bien es cierto que no todas las competencias enumeradas en el art. 148 CE serán competencias exclusivas de las CCAA, de igual modo puede afirmarse que no todas las competencias atribuidas en exclusiva al Estado en el art. 149 CE tienen dicho carácter exclusivo. Se modula así la exclusividad y se llega a un ámbito de coparticipación y convergencia plasmada en técnicas de colaboración mejor que en ámbitos rígida y absolutamente separados de actuación, lo que, en última instancia, se ordena al fin previsto del Estado autonómico, que se orienta a respetar la diferenciación, a descentralizar el Poder, pero también a intentar resolver mejor los problemas más directamente relacionados con los ciudadanos del ámbito territorial donde se producen, adecuando para ello tanto las estructuras organizativas del Estado como la responsabilidad de las decisiones y la asignación de las competencias.

La coparticipación en todos los casos en que constitucionalmente se produce se articula de muy diversas formas, pero las más importantes seguramente son dos: aquella que atribuye al Estado la fijación de las «bases» o la legislación «básica», entendida ésta en el sentido de todo lo necesario para regular las cuestiones que afecten a los intereses generales (unidad de mercado, igualdad de derechos...), y a las CCAA la legislación de desarrollo de dichas «bases» estatales; técnica de la que podrían ser ejemplo las previsiones de los apartados 11º, 13º, 16º, 17º, 18º, 23º, 25º, 27º y 30º del art. 149.1 CE. Y la que atribuye al Estado toda la legislación en la materia de que se trate y a la Comunidad la gestión o ejecución de dicha legislación, como sucede, por ejemplo, en los apartados 7º y 9º del mismo art. 149.1 CE.

Es decir, en resumen, en la lista del art. 149 CE el Estado no tiene *todas* las funciones sobre *todas* las competencias allí enumeradas, puesto que algunas de ellas pueden (principio dispositivo) ser asumidas por las CCAA en sus Estatutos (de momento, sólo por las de primer grado). Pero la concreción de esas materias y su delimitación corresponde, en principio, al Estado, a través precisamente de las bases, de la legislación básica o de otras fórmulas de articulación previstas en el citado art. 149 CE. Y digo, en principio, porque la delimitación última compete al Tribunal Constitucional si las CCAA afectadas entienden que el Estado se excede, va más allá de lo que deben ser las «bases» y las impugnan por entender que afectan sin cobertura a sus propias competencias, bien porque se trate de competencias asumidas de la lista del art. 148 o, las de primer grado, también de las de la lista del art. 149 CE que este precepto permite asumir a esas CCAA. Sobre ello volveré más adelante.

Se comprende, pues, que el *Informe de la Comisión de expertos* sobre autonomías de 1981 dijera del art. 149 CE que «tanto por su ubicación sistemática, como por el sentido institucional del precepto, por la función ordenadora

que pretende cumplir, por la realidad a la que sirve, como, en fin, por el sentido propio de las palabras, la Comisión entiende que la interpretación correcta del precepto exige conceder la primacía a la legislación estatal que recaiga sobre cualquiera de las materias enumeradas en el propio artículo 149».

De ahí, también, que haya que entender que las competencias de las CCAA asumidas en el marco del art. 149 CE son siempre compartidas, digan lo que digan los Estatutos. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional desde el principio en numerosas Sentencias como, por ejemplo, las SSTC de 28 julio de 1981, 16 de noviembre de 1981, 28 de enero de 1982 o 8 de febrero de 1982, en cuyo FJ 1º se puede leer que «este Tribunal ya ha advertido, en efecto, sobre el carácter marcadamente equívoco con que el adjetivo “exclusivo” se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía». Porque, en definitiva, cuando la Constitución reconoce al Estado competencias normativas, o sea en el art. 149, las competencias de las Comunidades Autónomas son compartidas sea cual sea el calificativo que tengan en los Estatutos.

En una palabra, el art. 149 CE permite a las CCAA de primer grado asumir competencias, pero lo hace desde la perspectiva estatal y a partir precisamente de ella. Eso significa, por ejemplo, que las CCAA, en el caso de las competencias legislativas de desarrollo de las «bases» estatales, están constreñidas por el ámbito de lo básico, en el que no pueden entrar; ámbito que, según veremos, puede ser cambiado y, en consecuencia, al modificarse, se amplía o restringe el contenido de la competencia autonómica, sin perjuicio, naturalmente, de la impugnación de dicha modificación ante el TC que se pronunciará sobre la corrección o no del contenido de las «bases».

De ahí, finalmente, que se entienda ahora mejor que los Estatutos de las CCAA de primer grado asuman competencias dentro de la lista del art. 149.1 CE, pero lo hagan «sin perjuicio de», «de acuerdo con», «respetando» o «en el marco» de la legislación o competencia del Estado que está plasmada en el citado art. 149, que es así el verdaderamente significativo. De ahí que se dijera antes que todo el sistema descansa sobre el art. 149 en la medida en que concreta y fija las competencias del Estado y posibilita las competencias que las CCAA de primer grado pueden asumir: las de la lista del art. 148, las compartidas que admita el art. 149 y las competencias residuales no mencionadas en ninguno de estos preceptos. Más concretamente, podrán asumir competencias de la lista del art. 148 en forma exclusiva si no chocan o se solapan con competencias del art. 149 y en forma compartida en otro caso, lo que habrá que determinar cada vez en los supuestos concretos; competencias de la lista del art. 149 que este mismo precepto admita y que serán necesariamente compartidas; y, finalmente, las competencias residuales, que, como las derivadas del art. 148, serán exclusivas si no chocan con el art. 149 CE y compartidas en los demás casos.

Este sistema no deja de ser ambiguo y produce cierta inseguridad. El acotamiento de las «materias» de los arts. 148 y 149 no es algo que pueda realizarse en abstracto y de forma desvinculada del caso concreto. Al final, pivota sobre la interpretación del Tribunal Constitucional que, a la vista de un recurso del Estado contra normas autonómicas o de una Comunidad Autónoma contra normas o actos estatales por presuntos excesos competenciales, tendrá que decidir a quién le corresponde la competencia y, en consecuencia, si la norma o acto impugnado resulta o no inconstitucional. El TC conoce en vía de recurso de inconstitucionalidad de las leyes, estatales o autonómicas, y por el procedimiento de los conflictos de competencias en los demás casos (normas reglamentarias, actos, decisiones concretas). Pues bien, como una de las primeras cuestiones que tiene que plantearse el Tribunal es la ubicación de la norma o acto de que se trate en un título material, en una «materia», de lo que se derivará la competencia estatal o autonómica o, al menos, el carácter exclusivo o no de la competencia autonómica, se comprende que cabe una «lectura» autonomista o centralista de la Constitución por el procedimiento de entender qué normas concretas se ubican en el art. 148 CE y no afectan, ni chocan con el art. 149 o por el contrario cuándo sucede al revés.

La delimitación de las «materias» es, así, una de las operaciones más importantes y como no siempre es fácil ubicar la regulación de un sector de la realidad en una única materia de las enunciadas en los arts. 148 o 149 CE la jurisprudencia del TC estará siempre sometida a un análisis casuístico al que no es ajeno cierto arbitrio, porque si es posible elaborar una doctrina y unos conceptos generales coherentes más o menos asumidos por todos no es nada sencillo, insisto, aplicar esos mismos conceptos ante el caso concreto que se refiere a los más variados sectores de la realidad social e incluye o puede incluir previsiones que afecten a más de una materia. El propio TC se ha referido a esta dificultad al señalar a este respecto lo siguiente (STC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1°):

«Las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquella distribución. Los conceptos de materia allí recogidos poseen en ocasiones un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia... tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial. (...) Una vez más, la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto, a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística».

El TC se ha esforzado, no obstante, en establecer criterios analíticos atendiendo a variadas fuentes interpretativas, entre ellas la legislación preconsti-

tucional o los propios Decretos de transferencias, elaborando una doctrina que parte de la determinación del título preferencial teniendo en cuenta el aspecto predominante en la norma o acto recurridos, y que se despliega luego en otros criterios como el de las materias conexas, el de instrumentalidad o el de especialidad, que, dado el carácter general de este trabajo, aquí no podemos abordar, pero sobre los que resulta sumamente recomendable el libro del recientemente nombrado Magistrado del TC, prof. C. VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional* (Barcelona, 1989).

#### **4. La naturaleza de la cláusula de exclusividad**

Cuanto llevamos dicho hasta ahora nos introduce en el segundo de los problemas apuntados más atrás y cuyo tratamiento se ha adelantado ya en el epígrafe anterior. Es decir, el alcance y naturaleza de las competencias asumibles por las CCAA.

De cuanto se ha venido diciendo se deduce que no todas las competencias que pueden asumir las CCAA del listado del art. 148 CE son exclusivas, porque pueden resultar afectadas por competencias estatales de la lista del art. 149, y que tampoco todas las competencias del Estado enumeradas en la lista del art. 149 CE son exclusivas suyas, pues el propio precepto constitucional admite, en muchas de ellas, la coparticipación competencial de las CCAA.

Y, a su vez, como segunda afirmación se puede decir que si bien caben competencias exclusivas de las CCAA derivadas de la lista del art. 148.1 CE, no cabe tal exclusividad cuando esas mismas CCAA asumen competencias del listado del art. 149.1 CE.

El ámbito propio de las competencias exclusivas son las materias enumeradas en el art. 148, que están garantizadas como la lista específicamente autonómica y que por consiguiente, a mi juicio, hay que tratar de interpretar de forma tendencialmente extensiva en su relación con el art. 149 CE para no vaciar de competencias a las CCAA, salvo que choquen o se solapen de manera más o menos frontal con ese precepto, que enumera la competencia estatal de principio. Si no se produce tal solapamiento o la incidencia de otros títulos prevalentes la competencia autonómica en esas materias es exclusiva y, en consecuencia, sólo puede ser mediatizada a través del instrumento absolutamente excepcional, e inédito hasta ahora, previsto en el art. 150.3 CE, es decir, a través de una ley que establezca «los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general»



La idea que acabo de exponer la expresaba bien, a mi juicio, el art. 1 del inicial «Proyecto de Ley orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico», la tan debatida LOAPA, cuando establecía:

«En las materias que sean de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas *por no incidir en los ámbitos que la Constitución reserva al Estado*, el Gobierno y las Cortes no podrán interferir el libre ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus facultades legislativas; fuera de los casos previstos en la Constitución, como el del artículo 150.3».

pero quedaba mucho más diluida en el ambiguo y cauto texto que salió del Congreso y del Senado, que decía así:

«En las competencias que sean exclusivas de las Comunidades Autónomas de acuerdo con la Constitución, sus Estatutos de Autonomía y la legislación del Estado, a la que aquélla o éstos remitan, el Gobierno y las Cortes Generales no podrán interferir el libre ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus potestades legislativas o ejecutivas, fuera de los casos previstos en la propia Constitución y que en estricta aplicación de la misma se regulan en los artículos siguientes».

De todas maneras, como se sabe, el Título I de la LOAPA, donde se ubicaba este precepto, fue declarado inconstitucional por la STC 76/1983, de 5 de agosto, aunque en este punto conviene notar que no tanto por lo que se decía cuanto por tratarse de una norma «interpretativa», que el Tribunal Constitucional entendió no cabe dictar con carácter general.

Si se tienen en cuenta los argumentos anteriormente expuestos se llega a la conclusión de que la exclusividad autonómica únicamente es predicable en el caso de las materias enumeradas en el art. 148.1 CE (y, en hipótesis, en las materias residuales que no afecten al art. 149.1 CE), aunque ello no quiere decir, como nos consta, que las competencias asumidas por las CCAA comprendidas en esa lista sean siempre exclusivas, con lo que habremos terminado de perfilar el problema que nos planteábamos al principio.

#### A) ESQUEMA DE LAS POSIBLES COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

En resumen, podemos concluir esbozando un esquema aproximativo, prescindiendo ahora de los dos «tempus» cronológicos que hemos apuntado. Dicho esquema podría plasmarse de la siguiente manera:

*1) Competencias autonómicas derivadas del art. 148.1 CE:*

a) Pueden ser exclusivas si no chocan o inciden en títulos del Estado contenidos en el art. 149.1 CE y pueden incluir la competencia legislativa y/o de gestión, según se derive del dictado del art. 148.1 y según sean asumidas por los respectivos Estatutos.

b) Serán compartidas si chocan con títulos competenciales prevalentes del Estado incluidos en el art. 149.1 CE.

*2) Competencias derivadas del art. 149.1 CE:*

a) Serán competencias estatales exclusivas si se trata de supuestos en que, según dicho precepto, no cabe participación autonómica alguna, de modo que todas las funciones (legislación, ejecución...) sobre esas materias correspondan al Estado. Por ejemplo, defensa, moneda, nacionalidad...

b) Serán competencias compartidas si de acuerdo con el propio art. 149.1 CE se admite la participación autonómica y las CCAA las asumen en sus Estatutos en cuanto a las funciones (legislación de desarrollo y/o ejecución) previstas en el propio art. 149.1 CE. De momento, sólo podrán asumir estas competencias las CCAA de primer grado.

*3) Materias residuales por no aparecer en las listas de los arts. 148 y 149 (art. 149.3):*

a) Son competencias estatales si no las asumen las CCAA, pero si lo hacen serán exclusivas o compartidas en los mismos supuestos que las derivadas del art. 148.1 CE, en el bien entendido de que, en un primer momento, sólo las CCAA de primer grado pueden asumir este tipo de competencias.

## **5. La articulación de las competencias compartidas**

La articulación de las competencias autonómicas en el contexto del ordenamiento jurídico dependerá, pues, de su carácter. Si se trata de competencias exclusivas tienen como único límite la propia Constitución, el Estatuto y la interpretación de éste conforme a aquélla, que realizará en caso de conflicto el Tribunal Constitucional. Pero la ley estatal no puede incidir en estas compe-

tencias porque mientras se mueva dentro de ellas la ley autonómica vale tanto como la estatal, no está supeditada a la ley estatal en virtud de ningún principio jerárquico, sino que las relaciones entre ambos ordenamientos se articulan de acuerdo, precisamente, con el principio de competencia.

Pero el bloque competencial que acaba siendo mayoritario es el de las competencias compartidas, como se puede deducir del esquema expuesto. La articulación entre los dos ordenamientos –estatal y autonómico– es aquí más compleja y depende del modo como esté prevista en el art. 149.1 CE esa compartición. Y ese modo se basa, fundamentalmente, en dos técnicas o supuestos ya apuntados:

– Supuestos en los que al Estado le corresponde dictar las «bases», la legislación o normativa «básica», y a las CCAA su desarrollo legislativo y reglamentario, y la ejecución. Todo ello, naturalmente, siempre que así lo asuman en sus Estatutos pues cabe la posibilidad de que pudiendo asumir competencias legislativas de desarrollo no lo hayan querido y los Estatutos se hayan limitado a plasmar competencias de ejecución.

– Supuestos en que el Estado tiene la competencia legislativa plena y las CCAA se limitan a ejecutar esa legislación.

#### A) EL CARÁCTER DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL

En el primer caso, ¿quién determina el ámbito de las competencias que corresponden a las CCAA?, ¿hasta dónde llega la disponibilidad del legislador estatal para fijar «las bases»? ¿qué significa, en definitiva, esta expresión?, ¿quién define lo que es básico?, ¿quién controla los posibles excesos en su definición?, ¿ha de fijarse necesariamente mediante ley formal?

La respuesta a estos interrogantes fue esbozada primero por la doctrina más autorizada y la ha proporcionado después el propio Tribunal Constitucional, pudiéndose enunciar ahora, sin perjuicio de algunas matizaciones que no caben en los límites de este trabajo, esquemáticamente y de forma escalonada de la siguiente manera:

a) Es al legislador estatal a quien corresponde definir lo que es básico, como marco normativo común que, por ello, puede ser cambiante. Esa determinación se impone a las CCAA, que tendrán que respetar las bases a la hora de legislar sobre la materia de que se trate, siendo su competencia normativa de desarrollo una competencia que juega únicamente dentro y en el marco de las citadas bases. Pero el legislador estatal no puede agotar la regulación de la materia en su legislación básica so pena de invadir ilegítimamente la competencia

autonómica (SSTC de 28 de julio de 1981 y 98/1985, de 29 de julio...). Debe haber un margen para que las CCAA que tengan competencias asumidas en la materia puedan realizar sobre ella «una política propia».

b) Esta definición y delimitación de lo que es básico es susceptible de recurso ante el Tribunal Constitucional, que es quien decide en definitiva, pudiendo anular las bases bien porque el legislador estatal se ha excedido en lo que considera básico y no lo es, bien porque invada competencias exclusivas de las CCAA que no afectan ni chocan directamente con el título estatal del art. 149.1 de que se trate y en el que se fundamente la aprobación de las citadas «bases».

c) El ámbito de lo básico no es, sin embargo, lo abstracto, los principios, frente a lo concreto, que correspondería a las CCAA. Las bases representan el mínimo denominador normativo común. El binomio de diferenciación bases-desarrollo no se monta sobre la distinción entre lo general y lo concreto sino sobre los aspectos centrales que precisan un tratamiento igualitario en todo el territorio para salvaguardar un interés general. De donde se deduce que la regulación de lo básico puede ser detallada y concreta si es preciso para la defensa de dicho interés general. Las «bases» resultan ser «aspectos centrales, nucleares, del régimen jurídico de una determinada institución» (STC 76/1986, de 9 de julio). En la STC 25/1983, de 7 de abril, se afirma respecto de las bases, principios y directrices que por ello hay que entender

«los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; el sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas. (...). Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o conexión».

d) En la primera doctrina del TC el concepto de «bases» se elaboró como una idea material. Es decir, no era preciso que se formularan como tales bases. Esta caracterización material de las «bases» era necesaria para poder deducir lo básico —y, así, el ámbito competencial autonómico— de la legislación preconstitucional. En tal sentido, y recogiendo planteamientos expuestos en la inicial STC 32/1981, de 28 de julio, reiterados y desarrollados luego por las

SSTC 1/1982, de 28 de enero, 32/1983, de 28 de abril, 42/1983, de 20 de mayo y 96/1984, de 19 de octubre, la STC 24/1985, de 21 de febrero, establece lo siguiente:

«la noción de «bases» debe ser entendida como noción material, y en consecuencia los criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente; de esta noción material de «bases» se infiere que lo esencial de su concepto es su contenido; por lo cual, aunque las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución; cuando la materia está regulada por normas preconstitucionales, y hasta tanto se dicte la ley correspondiente, el Gobierno puede inferir cuáles son las bases de aquéllas, siempre que ello sea posible sin que la deducción sea sólo aparente y se convierta en una verdadera labor de innovación, y sin perjuicio de que tal deducción siempre nacería afectada de una cierta provisionalidad y quedaría pendiente de que el legislador la confirmase o la revocase; y, por último, ocurre que en algunas materias ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural, que tienen como objeto la regulación inmediata de situaciones concretas, pueden tener sin duda un carácter básico por la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional».

Más adelante, como ya apunta esta Sentencia, se fue abriendo camino un concepto formal de bases, que significa que, como regla, la normativa básica estatal debe venir contenida en leyes formales (en tal sentido, los Fundamentos Jurídicos 5º y 6º de la importante STC 69/1988, de 19 de abril), sin perjuicio de que quepa también el reglamento, o incluso en ocasiones excepcionales «ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural» (sobre todo en el ámbito económico), para completar lo básico cuando resulte efectivamente complemento indispensable. El concepto material de bases, no obstante, no ha sido abandonado completamente.

e) El Estado, sin embargo, al regular una materia en el ámbito de sus competencias puede precisar qué preceptos de la misma son de aplicación plena, cuáles son básicos y cuáles son simplemente supletorios y aplicables, por tanto, sólo en defecto de normativa autonómica. Los primeros suponen que no hay competencia normativa autonómica por dictarse en aplicación de títulos competenciales estatales que no la prevén, los segundos admiten legislación autonómica de desarrollo por tratarse de «bases» dictadas al amparo de títulos estatales que sólo atribuyen al Estado la legislación básica, los últimos serán de aplicación supletoria y aplicables en las CCAA que hayan asumido la competencia de que se trate en defecto de regulación específica propia dictada en

el ejercicio de sus competencias. Un ejemplo en el que conviven estos tres tipos de preceptos lo podemos hallar en el reciente Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio (Disposición Final Única).

La necesidad de que el Estado al regular una materia vaya más allá de lo que es la normativa básica se explica por el hecho de que no todas las CCAA tienen competencia sobre las mismas materias, bien porque aún no pueden (las de segundo grado), bien porque, pudiendo, no la han asumido en sus Estatutos, bien porque, aun habiéndola asumido, todavía no han legislado sobre ella. En todos estos casos la normativa estatal es de aplicación, pero si las CCAA que tienen competencia legislan sobre dicha materia la norma prevalente será la autonómica siempre que respete lo considerado de aplicación plena y lo básico, teniendo el resto de la normativa estatal mero carácter supletorio. En la STC 84/1982, de 23 de diciembre (FJ 4º) el TC se ocupó de aclarar que el Estado podía dictar normas que vayan más allá de lo básico, pues el art. 149 no es «la delimitación negativa» de las competencias autonómicas. La ley estatal dictada en aplicación del art. 149 será supletoria de la autonómica e inaplicable en las CCAA que, teniendo competencias, hayan legislado respetando las «bases».

f) Las bases, como he dicho, pueden ser modificadas por el Estado y esa modificación tiene el efecto de desplazar la normativa autonómica que sea disconforme, que deberá adaptarse a la nueva situación. Sin perjuicio, naturalmente, de que la modificación se impugne y el TC la considere inconstitucional.

g) Las CCAA no pueden legislar en el ámbito de lo básico, pero no necesitan esperar a que el Estado dicte las bases para ejercitar su propia competencia legislativa. Si el legislador estatal no aprueba la legislación básica y, por consiguiente, no define lo que es básico, no por ello queda inoperante la potestad legislativa de las CCAA para «desarrollar» las citadas –y no dictadas– bases, puesto que, según ha determinado la jurisprudencia constitucional, las CCAA pueden adelantarse deduciendo lo que a su juicio es básico de la normativa estatal preexistente. De esta forma se evita que la inactividad estatal pueda paralizar las competencias autonómicas. Naturalmente en estos casos será el Estado quien podrá impugnar la ley autonómica ante el TC, que decidirá si la Comunidad Autónoma se ha extralimitado invadiendo el ámbito de lo que implícitamente es básico y por tanto de competencia estatal. Esta solución jurisprudencial era una exigencia lógica y necesaria para no vaciar de contenido la competencia autonómica como podría quedar si el Estado tarda en dictar o simplemente no dicta la legislación básica. En caso contrario la competencia autonómica estaría sometida, de hecho, a la simple voluntad del legislador estatal.

Esta doctrina que, como digo, había sido sustentada por los autores que tempranamente se ocuparon del tema, defendiendo asimismo la última posibilidad apuntada recogida de la experiencia italiana, ha sido mantenida por el TC en diversas Sentencias de las que quizá el exponente primero y más significativo fue la STC 32/1981, de 28 de julio.

Hasta aquí lo sustancial de la interpretación inicial del TC sobre la articulación competencial entre el Estado y las CCAA cuando tal compartición se monta sobre la diferencia entre «bases» o normativa «básica», que corresponde al Estado, y su desarrollo legislativo por las CCAA que hayan asumido competencias en dichas materias.

## B) LA EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO

En los supuestos en que la compartición competencial se articula de forma que el Estado tiene la competencia legislativa plena y las CCAA se limitan a ejecutar esa legislación y no poseen por consiguiente facultades de desarrollo normativo, la competencia autonómica es simplemente de gestión (inspección, aplicación, control, etc.) pudiendo, no obstante, reglamentar el funcionamiento del servicio de que se trate y su organización en el seno de la Administración autonómica. El Estado no tiene más facultad que la de legislar, aunque el TC ha admitido en alguna ocasión excepcional poderes igualmente excepcionales de ejecución. La regla es que el Estado no tiene en estos casos poderes de ejecución directa, pero sí podrá supervisar el cumplimiento de su legislación; supervisión que se articula normalmente a través de mecanismos de alta inspección, requerimientos y técnicas de cooperación que, aunque no expresamente previstas, ha admitido el TC desde la STC 76/1983, de 5 de agosto.

## **6. A modo de recapitulación.- Límites genéricos del sistema de distribución competencial y alteración de sus contenidos**

Este es, en síntesis apretada, el sistema genérico de la distribución de competencias previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. En términos muy simples: las CCAA pueden tener competencias legislativas innovando el ordenamiento jurídico de forma exclusiva o compartida con el Estado. Y asumen también competencias de gestión y ejecución de su propia normativa o de la del Estado en las materias de que se trate y según el orden de distribución competencial expuesto.

El sistema así diseñado contiene también algunos límites genéricos e imprecisos a los que se ha referido el TC en alguna ocasión. El criterio de la

territorialidad es un límite obvio, según el cual las competencias autonómicas se desenvuelven en el ámbito territorial de cada Comunidad. El principio de solidaridad (art. 138 CE) o el de la igualdad de derechos de todos los españoles (arts. 139 y 149.1.1ª CE) pueden jugar como título competencial estatal o como límite a las potestades autonómicas en casos excepcionales. La existencia de Convenios, las delegaciones de competencias a los municipios o la propia autonomía local pueden ser también límites implícitos a las competencias autonómicas.

Finalmente, los Convenios y Tratados internacionales suscritos por España pueden tener asimismo incidencia en el ámbito competencial autonómico. El tema resulta particularmente importante respecto a la normativa de la Comunidad Europea, que puede afectar a las competencias autonómicas. Los *Reglamentos* comunitarios, como se sabe, son de aplicación directa y desplazan la normativa interna, sea cual sea, estatal o autonómica. Pero las *Directivas* son normas de resultado que exigen una actividad normativa interna, que, si se trata de materias sobre las que estatutariamente tienen competencias las CCAA, les corresponderá desarrollar, esté o no expresamente contemplada esta previsión en los Estatutos pues de lo contrario se vaciaría sustancialmente de contenido la competencia autonómica habida cuenta del carácter potencialmente expansivo del ámbito competencial cubierto por el Tratado CEE que hace que cada día sean más las materias sobre las Comunidad Europea adopta decisiones normativas. Así, pues, las CCAA pueden desarrollar las Directivas comunitarias y, asimismo, ya en el plano ejecutivo, les corresponderá también aplicar, gestionar y ejecutar toda la normativa comunitaria en las materias sobre las que tengan competencias, no siendo tampoco relevante, por las razones expuestas, que no aparezca expresa esta última posibilidad en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, en caso de incumplimiento del desarrollo normativo o de la aplicación del Derecho comunitario el responsable externo es siempre el Estado español. De ahí la posibilidad de hacer surgir alguna cláusula de supervisión estatal sobre la actividad autonómica en estos casos; posibilidad que no es fácil de articular aunque, en el extremo, un caso de incumplimiento grave quizá pudiera imponer una ley de armonización del art. 150.3 CE.

Este sistema normal y estatutario de distribución de competencias puede verse alterado por la reforma del Estatuto de Autonomía, que requiere ley orgánica y por lo tanto la anuencia del Congreso por una mayoría cualificada. Pero también en los supuestos de delegación de competencias estatales a que se refiere el art. 150.2 CE y a los que ya hemos aludido. Ese fue el mecanismo de ampliación de competencias en los casos de la Comunidad Valenciana y de Canarias en 1982 y esa es también la opción adoptada por las fuerzas políticas mayoritarias, tras los Pactos Autonómicos de 1992, para ampliar las compe-



tencias de las CCAA de segundo grado y que se ha plasmado en la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. A ello me referiré más adelante.

Finalmente, como mecanismos de cierre del sistema de distribución de competencias la Constitución prevé las llamadas «cláusula de prevalencia» y «cláusula de suplencia» (art. 149.3). Según la primera el Derecho estatal prevalece en caso de conflicto en aquellos supuestos de títulos competenciales compartidos o concurrentes. Según la segunda el Derecho del Estado es siempre supletorio del Derecho autonómico para todo lo no previsto por éste. Y, por último, cuando se plantea un conflicto ante el Tribunal Constitucional, bien como recurso de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas, bien como conflicto de competencias, el Estado tiene como arma suplementaria lo dispuesto en el art. 161.2 CE, es decir, la suspensión automática, con sólo alegar tal precepto, de la disposición recurrida, sin perjuicio de que el TC ratifique o levante la suspensión en un plazo no superior a cinco meses. Durante ese tiempo el Derecho estatal existente, que es siempre supletorio, cubrirá las lagunas que, en su caso, deje la norma autonómica suspendida. Tal posibilidad no existe para las CCAA cuando son ellas las que impugnan una norma estatal.

## **IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1981 Y SU SIGNIFICADO.- LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**

En este marco y en este contexto se encuadra también, como todos los demás, el Estatuto de Autonomía de Cantabria, aprobado por Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del día 11 de enero de 1982, siendo trasladable íntegramente el esquema anterior.

### **1. El contenido del Estatuto**

El Estatuto de Cantabria no se diferencia apenas de los de las demás CCAA de segundo grado. Después de una serie de artículos dedicados a señalar objetivos programáticos genéricos y a fijar la condición política de los ciudadanos de Cantabria, la denominación, sede de las instituciones y símbolos de la Comunidad (arts. 1 a 6), el Título Primero del Estatuto se dedica a regular los órganos de la Comunidad, es decir, a fijar quién ejerce las competencias asumidas y cómo se componen esos órganos. Dicho Título I comienza con un artículo, el 7º, que dice así:

«Los poderes de la Comunidad Autónoma de Cantabria se ejercerán a través de la Diputación Regional, la cual está integrada por la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y su Presidente».

La *Asamblea Regional* (arts. 9 a 15 EAC) ejerce las competencias legislativas, esto es, aprobará las leyes de Cantabria, las normas del máximo rango en las materias en que la Comunidad puede legislar, y lleva a cabo también el control político del Gobierno. Su regulación detallada se contempla en su propio Reglamento.

El *Consejo de Gobierno* (arts. 17 a 19) es el órgano colegiado de gobierno de Cantabria y está integrado por el *Presidente* (art. 16), que lo preside, dirige y coordina, representa a la Comunidad y es elegido por la Asamblea; y por los *Consejeros*, nombrados por aquél. El Consejo ejerce las funciones de dirección política, ejecutivas y administrativas, es decir, la puesta en práctica a través de medidas concretas de la legislación emanada de la Asamblea o de la legislación

del Estado allí donde la Comunidad no pueda legislar pero tenga competencias de ejecución. Para ello es preciso también un aparato organizativo que denominamos Administración de la DRC (arts. 35 a 37 EAC). La Administración autonómica depende del Consejo de Gobierno, que es, a la vez, su órgano máximo, y está constituida por órganos jerárquicamente ordenados y departamentalizados (Consejerías, Direcciones Regionales, Servicios, Secciones y Negociados), tiene las prerrogativas, potestades y privilegios que configuran el Derecho Administrativo (art. 34), al que está sometida y, por ello, todos sus actos y reglamentos dictados en ejecución de las leyes pueden controlarse a través de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 39 EAC). La DRC puede crear también entes descentralizados de tipo institucional (organismos autónomos, empresas públicas...) o territorial (comarcas) para el ejercicio de sus funciones y competencias administrativas, que puede asimismo delegar en las entidades locales (art. 37). El Gobierno y la Administración de la DRC se rigen, pormenorizadamente, por la Ley 3/1984, de 26 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la DRC.

El resto del Estatuto se dedica a fijar las competencias asumidas por la DRC (arts. 22 a 31), establecer el patrimonio, la economía y la hacienda de la Comunidad (arts. 44 a 56) y a regular la reforma estatutaria.

## **2. Principios generales sobre las competencias asumidas**

El Título II del Estatuto (arts. 22 a 31), como dije, contempla el decisivo problema de las competencias que la Comunidad asume en los términos ya señalados con carácter general, pero sobre el que se pueden apuntar los siguientes principios y aclaraciones:

a) Las competencias asumidas son, básicamente, las del art. 148 CE y son, en ocasiones, competencias legislativas y de ejecución, y, en otras, competencias meramente ejecutivas de la legislación estatal. No podía ser de otra manera al tratarse de una Comunidad de segundo grado y tener por tanto el límite o techo del art. 148 CE, con alguna matización de distinta entidad, unas veces por razones simbólicas y programáticas (art. 25) y otras por causas a las que en seguida me referiré (arts. 23, 26, 27 y 28 EAC).

b) Además, al tratarse de una Comunidad uniprovincial, asume las competencias, medios y recursos de la antigua Diputación Provincial de Santander, en los términos del art. 31 EAC y de su Disposición Transitoria 3<sup>a</sup>.

c) La Comunidad puede ampliar su techo competencial al cabo de cinco años, como las demás, hasta llegar al máximo permitido por la Constitución

para las CCAA de primer grado, pero para ello es preciso la reforma del Estatuto que precisa, a su vez, la intervención de las Cortes Generales. También puede ampliar sus techos competenciales por la vía extraordinaria de delegaciones de competencias estatales a través de las leyes orgánicas previstas en el art. 150.2 CE como en los casos, ya mencionados, de Canarias y la Comunidad Valenciana.

d) La gestión de las competencias asumidas se articula a través de una Administración, controlada judicialmente, que dirige el Consejo de Gobierno y que se estructura en órganos y entidades dependientes del mismo, pudiendo también, como ya he dicho, delegar funciones en las Comarcas, municipios y demás entidades locales (arts. 32 a 40).

### 3. Las competencias de la Diputación Regional de Cantabria

Así, pues, el Estatuto de Cantabria no contiene ninguna novedad en relación con los de otras CCAA si se exceptúan los de las que han accedido ya al techo máximo ordinario de autonomía, las llamadas CCAA de primer grado.

¿En qué modelo o esquema general se incardina, sin embargo, el Estatuto de Cantabria? Ese modelo general, sobre el que los juristas han venido trabajando en estos últimos años hasta poder ofrecer ya un todo más o menos coherente y acabado, es el que se deduce de todo lo dicho con anterioridad cuya concreción en el orden competencial es decisiva porque, en efecto, lo primero que hay que saber es sobre qué materias tiene competencia la Comunidad Autónoma, qué funciones –legislativas o ejecutivas y de gestión– asume respecto de esas materias y con qué carácter –exclusivo o compartido con el Estado– pretende asumirlas.

Esas competencias vienen establecidas en los arts. 22 a 28 y 31 EAC, pero su lectura superficial puede resultar engañosa porque esos preceptos deben ser leídos a la luz de la elaboración doctrinal y jurisprudencial antes aludida.

El tema de las competencias ocupa, como digo, el Título II del Estatuto (arts. 22 a 31) y, de acuerdo con lo señalado más atrás, las podemos clasificar atendiendo al carácter con el que se asumen:

#### A) MATERIAS EN QUE LA COMPETENCIA SE PRETENDE EXCLUSIVA Y CON PLENITUD DE FUNCIONES (LEGISLAR, DICTAR REGLAMENTOS, GESTIONAR Y EJECUTAR MEDIANTE DECISIONES CONCRETAS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS), SALVO QUE EXPRESAMENTE SE ESPECIFIQUE OTRA COSA:

«Art. 22: La Diputación Regional de Cantabria tiene competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, que serán ejercidas en los términos dispuestos en la Constitución:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y en general las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales, y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.
3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
4. Las obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma que se realicen dentro de su propio territorio y que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma.
5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable; establecimiento de centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte terrestre.
6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
8. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma, cuando las aguas discurren íntegramente por Cantabria, y las aguas minerales y termales.
9. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
10. Ferias y mercados interiores.
11. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
12. La artesanía.
13. Museos, archivos, bibliotecas y demás centros de depósito cultural, Conservatorios de Música y Servicios de Bellas Artes de interés para la Comunidad Autónoma cuya titularidad no sea estatal.
14. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico y arqueológico de interés para la Comunidad Autónoma.
15. El fomento de la cultura y de la investigación, con especial atención a sus manifestaciones regionales.
16. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
17. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

18. Asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil.
19. Estadística para los fines de la Comunidad Autónoma.
20. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y coordinación de las policías municipales».

Este precepto recoge las competencias consideradas exclusivas sobre una lista que prácticamente reproduce el art. 148.1 CE, como no podía ser de otra manera. Pero competencias sobre cuya consideración como exclusivas en todos los casos no pueden perderse de vista las matizaciones antes expuestas con carácter general.

Conviene aquí hacerse eco también de una reflexión que ha apuntado Luis COSCULLUELA para un caso similar: el de la Comunidad de Madrid. Si bien se mira –dirá este autor– este precepto viene a superponerse y a veces a coincidir con algunas competencias tradicionalmente propias de las Corporaciones locales, si bien éstas no poseen, obviamente, potestades legislativas, sino solamente de reglamentación y ejecución de la ley. Pero, con independencia de que el sistema de competencias locales haya cambiado tras la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen local, que atribuye al legislador sectorial estatal o autonómico la posibilidad de modificar el ámbito competencial de los entes locales, el hecho es que, mientras no se produzca tal modificación, aquéllos mantienen y conservan de momento las competencias que tenían antes de la Ley 7/1985. Así se prevé en la Disposición Adicional 1ª de dicha Ley. Eso significa que las Comunidades Autónomas deben respetar las actuales competencias locales de gestión y que las competencias autonómicas, en muchas materias de la lista del art. 148.1 CE y, por tanto, del art. 22 EAC, se situarán en el plano legislativo y sólo parcialmente en el ejecutivo o de gestión, pues deben respetar, como digo, las competencias locales de ejecución en las materias en que las Corporaciones locales tuvieran atribuidas funciones. Y ello –insisto– mientras no modifiquen esas atribuciones, cosa que pueden hacer las CCAA con el único límite que exija la autonomía local en los términos en que esta idea se plasma en la Ley 7/1985. Se trata, pues, de una observación de cierta importancia, porque puede obligar a matizar la cláusula de la plena exclusividad de las CCAA en estas materias (aunque no en el ámbito legislativo) desde la óptica de las relaciones CCAA-Corporaciones locales y no desde la perspectiva Estado-CCAA, que suele ser la habitualmente contemplada.

#### B) MATERIAS EN LAS QUE LA COMPETENCIA QUE SE ASUME LO ES PARA LEGISLAR Y EJECUTAR EN DESARROLLO DE LA NORMATIVA BÁSICA DEL ESTADO:

«Art. 23: En el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Diputación Regional

de Cantabria el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

1. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos. Espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña.
2. Denominación de sus municipios y de las entidades de población que comprendan los mismos.
3. Sanidad e higiene.
4. Investigación en las materias de interés para la Comunidad Autónoma de Cantabria».

En parecido sentido se pronuncian los arts. 26, 27 y 28 EAC:

«Art. 26: En relación con las enseñanzas universitarias, la Diputación Regional de Cantabria asumirá las competencias y funciones que puedan corresponderle en el marco de la legislación general o, en su caso, de las delegaciones que pudieran producirse, fomentando en ambos casos y en su ámbito la investigación y cuantas actividades universitarias favorecen el bienestar social y el acceso a la cultura de los habitantes de Cantabria».

«Art. 27: En materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, la Diputación Regional de Cantabria ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radiotelevisión».

«Art. 28: De acuerdo con las bases y ordenamiento de la actuación económica general y de la política monetaria del Estado, la Diputación Regional de Cantabria tendrá competencia en las siguientes actividades:

1. Planificación de la actividad económica de Cantabria.
2. Instituciones de crédito corporativo, público, territorial y Cajas de Ahorro.
3. Sector público-económico de Cantabria, en cuanto no esté contemplado en otras normas de este Estatuto.
4. Programas de actuación referidos a comarcas deprimidas o en crisis».

En este segundo bloque de competencias autonómicas el Estatuto autolimita su ámbito y no las califica de competencias «exclusivas», como en el art. 22 –sin perjuicio del carácter equívoco de esta expresión, según ya he apuntado– sino de competencias compartidas: en desarrollo o de acuerdo con las «bases»

del Estado, dice. En mi opinión, esta calificación es correcta en la medida en que si bien alguna de estas materias podían ubicarse y tener su cobertura en el art. 148.1 CE tampoco estaba muy claro que no incidieran, no ya indirectamente sino directamente, en títulos estatales del art. 149.1 CE. Así, en el art. 23 EAC, la competencia en materia de montes podía pensarse ubicable en el art. 148.1.8ª CE («Los montes y aprovechamientos forestales»), pero asimismo en el art. 149.1.23ª CE, según el cual corresponde al Estado «la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias». En materia de sanidad (art. 23.3 EAC) sucede lo mismo, pues el art. 148.1.21ª CE permite que las CCAA asuman competencias en materia de «Sanidad e higiene», pero el art. 149.1.16ª CE asigna al Estado la competencia para dictar las «bases» y efectuar la «coordinación general» de la Sanidad.

En el mencionado art. 23 EAC sorprende que no se mencione, como sucede en preceptos análogos de otros Estatutos, a los montes vecinales, los bienes comunales y el régimen minero y energético, este último mencionado sin embargo en el art. 25.1.m) EAC. Por lo que hace a los montes vecinales, de tanta importancia en toda la cornisa cantábrica, el prof. GARCÍA DE ENTERRÍA ha defendido la tesis de que su ausencia no es obstáculo para que la Comunidad de Cantabria ejerza facultades de desarrollo legislativo a partir de la posible ubicación de esta materia en la más genérica de los «montes», pudiendo desarrollar así aspectos organizativos y de fomento a partir de la legislación estatal vigente contenida en la Ley de 11 de noviembre de 1980.

La contemplación de las competencias plasmadas en el art. 28 EAC es más discutible, tratándose de una Comunidad Autónoma de segundo grado. No obstante, algunas de estas competencias son claramente instrumentales y se relacionan con otras que sí aparecen contempladas en el art. 148 CE, hasta el punto de que muchos Estatutos añaden a propósito de sus preceptos análogos que estas competencias se asumen «para el ejercicio de las competencias establecidas en el art. 148.1 CE». La referencia a las Cajas de Ahorros puede vincularse al art. 148.1.13ª, como señala la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas, algunos de cuyos preceptos fueron declarados inconstitucionales por la STC 49/1988, de 22 de marzo. Por cierto, que la referencia al crédito «corporativo» es, obviamente, una errata porque parece evidente que debe tratarse del crédito «cooperativo». El Estatuto aquí es tributario del mismo error arrastrado de los que le precedieron (Estatutos vasco, catalán, gallego, andaluz y asturiano) y que sólo se rectifica a partir del Estatuto valenciano de 1 de julio de 1982.

Los arts. 26 y 27 EAC no suponen, en realidad, la asunción de competencias sino una mera remisión a lo que, en su caso, dispongan las leyes estatales a las que se refieren.



**C) MATERIAS EN LAS QUE SÓLO SE ASUMEN ESTATUTARIAMENTE LAS FUNCIONES EJECUTIVAS, PERO NO LA POTESTAD LEGISLATIVA:**

«Art. 24: Corresponde a la Diputación Regional de Cantabria, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

- a) Gestión en materia de protección del medio ambiente.
- b) Gestión de los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal de interés para la Comunidad Autónoma en el marco de los convenios que, en su caso, puedan celebrarse con el Estado.
- c) Denominación de origen, en colaboración con el Estado.
- d) Comercio interior y defensa del consumidor».

Se recogen aquí competencias de ejecución. En algunos casos como técnicas de colaboración con el Estado [apartados b) y c)] y en otros como supuestos inherentes a otros preceptos del Estatuto. Así, el apartado d) por referencia al art. 22.11 EAC.

**D) COMPETENCIAS DE LA ANTIGUA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SANTANDER QUE ASUME LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

La Comunidad de Cantabria, como Comunidad uniprovincial, asume también las competencias de la Diputación Provincial de Santander, que se integra en la Comunidad Autónoma:

«Art. 31: La Comunidad Autónoma de Cantabria asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según las leyes correspondan a la Diputación Provincial de Santander.

Los órganos de representación y gobierno de la Diputación Provincial establecidos por la legislación de régimen local quedan sustituidos en la provincia de Santander [hoy, Cantabria, según la Disposición Adicional 1ª EAC] por los propios de la Comunidad Autónoma, en los términos de este Estatuto. La Asamblea Regional de Cantabria determinará, según su naturaleza, la distribución de las competencias de la Diputación Provincial entre los distintos órganos de la Diputación Regional de Cantabria previstos en el artículo 7º de este Estatuto».

«DF 3ª: A la entrada en vigor del presente Estatuto, la Diputación Provincial de Santander quedará integrada en la Comunidad Autónoma en los términos de lo dispuesto en el artículo 31 del presente Estatuto».

El Estatuto remite, en cuanto al contenido de estas competencias, como no podía ser de otra forma, a la ley estatal, que hoy es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. De esta Ley se puede deducir lo siguiente:

– Las competencias mínimas de las Diputaciones Provinciales (en las que se subroga la DRC) se hallan en el artículo 36 de la citada Ley 7/1985, entre las que destaca la elaboración del Plan Provincial (regional) de cooperación a las obras y servicios municipales y el aseguramiento de los servicios mínimos municipales que establece el art. 26 de la Ley.

– Las Diputaciones Provinciales (y las CCAA uniprovinciales) podrán recibir más competencias en función de lo dispuesto en las leyes estatales de carácter sectorial y asumir otras por delegación del Estado.

El régimen jurídico de estas competencias de carácter local no plantea problemas, a pesar de que en algún momento se discutiera el tema. En materia de organización no se rigen por la legislación de régimen local sino por la normativa autonómica dictada en el marco del art. 149.1.18ª CE, según el cual corresponde al Estado dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En cuanto al procedimiento, expropiación, responsabilidad, contratos y concesiones es también la normativa estatal la aplicable en virtud de lo dispuesto en el citado art. 149.1.18ª CE, sin perjuicio de las adaptaciones que, según los casos y en los términos de dicho precepto, procedan.

En virtud de la incorporación de la antigua Diputación Provincial a la DRC ésta asume y adapta a su organización administrativa los antiguos órganos de la Diputación Provincial, que desaparecen. En cuanto a las entidades institucionales dependientes de la Diputación Provincial (antiguas Fundaciones Públicas del servicio, empresas públicas, etc.), si subsisten, deben adaptar su régimen jurídico a la Ley de Finanzas de la DRC y a la legislación autonómica que se dicte sobre la Administración Institucional. En su defecto, será aplicable directamente la Ley General Presupuestaria del Estado, de 1988, y, en su caso, la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

#### E) EL VALOR PROGRAMÁTICO DEL ART. 25 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA

Finalmente, el Estatuto incluye un artículo cuyo valor es meramente programático, según se deduce de su propio párrafo segundo. Se trata del art. 25 EAC, que dice así:

«1. La Diputación Regional de Cantabria ejercerá también competencias en los términos que a continuación se señalan en las siguientes materias:

- a) Aguas subterráneas.
- b) Ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos en aquellos cursos fluviales que discurran únicamente por Cantabria, así como la policía de los mismos.
- c) Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.
- d) Instalaciones de producción, distribución y transporte de la energía eléctrica dentro de su territorio, cuando su aprovechamiento no afecte a otra provincia ni Comunidad Autónoma.
- e) Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos.
- f) Ordenación de la pesca marítima.
- g) Salvamento marítimo.
- h) Normas adicionales de protección del medio ambiente.
- i) Obras públicas y transportes no incluidos en el artículo 22 del presente Estatuto.
- j) Trabajo.
- k) Seguridad Social.
- l) La enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.
- m) Régimen minero y energético.

2. La asunción de las competencias previstas en el apartado anterior se realizará por uno de los siguientes procedimientos:

Primero. Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, previo acuerdo de la Asamblea Regional adoptado por mayoría absoluta y mediante ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 147.3 de la Constitución.

Segundo. A través de los procedimientos establecidos en los números 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, bien a iniciativa de la Asamblea

Regional de Cantabria, del Gobierno de la nación, del Congreso de los Diputados o del Senado».

El precepto, como puede verse, apela a la ampliación competencial a través de los dos modos previstos a los que ya me he referido con carácter general: la reforma estatutaria (a pesar de que el art. 25.2 EAC no hable de reforma estatutaria en el fondo lo es, aunque si se limitara a las materias allí mencionadas bastaría la mayoría absoluta, menor que la cualificada de 2/3 del art. 57 EAC, pero en todo caso con la intervención de las Cortes Generales mediante ley orgánica) o la delegación de competencias estatales. Un tema, el de la ampliación competencial, que con el significado y amplitud de este precepto u otro está definitivamente planteado y que implica un pacto político de gran calado porque no puede llevarse a cabo sin el acuerdo del Estado y el consiguiente de las fuerzas políticas mayoritarias. De ahí que el art. 25 EAC no tenga, desde el punto de vista jurídico, ninguna virtualidad y se le pueda calificar de precepto programático de declaración de intenciones que, como tal, no vincula de cara a la ampliación competencial que anuncia. De todas maneras, los Pactos Autonómicos de febrero de 1992 han supuesto que, con distinto alcance según los casos, la mayor parte de las materias reseñadas en este artículo 25 EAC se incorporen a las que luego el Estado, de acuerdo con el art. 150.2 CE, ha transferido a la Comunidad a través de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, a la que ha de seguir de inmediato la reforma del Estatuto. Sobre el tema volveré más adelante.

## **V. FUNCIONES Y SERVICIOS DEL ESTADO TRANSFERIDOS A LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA**

### **1. El valor y el sentido de los decretos de traspasos de funciones y servicios**

Ya he señalado que las competencias que asume la Comunidad Autónoma se prevén en su Estatuto y en el marco de lo establecido en la Constitución. Para su ejercicio no es preciso esperar ninguna especie de autorización o transferencia estatal. Ahora bien, cabe distinguir, como también nos consta, entre competencias normativas y competencias ejecutivas o de gestión.

Para legislar o dictar normas jurídicas la Comunidad Autónoma no necesita traspaso alguno, como a veces se cree. Por el contrario, puede hacerlo desde el primer momento siempre que se mueva en el ámbito competencial asumido en su Estatuto y de acuerdo con las pautas señaladas más atrás. En ausencia de normativa autonómica será de aplicación siempre el Derecho estatal por la cláusula de suplencia presente en el art. 149.3 CE, donde se halla también el cierre normativo del sistema de distribución de competencias.

Pero para poder ejecutar y gestionar su propia normativa o, en su caso, la estatal, la Comunidad Autónoma precisaba el previo traspaso de los medios materiales y humanos del Estado, que era quien asumía antes la responsabilidad de esa gestión y quien, por tanto, disponía de esos medios. La transferencia de edificios, bienes, expedientes, medios y funcionarios como sustento de las mencionadas tareas de gestión. Para concretar qué medios y servicios del Estado debían pasar a la Comunidad el Estatuto preveía la existencia de una Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma (DT 7ª EAC) cuya función era realizar propuestas de acuerdos al Gobierno que éste aprobaba mediante Real Decreto. Para ello esta Comisión llevó a cabo una interpretación inicial, previa a las transferencias concretas, de las competencias que, a su juicio, incluían las «materias» aludidas en el Estatuto.

Importa subrayar, como ya dije en su momento, que los traspasos de funciones y servicios no tienen nada que ver con la asunción o el reconocimiento de competencias, que nacen directamente del Estatuto. «Los Reales Decretos de transferencias no atribuyen, ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios materiales y humanos necesarios para ejercerlas», señala el TC en

su Sentencia 87/1983, de 27 de octubre, entre otras (SSTC 25/1983, de 7 de abril, 88/1983, de 27 de octubre, 11/1986, de 28 de enero...).

Sin embargo, en la medida en que para realizar las transferencias es preciso hacer una previa interpretación de los títulos competenciales, constitucionales y estatutarios, a los que se refieren los servicios y medios a transferir, en muchos Decretos de transferencias se intenta «delimitar» las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia de que se trate de «identificar» las que en esa misma materia se reserva el Estado. Pues bien, el valor jurídico de tal concreción se limita a lo que realmente están haciendo los Decretos de transferencias, es decir, una interpretación de la Constitución y del Estatuto que no vincula al Tribunal Constitucional, a quien corresponde en última instancia decidir sobre la corrección constitucional y estatutaria de las decisiones autonómicas teniendo como únicos parámetros de referencia obligados, precisamente, la Constitución y el Estatuto de Autonomía (art. 28.1 LOTC). El valor de dichos Decretos de transferencia es meramente interpretativo, valor que, no obstante, «no ha de olvidarse», como señala el TC (STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 5°).

## 2. Traspasos de funciones y servicios del Estado efectuados

Hechas estas precisiones, podemos mencionar ya los Decretos de traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria. Son los siguientes:

- RD 2030/1982, de 24 de julio (BOE, 23 de agosto), en materia de *sanidad*.
- RD 2295/1982, de 24 de julio (BOE, 17 de septiembre), en materia de *reforma y desarrollo agrario*.
- RD 2298/1982, de 24 de julio (BOE, 18 de septiembre), en materia de *ferias interiores*.
- RD 2305/1982, de 24 de julio (BOE, 20 de septiembre), en materia de *intervención de precios*.
- RD 2339/1982, de 24 de julio (BOE, 22 de septiembre), en materia de *turismo*.
- RD 2351/1982, de 24 de julio (BOE, 23 de septiembre; corrección de errores BOE 25 diciembre), en materia de *transportes terrestres*.
- RD 2402/1982, de 24 de julio (BOE, 27 de septiembre), en materia de *disciplina de mercado*.

- RD 2416/1982, de 24 de julio (BOE, 29 de septiembre), en materia de *cultura* (asistencia social, promoción cultural, deporte, libro y bibliotecas).
- RD 2417/1982, de 24 de julio (BOE, 29 de septiembre), en materia de *tiempo libre*.
- RD 2607/1982, de 24 de julio (BOE, 19 de octubre), en materia de *servicios y asistencia sociales*.
- RD 2623/1982, de 24 de julio (BOE, 20 de octubre), en materia de *puertos*.
- RD 2640/1982, de 24 de julio (BOE, 22 de octubre; corrección de errores BOE, 4 de diciembre), en materia de *Administración local*.
- RD 3060/1982, de 24 de julio (BOE, 20 de noviembre), en materia de *ordenación del territorio y urbanismo*.
- RD 3114/1982, de 24 de julio (BOE, 23 de noviembre), en materia de *agricultura* (extensión y capacitación agrarias, sanidad y producción vegetal y animal, ordenación de oferta, desarrollo ganadero e industrias agrarias), pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.
- RD 4118/1982, de 29 de diciembre (BOE, 7 de marzo de 1983), en materia de *reforma de las estructuras comerciales y comercio interior*.
- RD 4188/1982, de 29 de diciembre (BOE, 5 de abril de 1983), en materia de *agricultura* (denominaciones de origen, viticultura y enología).
- RD 2683/1983, de 25 de agosto (BOE, 21 de octubre), en materia de *guarderías infantiles laborales*.
- RD 2727/1983, de 25 de agosto (BOE, 28 de octubre), en materia de *vivienda rural*.
- RD 2941/1983, de 25 de agosto (BOE, 29 de noviembre), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *ferias interiores y comercio interior*.
- RD 2684/1983, de 1 de septiembre (BOE, 21 de octubre; corrección de errores BOE, 21 de diciembre de 1984), sobre valoración definitiva, ampliación de medios y adaptación de los transferidos en materia de *transportes terrestres*.
- RD 3319/1983, de 1 de septiembre (BOE, 16 de enero de 1984), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *Administración local*.

- RD 2821/1983, de 5 de octubre (BOE, 12 de noviembre), en materia de *estudios de ordenación del territorio y medio ambiente*.
- RD 3335/1983, de 5 de octubre (BOE, 20 de enero de 1984), en materia de *medio ambiente*.
- RD 2968/1983, de 19 de octubre (BOE, 2 de diciembre), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *reforma de las estructuras comerciales*.
- RD 2973/1983, de 26 de octubre (BOE, 2 de diciembre), sobre valoración definitiva de los servicios traspasados en materia de *pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura*.
- RD 3079/1983, de 26 de octubre (BOE, 14 de diciembre), modificando el RD 2339/1982, en materia de *turismo*.
- RD 3114/1983, de 9 de noviembre (BOE, 24 de diciembre), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *disciplina de mercado*.
- RD 3398/1983, de 14 de diciembre (BOE, 4 de febrero de 1984), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *tiempo libre*.
- RD 3479/1983, de 21 de diciembre (BOE, 20 de febrero de 1984), en materia de *acción territorial*.
- RD 3416/1983, de 28 de diciembre (BOE, 10 de febrero de 1984), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *servicios y asistencia sociales*.
- RD 3417/1983, de 28 de diciembre (BOE, 10 de febrero de 1984), en materia de *investigación agraria*.
- RD 3458/1983, de 28 de diciembre (BOE, 15 de febrero de 1984; corrección de errores BOE, 21 de abril), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *sanidad*.
- RD 3513/1983, de 28 de diciembre (BOE, 25 de febrero de 1984), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *intervención de precios*.
- RD 3547/1983, de 28 de diciembre (BOE, 6 de marzo de 1984), en materia de *cultura* (patrimonio histórico, archivos y museos, fomento de la cultura, infraestructura cultural, fundaciones y asociaciones culturales).



- RD 3562/1983, de 28 de diciembre (BOE, 10 de marzo de 1984; corrección de errores BOE, 1 de agosto), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *ordenación del territorio y urbanismo*.
- RD 664/1984, de 8 de febrero (BOE, 4 de abril), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *cultura*.
- RD 827/1984, de 8 de febrero (BOE, 3 de mayo), sobre valoración definitiva y ampliación de funciones y medios en materia de *agricultura*.
- RD 871/1984, de 8 de febrero (BOE, 12 de mayo; corrección de errores BOE, 24 de mayo), en materia de *carreteras*.
- RD 1350/1984, de 8 de febrero (BOE, 18 de julio; corrección de errores BOE, 12 de diciembre), en materia de *conservación de la naturaleza*.
- RD 1464/1984, de 8 de febrero (BOE, 6 de agosto), sobre valoración definitiva y ampliación de medios en materia de *puertos*.
- RD 1446/1984, de 20 de junio (BOE, 1 de agosto), en materia de *pequeña y mediana empresa*.
- RD 1661/1984, de 1 de agosto (BOE, 15 de septiembre), en materia de *abastecimientos de aguas, saneamientos, encauzamiento y defensa de márgenes*.
- RD 1667/1984, de 1 de agosto (BOE, 18 de septiembre) en materia de *patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda*.
- RD 1893/1984, de 12 de septiembre (BOE, 27 de octubre), en materia de *Centros nacionales de selección y reproducción animal*.
- RD 235/1985, de 6 de febrero (BOE, 1 de marzo; corrección de errores BOE, 17 de febrero de 1986), en materia de *protección a la mujer*.
- RD 236/1985, de 6 de febrero (BOE, 1 de marzo; corrección de errores BOE, 18 de junio), en materia de *protección de menores*.
- RD 242/1985, de 6 de febrero (BOE, 2 de marzo), en materia de *semillas y plantas de vivero*.
- RD 1649/1985, de 19 de abril (BOE, 16 de septiembre), sobre valoración definitiva y ampliación de funciones en materia de *reforma y desarrollo agrario*.

- RD 1772/1985, de 1 de agosto (BOE, 1 de octubre; correcciones de errores BOE, 19 de diciembre de 1985 y 30 de abril de 1986), en materia de *laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal*.
- RD 2125/1985, de 9 de octubre (BOE, 15 de noviembre), en materia de *artesanía, medio ambiente industrial y aguas minerales y termales*.
- RD 1668/1986, de 6 de junio (BOE, 8 de agosto; corrección de errores BOE, 14 de enero de 1987), por el que se traspasan los servicios correspondientes a las competencias asumidas en relación con los *tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención*.
- RD 2760/1986, de 24 de diciembre (BOE, 21 de enero de 1987), en materia de *sanidad* (Administración Institucional de Sanidad Nacional, AISNA).

## **VI. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA**

Identificado el marco competencial de la Comunidad, cuya concreción debe completarse con la jurisprudencia constitucional recaída sobre los distintos apartados de los arts. 148 y 149 CE en los que se basan las competencias plasmadas en el EAC, analizadas también esas concretas competencias asumidas en el Estatuto de Cantabria y mencionadas las transferencias de funciones y servicios del Estado, interesa hacer ahora una breve referencia al ejercicio de esas competencias.

### **1. Desarrollo legislativo: leyes aprobadas**

El desarrollo legislativo con trascendencia externa ha sido más bien escaso. Hasta diciembre de 1992 se habían aprobado 83 leyes, pero en ellas hay que incluir: 10 leyes de Presupuestos anuales [en 1992 no hubo ley de presupuestos, 13 de créditos extraordinarios, 6 de avales de diferentes empresas y entidades (Casa de Cantabria en Madrid, Nueva Montaña Quijano, Astilleros del Atlántico y 4 a Gemacasa, toda ellas entre 1985 y 1987), 5 leyes de modificaciones parciales de otras tantas, 4 que sustituyen a otras del mismo título y sobre la misma materia, 3 de incremento provisional de retribuciones de los funcionarios y 1 declarando la utilidad pública a efectos expropiatorios. En las restantes 42 leyes están incluidas 5 leyes de símbolos (bandera, escudo, himno, condecoraciones...), y 18 leyes organizativas, institucionales, de creación de entidades o de funcionamiento interno (leyes del Gobierno y la Administración, Finanzas, Patrimonio, Función Pública, Incompatibilidades de Altos Cargos, elección de senador autonómico, ley electoral, de adscripción del personal proveniente de la Diputación provincial, iniciativa legislativa, tasas, Consejo de Radiotelevisión y creación de organismos). Todo lo cual deja en apenas 19 leyes las que a lo largo de más de diez años se refieren a materias concretas que afecten o regulen sectores sociales sobre los que la Comunidad tiene competencias.

Prescindiendo ahora de las leyes anuales de presupuestos, las de concesión de créditos extraordinarios, incremento de retribuciones, avales y declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios, las leyes aprobadas son las siguientes:

- Ley 2/1984, de 27 de febrero (BOC, 14 de marzo), de *adscripción del personal* de la Diputación Provincial a la Administración de la Comunidad Autónoma y del que se incorpore del Estado, que sustituye a otra ley del mismo título: la Ley 2/1983, de 4 de febrero (BOC, 21 de febrero).
- Ley 5/1983, de 7 de marzo (BOC, 16 de marzo), *sobre aportación de los Ayuntamientos al Plan de electrificación rural*.
- Ley 6/1983, de 4 de julio (BOC, 8 de julio), sobre procedimiento de *designación de Senador* en representación de la Comunidad Autónoma.
- Ley 1/1984, de 27 de febrero (BOC, 12 de marzo), reguladora del *Consejo Asesor de RTVE* en Cantabria, que deroga a la anterior Ley 1/1982, de 29 de septiembre (BOC, 3 de diciembre).
- Ley 3/1984, de 26 de abril (BOC, 9 de mayo, ed. especial núm. 3), de *régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la DRC*. Ley institucional fundamental que sustituye a las Leyes 2/1982, de 4 de octubre (BOC, 3 de diciembre) y 1/1983, de 4 de febrero (BOC, 21 de febrero). El art. 37 de esta Ley fue modificado por Ley 8/1987, de 2 de diciembre (BOC, 21 de diciembre, ed. especial núm. 13), cambiando la denominación de las Consejerías, y luego por la Ley 2/1989, de 20 de marzo (BOC, 22 de marzo), deslegalizando la creación de nuevas Consejerías.
- Ley 5/1984, de 18 de octubre (BOC, 31 de octubre), de *incompatibilidades de altos cargos*.
- Ley 6/1984, de 29 de octubre (BOC, 16 de noviembre; corrección de errores BOC, 14 de diciembre), sobre *protección y fomento de las especies forestales autóctonas*.
- Ley 7/1984, de 21 de diciembre (BOC, 24 de enero de 1985), de *Finanzas* de la DRC.
- Ley 8/1984, de 22 de diciembre (BOC, 9 de enero de 1985), del *Escudo* de la Comunidad Autónoma.
- Ley 9/1984, de 22 de diciembre (BOC, 9 de enero de 1985), de la *bandera* de la Comunidad.
- Ley 1/1985, de 25 de marzo (BOC, 1 de abril), de las *comunidades montañosas o cántabras* asentadas fuera de Cantabria.
- Ley 3/1985, de 1 de mayo (BOC, 24 de mayo), de creación del *Consejo de la Juventud de Cantabria*.

- Ley 6/1985, de 5 de julio (BOC, 15 de julio), de *iniciativa legislativa popular*.
- Ley 10/1985, de 16 de diciembre (BOC, 6 de enero de 1986; corrección de errores BOC, 20 de enero), de *protección y modernización de la empresa familiar agraria*.
- Ley 4/1986, de 7 de julio (BOC, 25 de julio), de la *Función Pública* de la DRC.
- Ley 5/1986, de 7 de julio (BOC, 25 de julio), de creación del *Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria* (CEARC), modificada parcialmente por la Ley 5/1991, de 27 de marzo, de Presupuestos para 1991.
- Ley 7/1986, de 22 de diciembre (BOC, 20 de enero de 1987; corrección de errores BOC, 11 de febrero de 1987), de *Patrimonio* de la Diputación Regional de Cantabria.
- Ley 8/1986, de 22 de diciembre (BOC, 14 de enero de 1987), de *ordenación de las ferias comerciales* en Cantabria.
- Ley 2/1987, de 6 de marzo (BOC, 23 de marzo), de *honorés, condecoraciones y distinciones* de la DRC.
- Ley 3/1987, de 6 de marzo (BOC, 23 de marzo), por la que se establece el *himno* de Cantabria y se regula su uso.
- Ley 4/1987, de 27 de marzo (BOC, 6 de abril), de *uso conjunto de la bandera y el escudo de la Comunidad Autónoma*.
- Ley 5/1987, de 27 de marzo (BOC, 3 de abril), de *elecciones* a la Asamblea Regional de Cantabria, modificada parcialmente por Ley 4/1991, de 22 de marzo (BOC, 26 de marzo).
- Ley 2/1988, de 26 de octubre (BOC, 21 de noviembre, ed. especial núm. 27), de *fomento, ordenación y aprovechamiento de los balnearios y de las aguas minero-medicinales y/o termales* de Cantabria, parcialmente modificada por la Ley 8/1990, de 12 de abril (BOC, 9 de mayo).
- Ley 3/1988, de 26 de octubre (BOC, 21 de noviembre, ed. especial núm. 27), de *tributación sobre juegos de suerte, envite o azar*.
- Ley 4/1988, de 26 de octubre (BOC, 21 de noviembre, ed. especial núm. 27), por la que se *declara «Oyambre» parque natural*.
- Ley 1/1990, de 12 de marzo (BOC, 16 de marzo), por la que se regulan los *órganos rectores de las Cajas de Ahorros* con sede social en la

- Comunidad Autónoma, parcialmente modificada por Ley 8/1991, de 28 de noviembre (BOC, 16 de diciembre).
- Ley 3/1990, de 21 de marzo (BOC, 9 de abril, ed. especial núm. 11), de *estadística* de Cantabria.
  - Ley 4/1990, de 23 de marzo (BOC, 9 de abril, ed. especial núm. 11; corrección de errores BOC, 28 de mayo), de *concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables*.
  - Ley 5/1990, de 26 de marzo (BOC, 9 de abril, ed. especial núm. 11), de *pastos* en los montes de Cantabria.
  - Ley 6/1990, de 21 de marzo (BOC, 9 de abril, ed. especial núm. 11), de *capacitación agraria*.
  - Ley 7/1990, de 30 de marzo (BOC, 9 de abril, ed. especial núm. 11; corrección de errores BOC, 17 de octubre), de *Ordenación territorial* de Cantabria. Inédita aún por cuanto no se han aprobado los instrumentos en ella previstos.
  - Ley 6/1991, de 26 de abril (BOC, 6 de marzo), de creación del *Centro de Investigación del Medio Ambiente*.
  - Ley 7/1991, de 26 de abril (BOC, 8 de mayo), por la que se establece la *tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas para el consumo*.
  - Ley 1/1992, de 11 de febrero (BOC, 21 de febrero; corrección de errores BOC, 4 de mayo), de *inspección y régimen sancionador en materia de turismo*.
  - Ley 2/1992, de 26 de febrero (BOC, 9 de marzo), por la que se establece *recargo provincial (del 40%) sobre las cuotas mínimas del impuesto de actividades económicas*.
  - Ley 3/1992, de 18 de marzo (BOC, 27 de marzo), de *protección de los animales*.
  - Ley 4/1992, de 24 de marzo (BOC, 27 de marzo), de constitución de *Reservas regionales del suelo* y otras actuaciones urbanísticas prioritarias. Impugnada ante el TC.
  - Ley 5/1992, de 27 de mayo (BOC, 5 de junio), de *Acción Social*.
  - Ley 6/1992, de 26 de junio (BOC, 13 de julio; corrección de errores, 6 de agosto), de creación del *Consejo económico y social*.

- Ley 8/1992, de 16 de diciembre (BOC, 28 de diciembre), *para la determinación de la capitalidad de los partidos judiciales* de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Ley 9/1992, de 18 de diciembre (BOC, 28 de diciembre), *de tasas y precios públicos* de la DRC.

## 2. Actividad reglamentaria y de aplicación del Ordenamiento

La actividad normativa de rango *reglamentario* no es tampoco excesivamente amplia aunque sí más diversificada. Hasta 1990 se habían aprobado 668 Decretos, que convierten a Cantabria en la Comunidad de menor producción normativa si se exceptúa La Rioja (445 Decretos en el mismo período).

En cuanto a la *actividad administrativa de aplicación del Ordenamiento jurídico y de gestión del Presupuesto*, además de la que se plasma ordinariamente en *actos administrativos* (autorizaciones, aprobaciones, prohibiciones, declaraciones, sanciones, nombramientos, órdenes de ejecución, etc.) destaca la *realización de obras e infraestructuras* de muy diversa índole, aunque la mayoría centradas en la construcción, conservación y mejora de carreteras y obras que inciden en el medio rural (pavimentación, abastecimiento de agua, alcantarillado, electrificación rural, encauzamiento de márgenes...), actividad sobre la que conviene retener los compromisos y obligaciones que la DRC tiene, como Comunidad uniprovincial, de colaboración con los municipios desde las funciones que le asigna el ya citado art. 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Junto a esa característica de realización de infraestructuras destaca asimismo una amplia gama de *subvenciones* de muy diversa naturaleza y que abarca distintos sectores. Así, subvenciones a los *municipios* (para fomentar la creación de mancomunidades), a la *agricultura, ganadería y pesca* (para el desarrollo de actividades agrícolas, forestales, ganaderas y pesqueras, saneamiento ganadero y mejora de instalaciones), al *comercio* (para ayudas a la financiación del sector), a los *consumidores*, en materia de *vivienda rural, turismo* (para ayudar a entidades, mejorar la oferta, potenciar enseñanzas o adaptar casas de labranza como instalaciones turísticas), *juventud, pesca, formación profesional, cultura, deporte, industria*, en materia de *asistencia y bienestar social* (a ancianos, minusválidos, guarderías, sectores marginados...), a las *Casas de Cantabria*, etc. La cuantificación y sectorialización por años exigiría un análisis de los Presupuestos regionales que aquí no podemos hacer. Pero se ha de entender que no siempre coinciden todos los años el mismo tipo de subvenciones ni a los mismos sectores, sino que se trata de una mera ejemplificación desde la aprobación del Estatuto.

## A) ALGUNOS SECTORES PREDOMINANTES DE LA ACTIVIDAD DE LA DRC

Sin ningún ánimo exhaustivo se pueden apuntar algunos *sectores* donde la actividad normativa y de intervención de la Comunidad Autónoma ha incidido. A título de mero ejemplo, pues, cabe mencionar algunos aspectos en materia de *Administración local* (definición de casco urbano a efectos de transportes; creación de unidades básicas de acción social; constitución de entidades de ámbito inferior al municipio; normas sobre comunicación de datos; declaraciones de urgencia de expropiaciones locales...); en *agricultura, ganadería y pesca* (actuaciones de concentración parcelaria y desarrollo agrario; normas sobre explotaciones familiares agrarias; fomento y ordenación de explotaciones agrícolas; normas sobre denominaciones de productos alimenticios; declaraciones de montes de utilidad pública y de espacios protegidos; constitución de inventarios; aprobación de un plan de recuperación del oso pardo; regulación de los servicios veterinarios; normas sobre sacrificio de animales enfermos y de las matanzas de consumo familiar; programas de saneamiento ganadero; campañas de vacunaciones; normas sobre sanidad y policía animal; convenios con cooperativas; normas de protección de animales utilizados para fines científicos; normas sobre indemnizaciones compensatorias; regulación de la inspección pesquera; normas sobre el carnet de mariscador; regulación de permisos, vedas y tallas mínimas en materia de pesca...); en materia de *caza* (regulación de la caza del jabalí en la reserva del Saja; creación de refugios de aves acuáticas; regulación de la caza controlada; fijación de vedas); *juventud* (ofertas de servicios concertados; creación del carnet joven...); *comercio y consumo* (fijación de márgenes de comercialización de la carne; horarios; comercialización del pan; denominaciones de origen; procedimiento para celebrar certámenes y ferias comerciales y ganaderas...); *cultura* (declaraciones de bienes histórico-artísticos; adquisición de inmuebles característicos; premios a diversas manifestaciones culturales...); *deporte* (Plan de instalaciones deportivas; normas sobre el registro de entidades; organización de cursos, becas y premios; disciplina deportiva); *economía y patrimonio* (adquisición de acciones de empresas privadas y del club de fútbol de la capital; concesión de avales; regulación de la computabilidad de valores de renta fija en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros; normas sobre órganos rectores de las Cajas antes de la ley específica de 1990; regulación de las reclamaciones económico-administrativas...); *industria* (creación de la Sociedad de desarrollo regional); *servicios sociales* (Plan cántabro de ayuda a la necesidad; creación, mantenimiento o actividad subvencional de centros de asistencia social, campamentos juveniles, albergues, escuelas de tiempo libre, centros de enseñanzas variadas; registro de entidades...); *medio ambiente* (declaraciones de parques naturales; plan de gestión de residuos



sólidos; normas sobre residuos hospitalarios...); *montes* (declaraciones de especies protegidas y de montes de utilidad pública; inventarios...); *sanidad* (campañas de información; prestación de servicios directos; fijación del mapa sanitario; listado de enfermedades de declaración obligatoria; órganos de coordinación en materia de trasplantes; normas sobre balnearios, sanidad animal, residuos, etc.; medidas preventivas en actividades de carga y descarga portuaria que inciden en la salud...); *transportes* (regulación del libro de reclamaciones; creación de infraestructuras...); *turismo* (ordenación, clasificación y requisitos de los establecimientos hoteleros; concesión de títulos de agencias de viaje; fijación del calendario de fiestas; ayudas variadas, etc.); *urbanismo* (composición y actividad de la Comisión Regional de Urbanismo; aprobación de planes municipales y demás actuaciones vinculadas a la legislación del suelo); *vivienda* (medidas de financiación y calificación de viviendas de protección oficial; ayudas a la rehabilitación y a la vivienda rural; normas para evitar barreras arquitectónicas...); *personal* (regulación de la selección y promoción de los funcionarios; organización de cursos de perfeccionamiento; ayudas y créditos...); normas de *organización*; etc., etc.

### 3. Referencia a la organización administrativa de la DRC

Para el desarrollo de su actividad administrativa y de gestión la organización de la Administración de la DRC adopta el modelo departamental. En la actualidad, el Consejo de Gobierno está constituido por el Presidente y seis Consejeros. Está vacante la Vicepresidencia y dos Consejeros asumen la gestión de las Consejerías vacantes (Ecología y Sanidad, de las que se ocupan los Consejeros de Turismo y Presidencia, respectivamente). La Administración, cuyo órgano supremo es también el Consejo de Gobierno, adopta el modelo de la Administración del Estado de estructura jerarquizada y sectorializada que se organiza en Consejerías, de las que dependen Direcciones Regionales, Servicios, Secciones y Negociados, así como otros órganos y entidades de menor importancia.

El número y denominación de las Consejerías se fija por Decreto del Presidente y son las siguientes:

- Presidencia
- Economía, Hacienda y Presupuesto
- Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo
- Cultura, Educación, Juventud y Deporte
- Ganadería, Agricultura y Pesca
- Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria

- Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
- Sanidad, Consumo y Bienestar Social

## VII. CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL DE LA DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA

El art. 38 EAC, en consonancia con el art. 153 CE, prevé que las leyes de la Asamblea Regional están sujetas al control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. De acuerdo con la Constitución y la Ley orgánica del TC el Estado y la Comunidad Autónoma pueden también plantear conflictos de competencias contra disposiciones, resoluciones y actos emanados de sus respectivos órganos.

Desde 1983 y hasta finales de 1992, según los datos de que dispongo, el Estado ha planteado 4 recursos de inconstitucionalidad contra otras tantas leyes de la Comunidad de Cantabria y 12 conflictos de competencia relativos a normas de rango inferior y otras actuaciones. De los 4 recursos de inconstitucionalidad ha recaído Sentencia en dos de ellos, que se acumularon, habiendo desistido el Estado de uno de esos recursos. Queda, pues, un solo recurso pendiente de Sentencia. De los 12 conflictos iniciados recayó Sentencia del TC en 3 de ellos, en términos favorables o parcialmente favorables para las tesis de la Comunidad pues se atribuyó la competencia a la DRC, otros 4 no llegaron a formalizarse tras atender el requerimiento estatal la DRC, en 2 se allanó la DRC una vez formalizado el conflicto, 1 no me consta que se formalizara, en otro desistió el Estado y otro más está pendiente de recaer Sentencia.

Por su parte, en el mismo período, la Comunidad interpuso 5 recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales y 7 conflictos de competencia. De los 5 recursos ha recaído Sentencia del TC en términos parcialmente estimatorios en 3 de ellos, al declarar el TC la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos impugnados. Quedan pendientes de resolver 2 recursos. De los 7 conflictos de competencia sustanciados no ha recaído Sentencia en ninguno de ellos, en 1 se ha producido el desestimiento y hay 6 pendientes de Sentencia del TC.

### 1. Normas y actuaciones de la DRC impugnadas por el Estado

Las normas y actuaciones de la DRC impugnadas por el Estado han sido las siguientes:

- *Decreto 37/1983, de 22 de junio*, modificado por *Decreto 50/1983, de 3 de agosto*, por el que se regula el ejercicio del derecho de representación

colectiva y de reunión del personal funcionario de la DRC. El conflicto de competencia 738/1983, admitido a trámite por el TC el 10 de noviembre de 1983 (BOE, 26 de noviembre), se basaba en la invasión, a juicio del Estado, de competencias estatales para regular un derecho constitucional (art. 149.1.1ª CE) y afectar al régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18ª CE). El Estado invocó el art. 161.2 CE y quedó suspendido; suspensión que se mantuvo por Auto del TC de 9 de abril de 1984. Se resolvió por STC 165/1986, de 18 de diciembre, en la que se declara que la DRC no ha invadido competencias estatales, atribuyéndole en consecuencia la competencia.

- *Resolución de 28 de febrero de 1984*, por la que se establecen normas para el ejercicio del marisqueo, circulación, transporte y comercialización del marisco, por entender el Estado que a la Comunidad sólo le corresponde la ejecución en materia de comercio interior y defensa del consumidor. Requerida de incompetencia la DRC el 20 de junio de 1984 el requerimiento fue atendido, no llegándose a formalizar el conflicto.
- *Orden de 24 de junio 1984*, de convocatoria de exámenes para guías y guías-intérpretes, por entender que se invadían competencias estatales en materia de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30ª CE). El conflicto de competencias 883/1984, fue admitido a trámite por el TC el 19 de diciembre de 1984 (BOE, 8 de enero de 1985). El Estado invocó el art. 161.2 CE y la Orden quedó suspendida. La suspensión se mantuvo y reiteró por Auto del TC de 23 de mayo de 1985. Se resolvió por STC 122/1989, de 6 de julio, atribuyendo la competencia a la DRC.
- *Decreto 64/1984, de 15 de diciembre*, por el que se ordena el servicio de inspección pesquera, marisquera y de establecimientos de acuicultura, por establecer obligaciones a organismos del Estado. El requerimiento fue atendido (1 de abril de 1985).
- *Decreto 63/1984, de 15 de diciembre*, por el que se aprueba el Reglamento de pesca marítima de recreo, por condicionar la validez de las licencias a la autorización de la Comunidad y establecer obligaciones a organismos del Estado. El requerimiento fue atendido (1 de abril de 1985), no formalizándose el conflicto.
- *Decreto 54/1985, de 4 de julio*, sobre cooperativas de crédito de la Comunidad Autónoma, por considerar el Estado que la Comunidad sólo tiene competencia de fomento en materia de cooperativas (art. 56.4 EAC). El conflicto de competencia 661/1985 fue admitido a trámite por el TC el 17 de julio de 1985 (BOE, 1 de agosto de 1987). El Estado invocó el art. 161.2 CE y el Decreto quedó suspendido, manteniéndose

la suspensión por Auto del TC de 20 de diciembre de 1985. Se resolvió por STC 134/1992, de 5 de octubre, en sentido parcialmente estimatorio pues si bien el TC considera que la DRC tiene competencia en la materia anula la mayor parte de los artículos de la norma impugnada por la incidencia de otros títulos competenciales del Estado.

- *Decreto 76/1986, de 19 de septiembre*, de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la DRC. Se impugnan los arts. 20.3 y 24.3.a), por invadir competencias exclusivas del Estado en materia de régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18ª CE). El conflicto de competencia 1313/1986 fue admitido a trámite por el TC el 12 de diciembre de 1986 (BOE, 23 de diciembre de 1986). El Estado invocó el art. 161.2 CE suspendiéndose el Decreto. Por Auto del TC de 21 mayo de 1987 se levantó la suspensión. Con posterioridad, la DRC se allanó y el TC dio por finalizado el conflicto mediante Auto de 9 de junio de 1992. De todas maneras, con anterioridad este Decreto fue derogado por Decreto 44/1990, de 17 de julio.
- *Resolución de 27 octubre de 1986*, por la que se publican los catálogos de puestos de trabajo genéricos. Se impugna el apartado 6º, por invadir competencias exclusivas del Estado en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18ª CE). El conflicto de competencia 82/1987 fue admitido a trámite por el TC el 28 de enero de 1987 (BOE 5 de febrero de 1987). El Estado invocó el art. 161.2 CE suspendiéndose la resolución impugnada. Por Auto de 26 de junio de 1987 se levantó la suspensión. Acumulado al conflicto 1313/1986. Como en ese otro caso, la DRC se allanó con posterioridad y el TC dio por finalizado el conflicto por Auto de 9 de junio de 1992.
- *Decreto 110/1986, de 30 de diciembre*, por el que se aprueba el Reglamento para la gestión de recursos sólidos urbanos, por entender el Estado que la Comunidad se extralimitó en sus competencias de gestión en materia de medio ambiente (art. 24 EAC). El requerimiento fue atendido (24 de abril de 1987), por lo que no se formalizó el conflicto.
- *Acuerdo de 3 de septiembre de 1987*, por el que se resuelve el recurso de súplica interpuesto por el Ayuntamiento de Santander contra la Resolución del Consejero de Obras Públicas que aprobaba el Plan General de Ordenación Urbana de Santander. Se impugna el punto primero de la resolución en lo que respecta a la anulación que realiza de las exigencias contenidas en el punto 37 de la resolución aprobatoria del Plan, por entender el Estado que se invade la competencia estatal en materia de puertos de interés general (art. 149.1.20ª CE) conflicto de competencia

87/1988, admitido por el TC el 21 de enero de 1988 (BOE, 27 de enero de 1988). Se invocó el art. 161.2 CE, por lo que el acuerdo se suspendió; suspensión que se mantuvo por Auto del TC de 21 de junio de 1988. El Estado desistió ya en 1993.

- *Anuncio* de concurso relativo a la presentación de un estudio previo para construcción de obra civil e instalaciones de un centro receptor-emisor para televisión vía satélite, por vulnerar la competencia del Estado sobre régimen general de comunicaciones (art. 149.1.21<sup>º</sup> CE). Requerimiento del 19 de enero de 1990. No me consta que se formalizara el conflicto.
- *Ley 1/1990, de 12 de marzo*, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorros. Se impugna el art. 7.1.b) y otros conectados a él, por entender excesivo el número de representantes de las Corporaciones públicas. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1518/1990, admitido a trámite por el TC el 2 de julio de 1990 (BOE, 11 de julio de 1990). Se resolvió por STC de 18 de febrero de 1993 que, aunque declara la inconstitucionalidad de dos preceptos de la Ley impugnada, mantiene los criterios básicos de participación de las Corporaciones y rechaza la pretensión de inconstitucionalidad del art. 7.1.b).
- *Ley 10/1990, de 4 de octubre*, de Presupuestos de la DRC para 1990. Se impugnan los apartados 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup> del art. 19, por entender que se invaden competencias estatales del art. 149.1.18<sup>a</sup> sobre legislación en materia de contratos administrativos. Recurso de inconstitucionalidad 2965/1990, admitido a trámite el 26 de diciembre de 1990 (BOE, 27 de diciembre de 1990). Posteriormente el Estado desistió al modificarse el precepto impugnado en la Ley de Presupuestos para 1991.
- *Decreto 168/1991, de 20 de diciembre*, por el que se regula un plan de abandono voluntario de la producción lechera en zonas de montaña, por entender el Estado que vulnera el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE sobre la competencia estatal para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y, en tal sentido, el RD 2466/1986. El conflicto de competencia fue admitido por el TC el 3 de marzo de 1992.
- *Ley 8/1991, de 28 de noviembre*, de modificación parcial de la ley 1/1990 (también impugnada), sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros. Se impugna la DT 1<sup>a</sup>.2 que autoriza a la DRC a redactar los Estatutos de las Cajas cuando éstas no lo hicieran en un determinado plazo por entender el Estado que tal previsión es contraria a la Ley básica de 1985 y vulnera la competencia estatal sobre la ordenación del crédito (art. 149.1.11<sup>a</sup> CE). El recurso de inconstitucionalidad se admitió a trámite por el TC el 24 de febrero de 1992 y fue resuelto, acumulado al interpuesto

contra la ley 1/1990, por STC de 18 de febrero de 1993, que desestima el recurso en este punto.

- *Ley 4/1992, de 23 de marzo*, de constitución de reservas regionales de suelo y otras actuaciones urbanísticas, por entender que su art. 3 vulnera la legislación básica estatal, las competencias en materia de medio ambiente y la autonomía local (arts. 149.1.23ª y 140 CE). El recurso de inconstitucionalidad se admitió a trámite por el TC el 8 de junio de 1992.
- Con posterioridad el Estado ha impugnado también, ya en 1993, la *Ley de Presupuestos para 1993* por estimar que la Comunidad Autónoma es incompetente para retener a los municipios deudores de la DRC los fondos estatales que aquéllos reciben a través de la propia DRC, y la *Ley 4/1993, de 10 de marzo*, de la Función Pública, en relación con una de sus Disposiciones Adicionales en cuanto permite la integración como funcionarios a personal laboral aun cuando no posean la titulación requerida para el ingreso en el Cuerpo de funcionarios de que se trate.

## 2. Normas del Estado impugnadas por la DRC

Por su parte, la Comunidad Autónoma ha recurrido las siguientes normas estatales:

- *Ley 29/1985, de 2 de agosto*, de Aguas, por entender, entre otras razones, que invade competencias autonómicas en materia de aguas que discurran íntegramente por territorio de la Comunidad (art. 22.8 EAC). El recurso de inconstitucionalidad 988/1985 se admitió por el TC el 13 de noviembre de 1985 (BOE, 29 de noviembre) y fue resuelto, acumulado a otros, por STC 227/1988, de 29 de noviembre, parcialmente estimatoria.
- *Resolución de 13 de enero de 1986* de la Dirección General de Bellas Artes por la que se incoa expediente de declaración de monumento histórico-artístico a favor del «Mercado del Este» en Santander, por entender que el Estado invadía así la competencia de la Comunidad en materia de patrimonio histórico (art. 22.14 EAC). Conflicto de competencia 482/1986, admitido a trámite por el TC el 11 de junio de 1986 (BOE, 26 de junio). Con posterioridad la DRC desistió del conflicto y así lo acordó el TC por Auto de 21 de marzo de 1991.
- *Ley 23/1986, de 24 de diciembre*, por la que se establecen las Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, por entender que se invaden competencias de la Comunidad en materia de agricultura y ganadería.

El recurso de inconstitucionalidad 407/1987 fue admitido a trámite por el TC el 1 de abril de 1987 (BOE, 10 de abril) y resuelto, acumulado a otros, por STC 132/1989, de 18 de julio, parcialmente estimatoria al declarar inconstitucionales algunos de los artículos de la Ley impugnada.

- *Ley 23/1988, de 28 de julio*, de Costas, por entender que el Estado se excede en la delimitación de los bienes demaniales de titularidad estatal e invade competencias autonómicas. Recurso de inconstitucionalidad 17/1988, admitido a trámite el 7 de noviembre de 1988 (BOE, 18 de noviembre) y resuelto, acumulado con otros, por STC 149/1991, de 4 de julio, parcialmente estimatoria al declarar inconstitucionales algunos de los preceptos impugnados.
- *RD 927/1988, de 29 de julio*, por el que se aprueba el reglamento de la Administración pública del agua y de la planificación hidrológica, en desarrollo de la Ley de Aguas. Se impugnan diversos preceptos, por entender vulnerada la competencia autonómica sobre aprovechamientos hidráulicos (art. 22.8 EAC). El conflicto de competencias 2183/1988 fue admitido a trámite por el TC el 16 de enero de 1989 (BOE, 30 de enero).
- *Orden de 1 de octubre de 1988*, por la que se desarrolla el RD 808/1987, de 19 de junio, para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Se impugnan los arts. 32, 33 y 34, por entender vulnerada la competencia de la Comunidad en materia de agricultura y ganadería (art. 22.7 EAC). El conflicto de competencias se formalizó con el núm. 174/1989 y fue admitido a trámite por el TC el 16 de febrero de 1989 (BOE, 22 de febrero).
- *RRDD 1095 y 1118/1989, de 8 y 15 septiembre*, por los que se declaran especies objeto de caza y pesca, especies comercializables y se establecen normas para su protección, por entender la Comunidad vulneradas sus competencias en materia de caza y pesca y sobre el medio ambiente (art. 22.9 y 10 EAC). Conflicto 210/1990, admitido a trámite por el TC el 12 de febrero de 1990 (BOE, 22 de febrero).
- *Sanciones* impuestas por el Delegado del Gobierno en Cantabria a varias empresas turísticas por infracciones del régimen de horarios, por entender la DRC que se vulnera la competencia autonómica sobre promoción y ordenación del turismo (art. 22.16 EAC). Conflicto 904/1990, admitido a trámite por providencia del TC de 23 de abril de 1990 (BOE, 8 de mayo).
- *Ley 8/1990, de 25 de julio*, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, por posible invasión de competencias autonómicas



- en la materia. Recurso de inconstitucionalidad admitido a trámite por el TC en noviembre de 1990 (BOE, 22 de noviembre).
- *RD 1887/1991, de 30 de diciembre*, sobre mejora de las estructuras agrarias. La DRC requirió de incompetencia al Estado el 2 de marzo de 1992 por entender violadas sus competencias en materia de agricultura y ganadería y su autonomía financiera. El Estado contestó manteniendo su competencia sobre la base del art. 149.1.13ª CE (planificación general de la economía) y la DRC formalizó el conflicto de competencias que se admitió con el núm. 1204/1992.
  - *RD 1888/1991, de 30 de diciembre*, que establece un plan de ordenación del sector lechero, y OM de 30 de diciembre de 1991, sobre un plan de abandono voluntario de la producción lechera. La DRC requirió al Estado de incompetencia el 2 de marzo de 1992 por entender vulneradas sus competencias en materia de agricultura y ganadería (art. 22.7 EAC) y sobre planificación de la actividad económica en Cantabria (art. 28.1 EAC). La contestación del requerimiento se fundamenta, como en el caso anterior, en el art. 149.1.13ª CE. La DRC formalizó el conflicto, admitido a trámite con el núm. 1169/92.
  - *Ley 6/1992, de 27 de marzo*, por la que se declara reserva natural a las marismas de Santoña y Noja. El recurso de inconstitucionalidad fue admitido a trámite el 22 de septiembre de 1992.

### 3. Conflictos con otras Comunidades Autónomas

La Comunidad Autónoma de Castilla-León, por su parte, planteó también un conflicto de competencias a la de Cantabria en relación con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la DRC de 23 de agosto de 1989 sobre la construcción de una carretera Reinoso-Potes, tramo Brañavieja-Piedrasluengas. Conflicto de competencia 96/1990, admitido a trámite por providencia del TC publicada en el BOE del 29 de enero de 1990.

La Comunidad de Cantabria planteó asimismo conflicto de competencias a la del País Vasco en relación con diferentes actuaciones de dicha Comunidad como la práctica de análisis en la red de abastecimiento de agua de Villaverde de Trucíos, realización de obras por personal funcionario del Gobierno vasco en dicho municipio de Cantabria y ejercicio de funciones policiales por personal dependiente de dicha Comunidad Autónoma. El conflicto se sustanció con el núm. 616/1987 en mayo de dicho año (BOE, 30 de mayo de 1987).

## **VIII. LA AMPLIACIÓN COMPETENCIAL: LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE FEBRERO DE 1992 Y LA LEY ORGÁNICA 9/1992, DE 23 DE DICIEMBRE**

### **1. Necesidad de un acuerdo político para la ampliación competencial**

Transcurrido con creces el plazo mínimo de cinco años previsto por el art. 148.2 CE para que las CCAA de segundo grado pudieran ampliar su ámbito competencial, es sabido que tal ampliación era una aspiración generalizada que hallaba, no obstante, dificultades políticas derivadas de muy diversos factores, entre ellos el del procedimiento para lograr tal ampliación. Estaba, de un lado, el procedimiento ordinario de la reforma de los Estatutos que, si no es un derecho subjetivo de las CCAA en la medida en que exige la intervención de las Cortes Generales, no puede decirse que no fuera un criterio razonable. Estaba, también, la posibilidad de emplear la vía ya utilizada para ampliar las competencias de la Comunidad Valenciana y de Canarias, esto es, la delegación de competencias estatales a través de una ley orgánica, como prevé con carácter excepcional el art. 150.2 CE.

La necesidad de poner de acuerdo a todas las fuerzas políticas en una operación de este porte y de tal trascendencia venía paralizando el proceso desde hace tiempo, años quizá. Finalmente, y prescindiendo de otras iniciativas que no hacen ahora al caso, el 28 de febrero de 1992 el Gobierno y los partidos políticos mayoritarios, el Partido Socialista y el Partido Popular, firmaron unos Pactos semejantes a los de 1981 (entonces entre la UCD y el PSOE) que tienen como virtualidad desbloquear el proceso y posibilitar la ampliación de competencias.

Se trata de un acontecimiento político de la máxima importancia aunque, a mi juicio, se han trasladado muy mal a la población y una vez firmados han sido sometidos a una especie de «sequía» informativa que no tiene justificación hasta el punto de que hasta bastantes meses después no se han hecho públicos en su integridad, es decir, no se han editado en seguida como los de 1981 y son prácticamente desconocidos por los ciudadanos.

Los Pactos de febrero de 1992 son, sin embargo, muy importantes. Pero, ¿qué dicen? Me limitaré, en este breve apunte, a describir su contenido y hacer algunas breves apostillas a su texto.

## 2. El contenido de los Pactos

Los Pactos comienzan con un breve preámbulo en el que las partes firmantes reconocen que la Constitución no consagró una organización cerrada y estática de la organización territorial, sino un marco cuyo desarrollo «se ha concebido siempre como una cuestión que afecta a la esencia misma del Estado y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas».

Alcanzado ese acuerdo, el Gobierno y los partidos firmantes declaran que con él pretenden:

- Ultime la definición concreta del Título VIII CE.
- Satisfacer la aspiración de asunción de nuevas competencias por las CCAA de segundo grado sobre la base de la racionalización del proceso y el principio de no discriminación.
- Perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico dotándole de procedimientos, mecanismos e instrumentos que hagan posible una mayor eficiencia de las distintas Administraciones Públicas impulsando comportamientos políticos entre los diversos poderes territoriales que logre un reforzamiento de la cohesión interna y un desarrollo del principio de cooperación.

Dos son, pues, los objetivos fundamentales de estos pactos: la ampliación competencial de las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE y, en segundo lugar, impulsar comportamientos políticos de cooperación, a cuyo servicio se pacta la instauración de ciertos mecanismos plasmados en la segunda parte del documento firmado.

## 3. La ampliación competencial

El criterio general es que las competencias de las CCAA de segundo grado se amplíen en las materias y con el carácter que a continuación se expresan, con independencia de que estas materias aparezcan mencionadas en los Estatutos como diferidas o vinculadas a un determinado nivel de competencia y aspiración a lograr más adelante. Se refiere el documento al emplear esta última expresión a la existencia en algunos Estatutos de preceptos como el ya mencionado art. 25 del EAC que, como se recordará, plasma un listado de materias cuya asunción –se dice– se realizará bien a través de la reforma estatutaria (aunque con la exigencia de una mayoría menos cualificada que la prevista con carácter general en el art. 57 EAC, pero con igual intervención de las Cortes Generales mediante ley orgánica), bien mediante leyes estatales de delegación. Tal previsión, como

señalé en su momento, no tenía valor jurídico alguno. Y eso es lo que vienen a decir los Pactos al hacer mención a ese tipo de previsiones presentes en algunos Estatutos como el de Cantabria.

El ámbito material sobre el que se produce la ampliación es objeto de distingos en línea con lo que se ha venido diciendo más atrás acerca de los criterios generales de distribución de competencias. En efecto, se distingue un grupo de materias exclusivas; un grupo de materias compartidas sobre la base de la distinción legislación básica-legislación de desarrollo, en el que las CCAA podrán legislar y ejecutar; y un grupo de materias compartidas en el que las competencias autonómicas se limitan a la ejecución de la legislación del Estado.

Pero una de las peculiaridades de estos Pactos está en sus Anexos, en los que se pretende fijar la delimitación y contenido de cada una de las competencias que se trasladan a las CCAA; delimitación que significa la plasmación de los límites que cada materia tiene desde la perspectiva de los títulos estatales no transferidos que la condicionan. Es decir, lo que, en definitiva, se hace en estos Anexos es una operación interpretativa consistente en poner en relación los diversos títulos derivados de los arts. 148 y, sobre todo, 149.1 CE acotando de esta manera el contenido de la competencia autonómica en las materias de que se trata con lo que, al estar pactada esta delimitación material de contenidos, es de esperar que la conflictividad sobre estas materias se reduzca considerablemente.

Veamos cuáles son los distintos supuestos, con referencia sucinta a la delimitación y contenido que se pretende en cada competencia.

#### A) MATERIAS EN LAS QUE SE PRETENDE QUE LAS CCAA ASUMAN COMPETENCIAS EXCLUSIVAS:

Se trata de trece materias cuyo carácter exclusivo sólo puede predicarse teniendo en cuenta la delimitación efectuada, puesto que quedan condicionadas por títulos estatales en los que tienen su límite. Si se observan estos límites se verá hasta qué punto es equívoca y puede llegar a ser un «flatus vocis» la propia idea de exclusividad. Aunque sea redundante podría decirse que son competencias exclusivas si se excluyen las limitaciones, condicionantes y títulos estatales que se expresan. Pero probablemente no puede ser de otra manera tal y como está articulado el sistema de distribución competencial en la Constitución, al que me he referido en la primera parte de este trabajo.

Las competencias incluidas en este epígrafe son las siguientes:

1.- *Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Co-*

*munidad Autónoma*. Esta competencia ha de entenderse en los términos de la legislación de aguas (Ley 29/1985, de 2 de agosto) y de la STC 227/1988, de 29 de noviembre. En esos mismos términos se consideran incluidas las aguas subterráneas.

2.- *Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas y Loterías Nacionales* (en cuyo concepto se pretende incluir las loterías dependientes del Organismo Nacional de Loterías y de la ONCE, sobre la que, por cierto, existe un conflicto pendiente ante el TC que cuestiona la viabilidad de tales apuestas o lotería como competencia estatal). El ejercicio de esta competencia está condicionado por los títulos estatales derivados de los arts. 149.1.13ª (bases y coordinación de la planificación general de la economía), 14ª (Hacienda general y Deuda del Estado) y 29ª (seguridad pública). Las facultades que incluiría esta competencia, según el mencionado anexo, son: autorizaciones administrativas de instalación, funcionamiento y constitución de empresas, otorgamiento de documentos profesionales, permisos de explotación de máquinas recreativas y de azar, y facultades de control, inspección y sanción. Estas facultades estarán sometidas a principios de ordenación y limitación establecidos para garantizar su incidencia en la ordenación general de la economía. Como mecanismo de cooperación se prevé la ya existente Comisión Nacional del Juego.

3.- *Cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil*. Además de la legislación mercantil se considera el límite de la legislación sectorial específica y el derivado de las actividades que puedan ejercer (crédito y seguro).

4.- *Espectáculos públicos*. Limitada en su ejercicio por la competencia estatal del art. 149.1.29ª CE (seguridad pública) en cuanto a la seguridad de lugares, instalaciones, organización y celebración de espectáculos, régimen de autorizaciones, vigilancia, prohibiciones, etc. Por lo que se refiere al «orden público» (vigilancia de policía y Guardia civil) se prevé un régimen de comunicaciones e información entre las Administraciones autonómicas y periférica del Estado. En relación a los espectáculos taurinos el Estado mantiene la facultad de dictar normas generales que los regulen. Finalmente, se debe tener en cuenta que una parte de las funciones corresponde en esta materia a la Administración Local.

5.- *Estadística para fines no estatales*. Competencia ya asumida en Cantabria, en el art. 22.19 EAC, pero que al no aparecer en el art. 148 CE y aludir el 149.1.31ª CE a la estadística para fines estatales como competencia del Estado podría entenderse una competencia residual (art. 149.3 CE) que no podían asumir las CCAA de segundo grado y ahora se clarifica. Hay que considerar la existencia de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística estatal.

6.- *Fundaciones de interés para la Comunidad Autónoma*. Condicionado su ejercicio a lo dispuesto en los arts. 34 (derecho de fundación), 22 (derecho de asociación) y 149.1.1ª (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes) todos ellos de la Constitución. La inclusión de esta última limitación parece una cautela impuesta desde la óptica fiscal y tributaria. En el Anexo de los Pactos se identifican como funciones autonómicas: la autorización, protectorado, inscripción, registro, etc., pudiendo legislar ajustándose a las condiciones del ejercicio del derecho de fundación reguladas por el Estado en temas como requisitos administrativos, etc. La competencia autonómica se prevé sobre las fundaciones que, siendo de su interés, tengan su domicilio en la Comunidad. Se prevé también un órgano común para los supuestos en que las fundaciones desarrollen actividades en otras Comunidades Autónomas.

7.- *Industria*, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. Competencia limitada por los títulos estatales del art. 149.1.13ª CE (bases y coordinación de la planificación de la actividad económica) y 149.1.11ª (política monetaria) y de acuerdo con los arts. 38 (libertad de empresa) y 131 CE (planificación). El Estado se reserva la autorización para la transferencia de tecnología extranjera. Se pretende la equiparación competencial de todas las CCAA puesto que mientras algunos Estatutos no contemplan el título (Cantabria, por ejemplo) otros aluden a él con diferente dicción.

8.- *Publicidad*, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos. Esta competencia resulta limitada por los títulos estatales derivados de los arts. 149.1.1ª (condiciones básicas que garanticen la igualdad), 6ª (legislación mercantil) y 8ª (legislación civil). Y en ese sentido hay que considerar la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad y determinados aspectos de las normas de defensa de consumidores y publicidad de servicios o productos específicos. No daría lugar a traspaso de medios.

9.- *Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma*, sin poner en cuestión la existencia de un servicio meteorológico estatal, de acuerdo con el art. 149.1.20ª CE.

10.- *Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma*. La delimitación del título viene determinada por los arts. 149.1.22ª (autorización estatal si afecta a otras CCAA) y 25ª CE (bases del régimen energético). Se piensa en la competencia sobre aprovechamientos hidroeléctricos en ámbitos reducidos pues el título está condicionado por la

legislación estatal en materia de energía nuclear y eléctrica y por el Plan Energético Nacional de 1983, por más que la doctrina más autorizada (J. DELGADO, J. SALAS) entiende que dicho Plan carece de fuerza jurídica vinculante y que su eficacia se reduce al campo político.

11.- *Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*. Esta competencia está condicionada por el art. 149.1.18ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, a cuyo amparo se ha aprobado la Ley 30/1992, de 26 noviembre, con ese título y aplicable a todas las Administraciones). En realidad, las especificidades propias derivan de la organización autonómica y así se ha previsto en muchas leyes de la Administración de las CCAA. No debe incluir la legislación procesal que está muy cercana a veces a la procedimental.

12.- *Instituciones públicas de protección y tutela de menores*. Para las CCAA que no la han asumido aún (Baleares). En el caso de Cantabria ha de entenderse incluida en el art. 22.18 EAC.

13.- *Transporte marítimo* que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma Comunidad Autónoma, sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales. Esta competencia se ve limitada por los títulos estatales derivados del art. 149.1.20ª CE (marina mercante, abanderamiento de buques...) pudiendo resultar afectada también por los de seguridad, condiciones técnicas de los buques o régimen aduanero (art. 149.1.10ª CE). Se transfiere sólo a Baleares.

**B) MATERIAS EN LAS QUE SE PRETENDE QUE LAS CCAA ASUMAN COMPETENCIAS DE DESARROLLO LEGISLATIVO EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO Y EN LOS TÉRMINOS QUE LA MISMA ESTABLEZCA, ASÍ COMO COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN:**

1.- *Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales*. La competencia estatal para dictar las bases se ubica en el art. 149.1.18ª CE.

2.- *Defensa del consumidor y usuario*. La legislación estatal (Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, que fue objeto de la STC 15/1989, de 26 de enero, declarando la inconstitucionalidad de alguno de sus preceptos) se fundamenta en el art. 51 CE. La ampliación competencial que se pretende tiene como objeto equiparar el nivel de todas las CCAA, pues algunas han asumido esta competencia como de desarrollo legislativo y otras sólo como competencia de ejecución. Este último es el caso de

Cantabria (art. 24,d. EAC). La competencia será ejercida de acuerdo con las bases y coordinación de la sanidad (149.1.16<sup>a</sup>), ordenación de la actividad económica (149.1.13<sup>a</sup>), política monetaria (149.1.11<sup>a</sup>), la planificación y la libertad de empresa (arts. 131 y 38 CE).

3.- *Normas adicionales de protección del medio ambiente.* La competencia estatal para dictar las bases está en el art. 149.1.23<sup>a</sup> CE. Ha de tenerse en cuenta la STC 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas de 1988, que interpreta dicho título estatal.

4.- *Régimen minero y energético.* La competencia estatal para aprobar las bases procede del art. 149.1.25<sup>a</sup> CE. Las submaterias «minas» y «energía» deben relacionarse con «industria» e «instalaciones de producción, transporte y distribución de energía».

5.- *Ordenación del sector pesquero.* La competencia estatal para dictar las bases se incluye en el art. 149.1.19<sup>a</sup> CE. La ordenación del sector pesquero, competencia que asumirán las CCAA, es distinta de la competencia sobre pesca marítima, que es estatal (art. 149.1.19<sup>a</sup>) y en tal sentido se ha pronunciado el TC delimitando ambos títulos primero en la STC 158/1986, de 11 de diciembre, y más tarde, sobre todo, en las SSTC 56/1989, de 16 de marzo y 147/1991, de 4 de julio. La competencia estatal sobre pesca marítima incluiría el régimen de explotación de recursos pesqueros, normas sobre recursos y zonas de pesca, fondos, caladeros, distancias y cupos, regulación de actividades extractivas, artes y medios de pesca, protección, conservación y mejora de recursos pesqueros, períodos, vedas y horas. El Estado también dictará las bases de la ordenación del sector referidas a quién puede ejercer la actividad, construcción de buques, registros, cofradías de pescadores, lonjas, etc.

6.- *Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.* La competencia estatal para dictar las bases procede del art. 149.1.27<sup>a</sup> CE. Ha de considerarse también el art. 149.1.21<sup>a</sup> en relación con las telecomunicaciones y la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las mismas (asignación de frecuencias y autorizaciones). También la ley 4/1980, de 10 de enero (Estatuto de la radiotelevisión) y la ley 46/1983, de 26 de diciembre (sobre el tercer canal). En relación con la prensa las CCAA asumirían facultades sobre autorizaciones de empresas periodísticas. En el EAC había ya referencias parciales en el art. 27.

7.- *Denominaciones de origen,* en colaboración con el Estado. Para las CCAA que no tuvieran aún esta competencia (Castilla-León). En Cantabria está en el art. 24.c) EAC.



C) MATERIAS EN LAS QUE SE PRETENDE QUE LAS CCAA ASUMAN COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO:

1.- *Asociaciones*. La competencia estatal para legislar procede de los arts. 22.1 y 149.1.1ª CE. Ha de tenerse en cuenta que algunas asociaciones aparecen vinculadas a otros títulos competenciales por su actividad específica.

2.- *Ferias internacionales*. La competencia estatal se pretende derivar de los arts. 149.1.3ª CE (relaciones internacionales) y 10ª (régimen aduanero, arancelario y comercio exterior).

3.- *INSERSO*: Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social. La competencia estatal deriva del art. 149.1.17ª CE (legislación de Seguridad Social). La competencia autonómica supondría la gestión de centros, servicios y prestaciones sociales del sistema de Seguridad Social. Esta gestión estará condicionada por diversos aspectos: la legislación estatal determinará la condición de beneficiario, la financiación se efectuará de acuerdo con las normas del régimen económico de la Seguridad Social, se fijarán instrumentos de seguimiento del gasto. El Estado podrá establecer planes generales de necesidades, programas y servicios, reservarse la creación y gestión de centros estatales, etc.

4.- *Gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, que no se reserve el Estado*. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenio. La competencia estatal se fundamenta en el art. 149.1.28ª CE y la gestión ya la han asumido muchas CCAA, entre ellas la de Cantabria [art. 24 b) EAC].

5.- *Pesas y medidas. Contraste de metales*. La competencia legislativa del Estado deriva del art. 149.1.12ª CE. La competencia autonómica se enmarca en la Ley 3/1985, de 18 de marzo (modificada en 1986), de metrología, y la STC 100/1991, de 13 de mayo, sobre dicha Ley.

6.- *Planes estatales de implantación o reestructuración de sectores económicos*. La competencia estatal deriva del art. 149.1.13ª CE y la participación autonómica se pretende regular, caso a caso, en las normas que aprueben los planes mencionados.

7.- *Productos farmacéuticos*. La competencia estatal se recoge en el art. 149.1.16ª CE (legislación sobre productos farmacéuticos). La competencia autonómica se enmarcaría exclusivamente en la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, como materia distinta de la «ordenación farmacéutica» incluida en el título «Sanidad» y como tal asumida ya por las CCAA. En el caso de Cantabria, art. 23.3 EAC produciéndose la «interpretación» y los traspasos en el RD 2030/1982, de 24 de julio.

8.- *Propiedad industrial*. La competencia estatal deriva del art. 149.1.9ª CE. Las facultades de ejecución autonómicas se enmarcan en la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes, y en la Ley 32/1988, de 11 de noviembre, de Marcas, entre otras normas.

9.- *Propiedad intelectual*. También aquí la competencia legislativa estatal deriva del art. 149.1.9ª CE. Las facultades de ejecución autonómica se enmarcan en la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, modificada por Ley 20/1992, de 7 de julio.

10.- *Salvamento marítimo*. La competencia estatal deriva del art. 149.1.20ª CE (marina mercante). Se prevé al respecto la necesidad de planificar y coordinar las actuaciones de las diferentes Administraciones pues no se contempla el traspaso de medios como tampoco se hizo en relación con las CCAA de primer grado en su momento.

11.- *Trabajo: ejecución de la legislación laboral*. La competencia estatal deriva de los títulos ubicados en los arts. 149.1.2ª (inmigración), 7ª (legislación laboral) y 13ª (planificación de la economía). Dentro de este título se incluirían submaterias que responden a la denominación más amplia de «legislación laboral» como relaciones de trabajo, seguridad e higiene, fundaciones laborales, sociedades anónimas laborales, expedientes de regulación de empleo, ayudas para el fomento del empleo y servicio público de estiba y desestiba. El Estado se reserva todas las competencias en materia de migraciones y fondos de empleo, sin perjuicio de lo que puedan disponer en el futuro las normas sobre estas materias.

#### D) LA EDUCACIÓN COMO PROBLEMA ESPECÍFICO

En el ámbito de la educación se recoge la siguiente fórmula: «Desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1º del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1º del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía».

La ampliación de esta competencia, no obstante, se abordará «en los términos y condiciones que garanticen el funcionamiento del sistema educativo nacional». Por ello las partes firmantes «reconocen la necesidad de adecuar el calendario a los compromisos establecidos para implantar la reforma educativa aprobada por las Cortes Generales, los plazos en ella previstos para los diferentes

niveles educativos, así como los específicos mecanismos de financiación contemplados para su realización».

Aun reconociendo la posibilidad de un «tempus» más lento en esta materia, a partir del curso 1992-93 el Estado y las CCAA iniciarán la preparación de las Administraciones autonómicas para que puedan recibir en su momento los trasposos inherentes a esta competencia promoviendo, además, la participación de las CCAA en las reformas derivadas de la LOGSE.

Como esta competencia supone un elevado incremento de la financiación autonómica se afirma en los pactos que «establecida la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas para el período 1992-1996, la modificación del porcentaje de participación derivada de la asunción de las competencias en materia de enseñanza, se producirá en el marco de la revisión del sistema de financiación que acuerde el Consejo de Política Fiscal y Financiera al final de este período», lo que apunta a ese momento como el de la efectividad plena de la competencia.

De todas formas los límites del ejercicio de la competencia autonómica serían: las CCAA facilitarán información a la Administración del Estado sobre el funcionamiento del sistema educativo; la creación de centros y la implantación de nuevos estudios se realizará de acuerdo con criterios de planificación general abordados en el seno de la conferencia sectorial correspondiente; la Administración del Estado establecerá mecanismos que garanticen una prestación homogénea del servicio educativo y procedimientos que permitan seguir y evaluar el sistema en su conjunto; también la Administración del Estado fijará los requisitos y datos que deben suministrar las CCAA a efectos de elaboración de estadísticas; la Administración del Estado podrá adoptar medidas para corregir desigualdades o desequilibrios en la prestación del servicio y establecer principios comunes de actuación en materias relativas a inversiones o personal.

La ampliación competencial dará lugar a un posterior proceso de trasposos en el que se identificarán en concreto las funciones, servicios y medios a traspasar.

#### E) EXCLUSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EXCEPTO EL INSERSO

Por otro lado, queda fuera de la ampliación pactada la materia «Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD)», sin perjuicio de que se intensifique la participación de las CCAA, dentro del marco de la Ley General de Sanidad de 1986, en los debates y trabajos del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

## F) REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

¿Qué significan para Cantabria estos Pactos que plasma luego la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre? Suponen el traspaso, y la posterior asunción estatutaria, de 29 competencias, algunas de las cuales no son nuevas sino ampliación o ratificación de otras ya existentes, como en seguida aclararé. Transferencia que se realiza, como para las demás CCAA, distinguiendo en cada una de ellas el carácter y funciones que se incluyen (competencias exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecución, o sólo de ejecución de la legislación estatal) y en los términos y con los condicionamientos generales antes expuestos.

Algunas de estas competencias estaban contempladas como posibles competencias a asumir en el futuro en el antes mencionado art. 25 EAC. Otras son enteramente nuevas. A su vez, unas derivan del art. 149.1 CE, esto es, de la lista de competencias estatales que permite a las CCAA compartir la competencia por no estar reservadas enteramente al Estado, y otras se ubicarían en el art. 149.3, esto es, competencias que no aparecen en el art. 149.1 y son por tanto residuales.

Si se cruzan todos estos criterios se puede llegar al siguiente cuadro donde la primera columna designa en términos abreviados la competencia de que se trata, la segunda el carácter con que se transfiere, la tercera el apartado del art. 149 CE en que se ubica y la cuarta si estaba o no ya prevista en el Estatuto:

Competencia	Carácter	Arts. CE	Previsión EAC
1. Ordenación y concesión de recursos hidráulicos cuando las aguas discurren por el ámbito de la CA	Exclusiva	149.3	25.a) y b) EAC
2. Casinos, juegos y apuestas	Exclusiva	149.3	25.c) EAC
3. Cooperativas y mutuas no integradas en la Seguridad Social	Exclusiva	149.3	No
4. Espectáculos públicos	Exclusiva	149.3	No
5. Estadística para fines no estatales	Exclusiva	149.3 y 149.1.31 <sup>a</sup>	22.19 EAC
6. Fundaciones	Exclusiva	149.3	No
7. Industria	Exclusiva	149.3	No
8. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando el transporte no salga de la CA y su aprovechamiento no afecte a otras	Exclusiva	149.1.22 <sup>a</sup>	25.d) EAC
9. Procedimiento administrativo derivado de sus especialidades organizativas	Exclusiva	149.1.18 <sup>a</sup>	No

10. Publicidad	Exclusiva	149.3	25.e) EAC
11. Servicio meteorológico de la Comunidad	Exclusiva	149.3 y 149.1.20 <sup>a</sup>	No
12. Corporaciones de Derecho Público	Desarrollo legislativo y ejecución	149.3	No
13. Normas adicionales de protección del medio ambiente	Desarrollo legislativo y ejecución	149.1.23 <sup>a</sup>	25.h) EAC
14. Defensa del consumidor	Desarrollo legislativo y ejecución	148.1.12 <sup>a</sup>	24.d) EAC
15. Régimen minero y energético	Desarrollo legislativo y ejecución	149.1.25 <sup>a</sup>	25.m) EAC
16. Ordenación del sector pesquero	Desarrollo legislativo y ejecución	149.1.19 <sup>a</sup>	25.f) EAC
17. Prensa, radio y televisión	Desarrollo legislativo y ejecución	149.1.27 <sup>a</sup>	27 EAC (parcialmente)
18. Educación	Desarrollo legislativo y ejecución	149.1.30	25.l) EAC
19. Asociaciones	Ejecución	149.3	No
20. Ferias internacionales	Ejecución	149.1.10 <sup>a</sup>	No
21. INSERSO	Ejecución	149.1.7 <sup>a</sup>	25.k) EAC
22. Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, que no se reserve el Estado	Ejecución	149.1.28 <sup>a</sup>	24.b) EAC (extralimitación)
23. Pesas y medidas. Contraste de metales	Ejecución	149.1.12 <sup>a</sup>	No
24. Planes estatales de implantación o reestructuración de sectores económicos	Ejecución	149.1.13 <sup>a</sup> / 149.3	No
25. Productos farmacéuticos	Ejecución	149.1.16 <sup>a</sup>	No
26. Propiedad industrial	Ejecución	149.1.9 <sup>a</sup>	No
27. Propiedad intelectual	Ejecución	149.1.9 <sup>a</sup>	No
28. Salvamento marítimo	Ejecución	149.3	25.g) EAC
29. Trabajo	Ejecución	149.1.7 <sup>a</sup>	25.j) EAC

Conviene realizar alguna aclaración adicional. Como puede observarse se incluyen todas las competencias que en el Estatuto aparecían como diferidas en el antes citado art. 25 EAC, excepto el apartado i) de dicho artículo, que dice así: «obras públicas y transportes no incluidos en el artículo 22». El art. 22.4 EAC se refiere a la competencia de la Comunidad sobre las obras públicas de su interés realizadas dentro de su territorio y que no sean de interés general del Estado, ni afecten a otras CCAA. El art. 149.1.24<sup>a</sup> CE reserva al Estado las

obras públicas de su interés realizadas dentro de su territorio y que no sean de interés general del Estado, ni afecten a otras CCAA. El art. 149.1.24<sup>a</sup> CE reserva al Estado las obras públicas de interés general o que afecten a varias CCAA, competencia que no parece traspasable so pena de desapoderar al Estado para la realización de las grandes infraestructuras. En cuanto a los transportes ha de tenerse presente la Ley orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en relación con los transportes mecánicos por carretera y por cable. Así, pues, prescindiendo de la referencia a las obras públicas del art. 25.i) EAC todas las demás materias allí mencionadas se incluyen en los Pactos y en la posterior Ley orgánica de Transferencias 9/1992.

Entre las nuevas competencias exclusivas que se transfieren a las Comunidades Autónomas está la materia «estadística para fines no estatales», que en realidad contemplaba ya el art. 22.19 EAC por lo que no puede decirse que sea nueva, pero que se incluye por razones de homogeneidad y clarificación dado que no aparecía en el listado del art. 148 CE y por otra parte el art. 149.1.31<sup>a</sup> aludía a la competencia estatal en materia de estadística para fines estatales, lo que podía interpretarse como que la estadística para fines autonómicos era una competencia residual (149.3) que las CCAA de segundo grado no podían, por ello, asumir. De ahí la inclusión también de la materia.

Entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución aparece la «defensa del consumidor y usuario», que también estaba contemplada de forma expresa en el art. 24.d) EAC como competencia meramente ejecutiva. La transferencia lo que hace es, pues, ampliar su carácter y sus funciones. En materia de «prensa, radio y televisión» había una remisión en el EAC al Estatuto jurídico de la Radiotelevisión (art. 27), pero se silenciaba la referencia a la prensa.

En cuanto a la transferencia de competencias meramente ejecutivas de la legislación estatal se incluye la referencia a la «gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, que no se reserve el Estado» fijándose los términos de la gestión mediante convenio. Esta competencia se mencionaba asimismo en el art. 24.b) EAC, pero podía considerarse una extralimitación, que ahora se sana, por cuanto la competencia se basa en el art. 149.1.28<sup>a</sup> CE, precepto en el que no podían asumir competencias las CCAA de segundo grado. La clarificación efectuada incluye el inciso «que no se reserve el Estado», posibilitando así que haya museos de titularidad estatal cuya gestión no se transfiera (por ejemplo la gestión del Prado, sobre esa base, no se transferirá a la Comunidad de Madrid).

En consecuencia las 29 competencias citadas significan, en realidad, 26 nuevas competencias, la ampliación de una y la clarificación de otras dos.

¿Por qué se ha hablado, pues, de 32 «nuevas competencias»? Porque a veces se leen los textos apresuradamente y no se matiza. Y es que los Pactos y la Ley orgánica 9/1992 aluden también a «instituciones públicas y tutela de menores» y «transporte marítimo» entre puertos de una misma Comunidad, que se transfieren como competencias exclusiva sólo a la Comunidad de Baleares, y a «denominaciones de origen», que se transfiere como competencia de desarrollo legislativo y ejecución sólo para Castilla y León. La primera ya la tenía Cantabria sobre la base del título «asistencia y bienestar social» (art. 22.18 EAC), la segunda no le afecta y la última también la había asumido en el art. 24.c) EAC.

De las materias «diferidas» mencionadas en el art. 25.1 EAC se contemplan como exclusivas cuatro: los apartados a) y b) (aprovechamientos hidráulicos y aguas subterráneas), c) (casinos y apuestas), d) (transporte de energía) y e) (publicidad). Otras cinco aparecen como competencias autonómicas de desarrollo legislativo de las bases estatales: los apartados f) (ordenación del sector pesquero), g) (salvamento marítimo), h) (normas de protección del medio ambiente), l) (la educación, sobre la que ya se han indicado los términos previstos en los Pactos y en la Ley orgánica 9/1992) y m) (régimen minero y energético). Finalmente, dos aparecen como competencias de ejecución de la legislación estatal: los apartados j) (trabajo) y k) (Seguridad social: aunque sólo el INSER-SO).

Es evidente que la operación diseñada en los Pactos Autonómicos de febrero de 1992 e instrumentalizada luego a través de la Ley de Transferencias de 23 de diciembre de 1992 supone un hito importantísimo, porque prácticamente iguala a la Comunidad de Cantabria, como a las demás de segundo grado, a las Comunidades Autónomas llamadas de primer grado. Son pocas ahora las grandes materias competencias que las diferencian: determinadas competencias en materia de Administración de Justicia, policía, ordenación del crédito, banca y seguros y gestión del INSALUD. Otras competencias que aparecen explícitas en los estatutos de las CCAA de primer grado y que no constan así en el Estatuto de Cantabria podrían ubicarse en otros títulos competenciales genéricos.

#### **4. Procedimiento de asunción de las nuevas competencias**

La ampliación competencial citada estaba prevista que se llevará a cabo mediante la transferencia acordada a través de ley orgánica por las Cortes Generales según lo dispuesto en el art. 150.2 CE. En dicha ley se incluirían para todas las CCAA afectadas las materias objeto de ampliación concretándose allí también las adaptaciones geográficas y específicas que cada Comunidad

requiriera. El plazo previsto para presentar a las Cortes el proyecto se fijaba en el propio año 1992.

Inmediatamente después de ser aprobada la ley de delegación los partidos políticos firmantes se comprometían a promover en las instituciones de que forman parte la incorporación de las competencias mencionadas en los Estatutos mediante su reforma. La reforma estatutaria seguiría la tramitación prevista con carácter general en la Constitución y en los propios Estatutos y se pretendía hacer mediante un único artículo que recoja las competencias citadas en los términos previstos en la ley de transferencia.

Asumidas las competencias las Comisiones Mixtas de Transferencias de cada Comunidad determinarán, mediante los oportunos acuerdos, los medios personales y materiales que hayan de ser objeto de traspaso para la efectividad del ejercicio de las competencias en los casos que procedan.

Se prevé también la reforma de los Estatutos de la Comunidad Autónoma Valenciana y de Canarias incorporando a ellos la ampliación efectuada por las Leyes orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias en materia de titularidad estatal.

Queda fuera, finalmente, de los pactos la implantación del régimen de autogobierno de Ceuta y Melilla, sobre lo que no se logró el necesario consenso.

Pues bien, lo pactado se llevó a cabo en los términos expuestos a través de la citada Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, denominada «de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución». Se trata de una ley breve, de 22 artículos que enumera primero las competencias que se transfieren a todas las Comunidades de segundo grado (arts. 2, para las competencias exclusivas, 3 para las de desarrollo legislativo, y 4 para las de ejecución) y luego las específicas de alguna Comunidad Autónoma (art. 5), dedicando dos preceptos a la transferencia de la educación (arts. 19 y 20).

En los arts. 6 a 18 se realiza la delimitación y condiciones del ejercicio de las competencias en los términos aludidos más atrás y, por último, el art. 22 alude a los futuros traspasos de medios y servicios cuando sean necesarios, y el art. 23 se refiere a las modalidades de control en los siguientes términos:

«Las Comunidades Autónomas adaptarán el ejercicio de las competencias transferidas por la presente Ley orgánica a los siguientes principios y controles, sin perjuicio de los que puedan establecerse en la normativa específica:



- a) Las Comunidades Autónomas facilitarán a la Administración del Estado la información que ésta solicite sobre las materias correspondientes.
- b) Las facultades y servicios transferidos mantendrán, como mínimo, el nivel de eficacia que tengan en el momento de la transferencia.
- c) En caso de incumplimiento de los requisitos anteriores, el Gobierno requerirá formalmente al respecto a la Comunidad Autónoma y, si persistiera el incumplimiento, podrá suspender a partir de los tres meses de facultades y servicios, dando cuenta de ello a las Cortes Generales, quienes resolverán sobre la procedencia de la decisión del Gobierno, levantando la suspensión o acordando la revocación del ejercicio de la facultad transferida».

Este último condicionante es posible porque se trata, todavía, de transferencias de competencias estatales y de acuerdo con el art. 150.2 CE el titular de la competencia puede prever en ella «las formas de control que se reserve el Estado». Una vez incorporado el contenido de la ley a los Estatutos una conclusión similar habría que deducirla del art. 155 CE.

Aprobada la ley se ha iniciado ya el segundo momento previsto en los Pactos, es decir, la iniciativa legislativa de modificar el Estatuto en los términos contemplados por la citada Ley orgánica 9/1992.

## **5. El desarrollo del principio de cooperación: las Conferencias Sectoriales**

La segunda parte de los Pactos Autonómicos se refiere al principio de cooperación, un principio esencial si bien no formulado expresamente en la Constitución. El documento pactado comienza en este punto recordando la doctrina constitucional al respecto, que merece ser conocida por todos los responsables institucionales. Y es que, en efecto, el TC ha dicho que ese principio de cooperación «que no es menester justificar en preceptos concretos se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que implanta la Constitución» (STC 18/1982, de 4 de mayo) «porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado en la Constitución» (SSTC 80/1985, de 4 de julio y 96/1986, de 10 de julio). Principio que debe informar y presidir las relaciones entre el Estado y las CCAA en beneficio de ambos (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, 71/1983, de 29 de julio, 104/1988, de 8 de junio, 252/1988, de 20 de diciembre...).

Este «deber de colaboración» (STC 18/1982) al que están sometidos el Estado y las CCAA no implica extensión alguna de las competencias estatales,

ni puede imponerse coactivamente sino que ha de buscarse «la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes, que por esta vía participan en la formación de la voluntad estatal» (SSTC 80/1985 y 96/1986).

Después de recordar esta doctrina y de considerar que el mencionado principio es consustancial con el buen funcionamiento del Estado autonómico, el acuerdo plasma el compromiso de los partidos firmantes de adoptar «un comportamiento político coherente con el principio de cooperación» en las relaciones entre los diversos poderes territoriales. Comportamiento de cooperación que:

– «pondere, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones, de manera que el sistema de relaciones se base en una voluntad política de cooperación, asentada sobre una actitud de recíproca lealtad constitucional y estatutaria».

– posibilite la toma de decisiones conjuntas en asuntos donde existan competencias compartidas o exijan articular una actuación común para lograr una actuación más eficaz.

– sea un elemento de equilibrio, en particular en aquellas áreas de poder concurrente.

– y proteja los intereses conjuntos del Estado autonómico buscando relaciones constructivas.

Al servicio de estos objetivos se considera que la técnica de cooperación más adecuada para abordar actuaciones o tareas comunes es la *planificación y la programación conjunta* y como instrumento para canalizar las relaciones de colaboración el medio normal deben ser las *Conferencias Sectoriales*.

Las Conferencias Sectoriales se conciben como órganos de trabajo al máximo nivel (Ministro y Consejeros) que deben ser impulsados y constituidos en aquellas áreas en que no existan. Ahora se pretenden generalizar, en concreto, en el ámbito de la cultura (donde no existían más que órganos de segundo nivel en temas sectoriales: patrimonio, museos, archivos), vivienda, trabajo (donde no había un órgano similar), transportes (Conferencia Nacional de Transportes), turismo, pesca (donde no había ningún órgano similar), sanidad y salud pública (donde ya existía el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre la Droga), medio ambiente, investigación (donde existe el Consejo General de la Ciencia y Tecnología), protección civil (donde existe la Comisión Nacional de Protección Civil), educación, industria (donde no hay órganos de encuentro), infraestructuras y ordenación del territorio, consumo, asuntos sociales y agricultura. Sus funciones

tendrán carácter consultivo o de participación en la toma de decisiones para articular políticas conjuntas y programaciones comunes de todas las CCAA, examinar proyectos estatales que afecten a las CCAA y que pueden cofinanciarse, contrastar puntos de vista, intercambiar información, fijar criterios para evaluar el cumplimiento de compromisos, etc.

Las Conferencias Sectoriales se basan en el principio del consentimiento de las partes adoptando sus acuerdos, como regla, por unanimidad; criterio que puede sustituirse por reglas de mayorías en supuestos específicos.

El desarrollo de la cooperación se complementa con las relaciones bilaterales cuando no se pueda dar respuesta en las Conferencias Sectoriales a los asuntos específicos de una Comunidad por razón de «las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada Comunidad Autónoma».

Expresamente se prevé que la Conferencia Sectorial constituida en el Ministerio para las Administraciones Públicas sobre asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sea el instrumento donde articular la participación de las CCAA en las fases ascendente (presentación de propuestas a los órganos de la CEE) y descendente (aplicación y ejecución del Derecho comunitario) del proceso comunitario europeo.

## IX. FINAL

1.- La Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, supone, como ya he señalado, un hito significativo muy importante al que, sin embargo, no se le ha dado la relevancia que merece, al menos en los primeros meses posteriores a los Pactos. Una capa de denso silencio se instaló sobre ellos y permanecieron incluso sin publicarse hasta el mes de septiembre de 1992, y aun entonces en circulación relativamente restringida. Y, sin embargo, la igualación competencial ha dado con ellos un paso decisivo. Falta ahora la negociación de los traspasos inherentes a las nuevas competencias, proceso que será seguramente lento y complejo. Pero el salto es, desde luego, cualitativo y de una gran trascendencia desde la óptica de los postulados derivados del concreto sistema constitucional de distribución de competencias. Insisto en esto: desde la lógica del sistema constitucional. Otra cosa es desde la lógica política, óptica que también debe considerarse. Porque el significado de los Pactos de 1992 ha sido también minusvalorado en algunos sectores, no se sabe muy bien por qué razones, aunque algunas puedan intuirse.

Como se señala en otra parte de este libro a veces se le piden al sistema autonómico lo que éste en ningún caso puede proporcionar: la solución tautológica a todos los problemas, cuando se trata de un mero instrumento que hay que valorar en función de su razón de ser y, después, en razón de sus frutos y de sus resultados.

Los problemas económicos, la insuficiencia de infraestructuras, la limitación de la hacienda autonómica, la deficiente calidad o eficacia de algunos servicios ante un sistema complejo de competencias y de atribución de responsabilidades de los éxitos y los fracasos son vagamente atribuibles a los poderes centrales en la medida en que no corresponden claramente siempre a la responsabilidad de la Comunidad Autónoma y permiten instalar en un amplio sector ciudadano una cierta cultura de la queja que, sobre la base de algunos datos reales, aglutina también sentimientos internos, identificadores y de cohesión que naturalmente son aprovechados por los gobernantes autonómicos y a veces también por quienes no lo son.

Al final, esa cultura como creencia y valor social es la que acaba institucionalizándose porque ambas, cultura e instituciones, son inseparables, ya que éstas expresan y, en su caso, refuerzan aquélla, como ha recordado recientemente Víctor PÉREZ DÍAZ. Por eso, pasados ya diez años desde la experiencia autonómica, cabe preguntarse si el instrumento sirve o no, presta o no,

dinamiza o no, y si el problema o, en su caso, la solución a muchos problemas está en él y en lo que significa o también en la sociedad de la que emana y de la que es expresión.

Quizá por eso no se observan con entusiasmo, como en 1981, ni en ocasiones se ven como avances lo que desde la dinámica del sistema constitucional significa la ampliación competencial. Porque –y este es un dato fundamental– la ampliación no cambia cualitativamente la sustancia política de cada Comunidad. El peso específico de cada Comunidad en función de su historia, de su entidad económica, de su cohesión social sigue estando presente por encima de las competencias concretas, lo cual es perfectamente lógico y significa que, además de competencias que se puedan asumir y gestionar, hace falta una sociedad que las vertebre.

Los problemas sociales y económicos pueden hallar un mejor enfoque desde la óptica autonómica. Por eso es preciso apurar el sistema y profundizar en él, porque lo exige la misma lógica constitucional. Lo que a su vez reclama la lealtad de todos a ese principio o criterio descentralizador desde la diversidad pero desde la coherencia del todo que aglutinan. Profundización en el sistema autonómico que permita jugar a cada parte con todos los mimbres del sistema para romper, de alguna manera, esa cultura del vago, genérico y abstracto victimismo que es perfectamente visible y que se instala casi por todas partes. Un victimismo y una queja permanente que es más fácil que permanezca mientras haya un centro vagamente responsable de todo o, al menos que se observa como tal por un amplio sector de ciudadanos que tienen esa muchas veces desviada percepción, que a la postre es la que finalmente se impone.

El sistema competencial es un puro instrumento al servicio de los ciudadanos, pero no un mecanismo de sustitución de los ciudadanos. Como no lo es cualquier Poder Público. Por eso, junto a los medios y las competencias, hace falta una sociedad que se realice desde ellos y asuma su propio protagonismo a través de sus instituciones políticas. Éstas no pueden por sí solas protagonizar y encarar en exclusiva la solución de los problemas sociales y económicos de una región. Es preciso también el dinamismo de la propia sociedad que, huyendo del paternalismo, busque apoyos y colaboraciones cuando sea menester pero que protagonice también por sí misma el despegue y la búsqueda común de respuestas o de preparación para afrontar respuestas sin esperar de los Poderes Públicos lo que éstos acaso no pueden aportar. Por todo ello, la aclaración de la definitiva –en lo que cabe hablar de definitiva– distribución competencial y la consolidación del modelo de financiación resultan presupuestos inexcusables, pero no suficientes.

La lógica partidista oscurece a veces estos problemas de fondo que quedan reducidos a una óptica microscópica y del día a día, donde sus correlatos jurídicos

resultan apenas relevantes. Pero estos correlatos, que no son objetivos en la línea apuntada: conseguir un modelo autonómico en el que el instrumento que las normas y las competencias significan se utilicen para promocionar, para regular, orientar y encauzar sectores, para invertir en infraestructuras, para interrelacionar y para abandonar las pequeñas controversias inútiles...

Para eso hacen falta varias cosas, que no siempre se tienen. Hacen falta instrumentos competenciales y financieros, pero también medios humanos, profesionales competentes, conexiones, consolidación institucional, lenguaje, asunción de actitudes modernizadoras y abiertas. Y sensibilidad.

Las Comunidades Autónomas pueden, pues, hacer cosas, pero no todas las cosas. Es preciso querer, apostar más allá de hoy, disponer de medios y de personas y apelar al apoyo social sin tampoco enquistarse en sí misma, para lo cual en el plano institucional es precisa la consolidación y en el plano político se necesita también un debate sereno, plural y desapasionado en el que se descarte, por un lado, la descalificación y, por otro, la autocomplacencia de la crítica.

El ámbito político aparece así como decisivo porque responde a una realidad social más allá o por encima de las propias competencias.

2.- Desde otro punto de vista, la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, salvadas las evidentes distancias, trae el recuerdo de la LOAPA de 1982 por tratarse de una ley interpretativa. ¿No es acaso esta Ley orgánica 9/1992 una ley interpretativa? A mi juicio, lo es claramente y, en ese sentido, recuerda algunos aspectos de la vieja LOAPA. Es interpretativa porque deduce, concreta, limita y enmarca el contenido “material” de los títulos competenciales genéricamente enunciados en la Constitución, entrecruzándolos, conectándolos, solapándolos.

La diferencia está, sin embargo, en que al tratarse de una transferencia de competencias estatales, de acuerdo con el art. 150.2, es el titular de la transferencia quien realiza y concreta los términos de la misma y por eso una eventual extralimitación legislativa de una Comunidad sería fácilmente controlable. Una vez que el contenido concreto de la Ley orgánica 9/1992 se incorpore a los Estatutos, sucedería lo mismo por el juego del principio dispositivo. El TC no es que se viera condicionado por la “interpretación” constitucional efectuada por ellos sino por la autolimitación plasmada en el Estatuto en aplicación del principio dispositivo de modo que, entonces, si una Comunidad legislara en alguno de los temas apuntados sin respetar esa “interpretación” lo que sucedería es que está legislando en contra del propio Estatuto y el TC se vería obligado a proteger dicho Estatuto. El pacto actual, a reserva de otros cambios que

eventualmente pudieran producirse, queda así blindado y descarga al TC de una cada vez más peligrosa tarea: la de resolver casuísticamente todos los supuestos concretos con los únicos y limitados criterios del art. 149.1 CE, desactivando el riesgo de arbitrismo y de soluciones potencialmente incoherentes.

Pero al mismo tiempo que esta operación manifiesta sus aspectos más positivos destaca igualmente sus insuficiencias. Por una parte, la evidencia de la necesidad de un pacto, que acaba resultando el aspecto principal más allá del dogmatismo jurídico, dado que es improbable que del texto constitucional vigente se pudieran deducir, sin riesgos, desbloques competenciales por otra vía. Pero, por otro lado, si la “interpretación” plasmada en los Estatutos reformados reduce el ámbito de la conflictividad, nada impide que siga existiendo por la enorme complejidad del sistema y su potencial complicación por el juego de la acumulación de títulos que limitan y matizan otros y que conducen a que el TC se tenga que seguir pronunciando, con los mismos criterios e instrumentos actuales, cuando surjan nuevas realidades sobre las que Estado o CCAA quieran actuar. La simplificación ya no es posible –creo yo– con los instrumentos del Derecho, que han rendido un servicio inapreciable más allá de lo que era lícito exigir a una tan delicada herramienta. Y si eso es así, como así pienso que es, la evidencia de lo sucedido en 1992 destaca más todavía, es decir, la necesidad de un pacto político para generar en el futuro una mayor clarificación y simplificación. Y el posible pacto supone seguramente, algún día, la recuperación del consenso constitucional y, a partir de la experiencia habida, repensar el sistema en su globalidad y, una vez madurado, plasmarlo en una reforma constitucional sobre cuyos perfiles resulta impertinente pronunciarse ahora.

3.- El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA es, como se ha visto, complejo y tiene puesta la mira en la eficacia, en la búsqueda de la cercanía de los centros de decisión a los problemas, en la atribución de instrumentos para que cada parte pueda ejercer una política propia que sin implicar diferencias en los derechos básicos no suponga la uniformidad, en el respeto a las distintas sensibilidades y al pluralismo.

Ese sistema complejo, tendencialmente inestable y conflictivo supone también un cambio de mentalidad en todos los actores y responsables políticos. Para empezar, la consideración de que las CCAA si bien no tienen todas las competencias no son algo “distinto y ajeno”, no son “el otro” sino que configuran el Estado, conforman el modelo de Estado descentralizado que apunta la Constitución. Eso supone la lealtad constitucional y estatutaria mutua, del Estado central y de las propias Comunidades, respecto de las competencias de las otras instancias. Y nos acerca también a la idea de coparticipación en la toma de decisiones y a los sistemas descentralizados que con uno u otro nombre existen en nuestra órbita cultural.

Pero de la misma manera que nos acerca a esos otros sistemas descentralizados, la misma complejidad del sistema nos aleja o debería alejarnos de los simplificadores. Digámoslo con unas palabras del prof. GARCÍA DE ENTERRÍA escritas en 1976: «En este clima de confusión no faltan y aun proliferan los demagogos de uno y otro signo, los que Jacobo BURCKHARDT llamaba los *terribles simplificateurs*, desde quienes se dan abiertamente a la irresponsabilidad regionalista y cantonalista más elemental hasta aquellos otros que pretenden hacer su agosto político por el camino fácil, y no menos irresponsable, del alarmismo y de la excitación del patriotismo espasmódico, por invocación enfática de la “unidad de España” y el anatema contra sus supuestos enemigos. Pero, el camino, una vez más, no es el de atiborrarnos de *slogans* y de mitos, que llaman a la irracionalidad y a la pasión, y en último término, por esa vía, al final de ella, a la violencia abierta. Por el contrario, lo obligado parece ser la actitud opuesta: detenernos a pensar sobre el problema (y, por tanto, antes de nada sobre la realidad que lo suscita) y aplicar sobre el mismo el único remedio de que como hombres y como ciudadanos disponemos: la razón».

«Los españoles –continuará diciendo el prof. GARCÍA DE ENTERRÍA– somos el pueblo europeo que llevamos más tiempo viviendo juntos en una cierta estructura política (...). Pero ello no quiere decir en absoluto que esa comunidad de vida deba identificarse indisolublemente con el armazón institucional que hoy la expresa políticamente. Esta es toda la cuestión y no otra, cuestión que nos remite, pues, a planos no ya de pasión y de violencia, sino de raciocinio operativo e instrumental perfectamente objetivables».

Y es a esa razón a la que el método jurídico presta su ayuda y su modesto y artesano bagaje de técnicas e instrumentos que hacen del Derecho, por encima de acusaciones peyorativas de leguleyismo provenientes de sectores donde predomina la ignorancia, un elemento imprescindible para la convivencia y para ordenar el pluralismo y las relaciones entre los hombres. Que los juristas acierten a plasmar en normas, en técnicas y en decisiones estos deseos depende también de los factores que condicionan al Derecho y entre ellos, fundamentalmente, los factores políticos. Que los resultados tangibles sean efectivamente más operativos habrá de valorarse en el futuro en función de las realizaciones. El análisis someramente esbozado en las páginas precedentes debe detenerse aquí porque no es misión del jurista ejercer de profeta.



## NOTA BIBLIOGRÁFICA

La bibliografía sobre la distribución de competencias y, en general, sobre el tema autonómico es muy abundante. Me limitaré, pues, en la medida en que puedan servir de ilustración, a las visiones de conjunto y obras generales donde el lector interesado puede hallar referencias bibliográficas más detalladas.

1.- Como obras generales con referencias a la distribución de competencias puede verse S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, 2 vols., Madrid, 1982 y 1984; E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985; S. MARTÍN-RETORTILLO (director), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989 y L. MARTÍN REBOLLO (director), *El futuro de las Autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*, Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1991 (en especial, el trabajo de J. TORNOS sobre la distribución de competencias, págs. 45 y ss.).

En la medida en que sirvió de referencia para los Pactos Autonómicos de 1981 es muy interesante el *Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

Especial mención debe hacerse al trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El Ordenamiento estatal y los Ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones*, publicado en «Revista de Administración Pública», núm. 100-102 (1983), e incluido luego en su libro, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985 pág. 292. En este libro se pueden hallar otros trabajos del autor dedicados a la distribución competencial, en especial *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, págs. 119 y ss. (antes en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 5, 1983) y *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, págs. 165 y ss. (antes en edición separada de Ed. Civitas, Madrid, 1983).

Con carácter general resulta esclarecedor, sobre la base de la jurisprudencia constitucional, el trabajo de F. TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988 (trabajo que, en su origen, fue un Informe sobre el Tribunal español para la VI Conferencia de Tribunales constitucionales europeos celebrada en Madrid en octubre de 1984 y que se publicó antes en el libro *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*, Centro de Estudios Constitucionales, Ma-

dríd, 1985, págs. 133 ss; libro donde se recogieron los trabajos de dicha Conferencia).

También, sobre la delimitación material, el excelente libro de C. VIVER I PI SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional (La delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional)*, Ed. Ariel, Barcelona, 1989.

Recientemente, en 1991, el Ministerio de las Administraciones Públicas y el INAP han publicado diversos Informes con el título genérico *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas* en los que se recogen, para las materias a las que cada Informe se dedica, los datos constitucionales y estatutarios así como referencia a la jurisprudencia constitucional recaída sobre ellos.

2.- Específicamente para el Estatuto de Cantabria, pueden consultarse los comentarios a los preceptos dedicados a las competencias en el libro de J. LÓPEZ-MEDEL, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cantabria*, Santander, 1992.

Para los demás Estatutos de Autonomía, puede verse el comentario a los preceptos sobre las competencias que cada una de ellas asumen en: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón* (dirigidos por J. BERMEJO), INAP, Madrid, 1985; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (dirigidos por E. RIVERO), INAP, Madrid, 1985; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (dirigidos por R. MARTÍN MATEO), INAP, Madrid, 1985; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía* (dirigidos por S. MUÑOZ MACHADO), INAP, Madrid, 1987; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias* (dirigidos por R. BOCANEGRA), INAP, Madrid, 1987; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia* (dirigidos por J.L. CARRO), INAP, Madrid, 1991. Asimismo, los *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'estudis autonòmics, Barcelona, 1990 (edición en catalán, 1988).

También, en una línea sistemática, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón*, en el vol. dirigido por A. EMBID, «Derecho Público aragonés.- Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón», Zaragoza, 1990, págs. 215 y ss. y L. COSCULLUELA, *Las competencias de la Comunidad*, en el vol. dirigido por R. GÓMEZ-FERRER, «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», Ed. Civitas, Madrid, 1987, págs. 383 y ss., al que corresponden algunas de las referencias del texto. Las demás citas de L. COSCULLUELA pertenecen a su trabajo *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, publicado en «Revista de Administración Pública», núm. 89 (1979),

págs. 7 y ss.; trabajo pionero que me sigue pareciendo importante y muchos de cuyos aspectos generales sigo aquí.

Sobre las competencias de Navarra el trabajo de J. CRUZ ALLI y M. M<sup>a</sup> RAZQUÍN, *Facultades y competencias de Navarra*, en el volumen dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO, «Derecho Público foral de Navarra. El mejoramiento del fuero», Ed. Civitas, Madrid, 1992, págs. 463 y ss. y sobre el País Vasco los trabajos incluidos en el tomo II de los *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, 4 tomos, IVAP, Oñati, 1992.

3.- Para datos y referencias sobre temas institucionales, conflictividad, información normativa y jurisprudencial resulta de gran interés el *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, dirigido por E. AJA, de los años 1989, 1990 y 1991, Ed. Civitas, Madrid, 1990 y 1991 y edición de la propia Fundación, Barcelona, 1992.

La idea de que la Constitución, de hecho no pone fin al período constituyente y la cita de J. DE ESTEBAN al comienzo del estudio procede del trabajo de este autor *Constitución española y Constituciones europeas*, incluido en el volumen «Estado y Sector público en España», Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1981, págs. 13 y ss.

La cita de E. GARCÍA DE ENTERRÍA sobre las posibles competencias de Cantabria en materia de montes vecinales, en *Las formas vecinales y su posible proyección futura (el nuevo régimen legal y el caso de Cantabria)*, Ed. Estudio, Santander, 1986.

En la parte final, sobre la vinculación entre las instituciones y la cultura, entendida como el conjunto de valores y creencias sobre los que asienta y articula una sociedad, puede verse el sugerente trabajo de V. PÉREZ DÍAZ, «*La emergencia de la España democrática, la “invención” de una tradición y la dudosa institucionalización de una democracia*», Fundación March, Madrid, 1991.

Sobre los Pactos Autonómicos, ya en pruebas este trabajo, S. MUÑOZ MACHADO, «*Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos*», en «Revista de Administración Pública», núm. 128 (1992), págs. 85 y ss.

La cita final del prof. GARCÍA DE ENTERRÍA corresponde a un trabajo suyo de 1976 titulado *La cuestión regional: una reflexión*, publicado en el diario «El

País» los días 21 a 26 de septiembre de ese año y recogida luego en su ya citado libro *Estudios sobre autonomías territoriales* (págs. 41 y ss.).

4.- La versión inicial de este trabajo procede de febrero de 1982. Ha permanecido inédito hasta ahora y al publicarlo en esta ocasión he procurado mantener el texto inicial sin otros añadidos que los que se deducen y resaltan en su propia lectura. De todos modos el cierre definitivo se fija a finales de 1992.

# LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

**SUMARIO:** I. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO INSTRUMENTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: LOS MEDIOS PERSONALES Y LAS POLÍTICAS DE PERSONAL.- II. DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA: 1. Las previsiones del texto constitucional y del Estatuto de Autonomía de Cantabria.- 2. Del régimen preautonómico a la constitución de las Comunidades Autónomas: los traspasos de funcionarios y su normativa. Problemas específicos.- 3. La Ley del Proceso Autonómico de 1983.- 4. Las competencias autonómicas en materia de función pública y la legislación básica estatal.- III. LA FUNCIÓN PÚBLICA ESTATAL Y AUTONÓMICA EN LA LEY 30/1984: CUESTIONES PRELIMINARES: 1. La situación de los funcionarios transferidos.- 2. La estabilización del personal contratado.- 3. La movilidad del personal.- 4. El personal eventual.- IV. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA LEY 30/1984: EL MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL COMO MARCO DE LA NORMATIVA DE CANTABRIA: 1. Referencia a los modelos teóricos.- 2. El modelo de Función Pública en la Ley 30/1984, de 2 de agosto: una reflexión crítica.- 3. Los mecanismos del modelo organizativo de la legislación estatal básica.- V. LA NORMATIVA DE CANTABRIA EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA: DE LA LEY 4/1986, DE 7 DE JULIO, A LA VIGENTE LEY 4/1993, DE 10 DE MARZO, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.- 1. Cuestiones preliminares: el ejemplo del «Informe», de 1985, de la Diputación General a las Cortes de Aragón, como referente institucional sobre la función pública y los problemas generales de la Administración Autonómica.- 2. Las Leyes de Cantabria 4/1986 y 4/1993: principios inspiradores.- 3. Ámbito de aplicación y clases de empleo público.- 4. Órganos superiores y de gestión en materia de personal.- 5. El Registro de Personal de la DRC.- 6. Estructura y organización de la función pública de Cantabria: Cuerpos y Relaciones de puestos de trabajo: A) GRUPOS Y CUERPOS DE FUNCIONARIOS.- B) RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y PLANTILLAS DE PERSONAL.- 7. La oferta de empleo público y la selección del personal: A) LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO.- B) LOS SISTEMAS DE SELECCIÓN DEL PERSONAL Y SU PROBLEMÁTICA: a) *Convocatoria y pruebas.*- b) *Tribunales de selección.*- c) *Valoración de las pruebas.*- d) *Algunas referencias al procedimiento de selección.*- e) *El nombramiento de interinos.*- f) *La selección del personal laboral.*- C) LA SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS MEDIANTE EL SISTEMA DE PROMOCIÓN INTERNA: a) *El acceso a un grupo inmediato superior.*- b) *La reserva de plazas para la promoción interna.*- c) *La exigencia de una previa estabilidad en el destino anterior.*- d) *Pruebas de selección y provisión de puestos de trabajo.*- e) *Otros requisitos.*- 8. La formación y perfeccionamiento de los empleados públicos: el Centro de Estudios de la Adminis-

tración Pública Regional de Cantabria.- 9. Provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa en la función pública de Cantabria: A) SISTEMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO: a) *Los concursos.*- b) *La libre designación.*- c) *Remoción del puesto de trabajo y sus consecuencias.*- d) *Otras formas extraordinarias de provisión de puestos de trabajo.*- B) LA PROMOCIÓN PROFESIONAL. C) REFERENCIA A LA MOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS.- 10. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario.- 11. Situaciones de los funcionarios de la DRC.- 12. Derechos y deberes de los funcionarios de la DRC.- 13. Sistema de retribuciones.- 14. Régimen disciplinario.- 15. Disposiciones Adicionales y Transitorias.- NOTA BIBLIOGRÁFICA.

## **I. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO INSTRUMENTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: LOS MEDIOS PERSONALES Y LAS POLÍTICAS DE PERSONAL**

La nueva estructuración territorial del Estado construida en torno a las Comunidades Autónomas se fundamenta y justifica como un instrumento de potenciación de la eficacia y la integración social, atendiendo también a la diversidad cultural, histórica, política, lingüística y social. Se trataba de redistribuir el poder a lo largo del territorio dotando a esos nuevos entes de autonomía política y, por ello, de potestades legislativas además de buena parte de las competencias de gestión que antes estaban atribuidas a la Administración del Estado. Pero esa redistribución territorial del poder era y es una redistribución instrumental y finalista, para la consecución de unos objetivos que, en síntesis, se puede decir que son los que lucen en el Título I de la Constitución española de 1978. Por eso, el Tribunal Constitucional ha repetido en múltiples ocasiones que las Comunidades Autónomas han de ser observadas a la luz de los postulados constitucionales no sólo del Título VIII sino de *toda* la Constitución.

Desde esta perspectiva hay que decir que las CCAA se legitiman también por sus rendimientos sociales, por el nivel de la calidad de los servicios que prestan, por la atención prioritaria a los problemas singulares de su territorio que se observan mejor desde la atalaya regional que desde la estatal. Se trata de realizar “una política propia”, con capacidad legislativa pero, sobre todo, potenciando unas Administraciones Públicas prestadoras de servicios en términos de calidad, agilidad y eficacia, capaces de actuar los fines de un Estado que se califica a sí mismo de “social”, de facilitar la integración social y de evitar el alejamiento y la inhibición del ciudadano ante los Poderes Públicos.

Es este un reto general de nuestro tiempo. Porque el primer interés del ciudadano se centra, en efecto, en el potenciamiento de unas Administraciones que presten eficazmente servicios, que proporcionen toda la variada gama de prestaciones que son hoy de competencia pública y de las que depende muchas veces la efectividad de algunas de las libertades constitucional y solemnemente proclamadas. Y es precisamente en este punto donde más fallan los mecanismos de garantía tan cuidadosa como brillantemente diseñados a lo largo del pasado siglo pero que no permiten, por lo general, la exigencia de la prestación o mejora de esos servicios públicos.

A este reto se dirige derechamente la apuesta que las CCAA significan, pues cabe pensar con algún fundamento que serán más sensibles al problema de la eficacia precisamente por la mayor cercanía al centro donde las dificultades se producen y por su mejor conocimiento de la realidad, de las necesidades y de las exigencias.

Pues bien, si las CCAA suponen un instrumento de potenciación de la eficacia y la integración social y es ahí donde habrán de señalarse las insuficiencias y las disfunciones, hay que decir inmediatamente que el logro de tales objetivos depende, en muy buena medida, de los medios personales de gestión, de los empleados públicos.

Las relaciones de los ciudadanos con la Administración se realizan normalmente a través de los empleados públicos, de los funcionarios. Ellos representan el rostro, el escaparate, la cara del Estado, de la Comunidad Autónoma. Pueden facilitar o dificultar, agilizar o retardar, cumplir o incumplir los postulados normativos que sirven de garantía, actuar rutinaria e inercialmente o hacerlo con el denostado espíritu de servicio que con frecuencia se identificaba también con el no menos vituperado espíritu de cuerpo, por encima de las disfunciones que su exacerbación haya podido producir.

De ahí que la incidencia del tema funcionarial resulte decisiva para las nuevas exigencias públicas. De ahí también la importancia de considerar al funcionario más que como un trabajador que percibe un salario, como agente del poder público para la ordenación de la sociedad, como señala A. NIETO. Y es que, sin renuncia alguna de los legítimos derechos laborales de quienes trabajan para los entes públicos, no debe perderse de vista en ningún momento un dato que frecuentemente pasa desapercibido y que apela a lo que tradicionalmente se denomina la relación orgánica. Digámoslo directamente: las administraciones públicas, que *sirven* a la sociedad, que se financian con dineros públicos recaudados de todos los ciudadanos a través de los impuestos y que tienden a conseguir los fines constitucionalmente proclamados, no deben ser observadas primariamente como empresas –prescindiendo ahora de la posible utilización de *técnicas* de gestión ensayadas con éxito en la empresa privada– sino como Estado. No son, por consiguiente, un patrón cualquiera. No son, en absoluto, equiparables a quienes motivados por el también legítimo ánimo de lucro arriesgan su propio dinero en la búsqueda de beneficios privados y en la consecución de unos fines que sólo indirectamente conectan con la generalidad de los ciudadanos. De ahí la importancia de asumir estos planteamientos tanto por parte de quienes gestionan el empleo público como por quienes trabajan en la Administración. Y ello porque la conversión de las previsiones constitucionales en fórmulas y hechos reales depende en muy buena medida, como digo, del talante, de la actitud y, por qué no decirlo, de la ética y responsabilidad



personal de los empleados y trabajadores públicos o, mejor dicho, –porque la expresión refleja muy bien su contenido– de los funcionarios públicos, de quienes efectivamente cumplen y desarrollan una *función pública*, es decir, colectiva. Y ello depende, a su vez, de las normas reguladoras de los funcionarios que deben proporcionar seguridad y desterrar al tiempo tanto el halago fácil como la agresión simplista y generalizada. Hay que apelar, sí, a la responsabilidad individual, pero es en el diseño de las funciones y los puestos de trabajo, en la selección, en las retribuciones, en el sistema de promoción, en el clima de trabajo, donde está en juego verdaderamente la viabilidad de una Administración eficaz, dinámica, moderna y servicial.

Es en este contexto en el que aparecen las leyes que disciplinan la función pública. Leyes que son ciertamente necesarias, pero que son sólo un instrumento de lo que podríamos denominar en sentido amplio una política de personal cuyo perfeccionamiento, como dice un Informe de OCDE, constituye «una base indispensable para cualquier esfuerzo de mejora de la receptividad, de modificación de la actitud de los servicios públicos respecto a la innovación y la productividad, para cualquier apertura del servicio público a un contacto mayor con la sociedad a la que sirve, para cualquier esfuerzo destinado a preparar a los funcionarios a afrontar los cambios tecnológicos y para garantizar un apoyo duradero al cambio administrativo».

Las políticas de personal, ha dicho J. PRATS, consisten en «la fijación de objetivos estratégicos que expresan equilibrios de valores en un contexto económico, social, político y tecnológico determinado, y que se desgranán en objetivos operacionales formulados mediante normas, directivas y resoluciones». Por eso –sigue diciendo este autor– «cuando la dirección de personal se basa en la simple aplicación de regulaciones legales y de un repertorio técnico meramente mecánico, entonces no estamos delante de una verdadera gestión, sino de una simple “administración de personal”».

La política de personal consiste en partir de unos valores (la eficacia, la responsabilidad, la objetividad, la igualdad, el mérito...) que suponen sacrificar otros igualmente posibles y, teniendo en cuenta unas condiciones ambientales (la política presupuestaria, el margen competencial, las condiciones políticas y sociales, las disponibilidades humanas...), fijar unos objetivos estratégicos (la calidad, la productividad, la paz social, la reducción de costes...) plasmados a través de normas e implementados mediante las funciones de gestión (selección, retribución, sanción, etc.) que constituyen ya la administración del personal.

Para estudiar la función pública de Cantabria, entendida no sólo como el conjunto de personas al servicio de la Comunidad Autónoma sino, sobre todo, como el régimen jurídico que las disciplina, es preciso referirse, tras estas

precisiones o posicionamientos introductorios, a los datos generales que la enmarcan, en la medida en que estos datos son condicionantes de las regulaciones específicas y, además, con escasas diferencias, son comunes a todas las Comunidades Autónomas.

Estos datos son, en primer lugar, los que proporciona la Constitución y los Estatutos de Autonomía y, en segundo término, la evolución de la formación de la función pública autonómica. Evolución que desembocará, una vez identificado el ámbito competencial de la DRC, en la vigente Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública (que deroga a la anterior Ley 4/1986, de 7 de julio) y cuyos rasgos y características, así como su desarrollo, analizaremos después.

## **II. DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA**

### **1. Las previsiones del texto constitucional y del Estatuto de Autonomía de Cantabria**

En el momento de aprobarse la Constitución de 1978 estaba ya en marcha el proceso de las llamadas preautonomías que supusieron la creación provisional de unos entes de nueva planta que adelantaban y en cierto modo prejuzgaban algunos de los aspectos de lo que serían luego las CCAA. Se constituyeron así unas entidades de diversa denominación de las que formaban parte parlamentarios, representantes de las Diputaciones Provinciales y de los municipios y que funcionaban en Pleno y en Consejo, a modo y equivalencia de un Parlamento –aunque desde luego sin potestad legislativa– y un Gobierno, con funciones poco destacadas pero entre las que había que incluir las que le traspasara la Administración del Estado. Funciones que había que gestionar, para lo que se precisaban funcionarios de los que carecían tales entes preautonómicos. La operación de traspaso de funcionarios a los entes preautonómicos comenzó inmediatamente con un precario apoyo normativo y no poca improvisación, presidida por el RD 2218/1978, de 15 de septiembre, al que luego me referiré.

Por diversos Decretos-leyes, todos de 1978 salvo el correspondiente a Cataluña que es de 1977, se crearon regímenes preautonómicos en Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano (ese era el nombre oficial que asignaba el DL 10/1978 a la actual Comunidad Valenciana), Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla la Mancha. Cantabria, sin embargo, estuvo al margen de este proceso. El RDL 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León, creaba un Consejo General sobre la base de la organización de once provincias, entre ellas la de Santander, pero su incorporación al Consejo no era automática sino decidida por mayoría de dos tercios de los parlamentarios de cada una de ellas. Cantabria, como digo, estuvo al margen de este proceso preautonómico y tampoco se constituyó en su territorio ente provisional alguno. La provincia accedió directamente al régimen de autonomía una vez aprobada la Constitución y el Estatuto.

La Constitución que se aprueba recién instaurados los entes preautonómicos apenas alude a la función pública, ni con carácter general, ni de forma específica en lo referente a la de las CCAA, dejando sin prejuzgar ambos aspectos.

En lo que se refiere al esquema o sistema general de función pública apenas hay otra referencia que la contenida en el art. 103.3 CE:

«La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones».

En lo relativo a la función pública autonómica las previsiones constitucionales no son más abundantes. Está, en primer lugar, la vaga referencia del art. 147 CE, según el cual los Estatutos de las CCAA debían contener, entre otras previsiones, tanto las competencias asumidas como «las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas» [art. 147.2.d) CE]; expresión esta última de la que F. LÓPEZ RAMÓN deduce que la Constitución impone el traspaso de los funcionarios estatales afectados por las competencias autonómicas y, lo que es más importante, que es contenido obligatorio de los Estatutos establecer las «bases» para dichos traspasos del personal y, por consiguiente, que la regulación de tales traspasos era una cuestión propia de los Estatutos de Autonomía. Así parece resultar, en efecto, del EAC según sus Disposiciones Transitorias 7ª y 9ª. Y así será también en todas las demás hasta que la Ley del Proceso Autonómico de 1983 produzca un destacado giro, a partir del cual el tema de los traspasos de funcionarios será regulado por el Estado desde la doble consideración de que se trata de funcionarios estatales y de que existe la cobertura del título competencial estatal contenido en el art. 149.1.18ª CE.

En el mencionado art. 149.1.18ª CE se encuentra la segunda referencia de la Constitución al tema que nos ocupa, de cuyo entendimiento e interpretación derivaban las posibles competencias autonómicas en materia de función pública. Este precepto establece, como se sabe, que es competencia estatal la fijación de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios».

Dos lecturas cabían, en efecto, de tal precepto constitucional. Según una de ellas la expresión «régimen estatutario» sólo comprendería lo directamente vinculado con la relación de servicio, como la propia definición del concepto de funcionario público, la regulación del nacimiento y extinción de su condición, los derechos, deberes, situaciones y aspectos disciplinarios, remitiendo a la potestad legislativa de las CCAA la regulación concreta del modelo de función pública elegido y sus aspectos organizativos, donde se ubicarían temas como la alternativa entre la estructuración en cuerpos o la opción por un modelo de empleo basado en los puestos de trabajo, la regulación de la llamada carrera administrativa, la promoción, la formación, etc.

Según la segunda lectura posible del precepto citado en la expresión «régimen estatutario», y por lo tanto en el ámbito competencial estatal de regulación básica, cabía incluir no sólo los aspectos que admitía la primera interpretación sino también las líneas maestras del modelo organizativo de la función pública, como las ya apuntadas cuestiones de la organización, la regulación de la carrera, la movilidad, promoción, etc.

A todas estas dificultades interpretativas se añadía un tema que apenas se ha cuestionado pero que no resultaba pacífico a la luz del propio precepto mencionado. A saber: la propia existencia de competencia legislativa de todas las CCAA en materia de función pública. Es decir, se podía plantear la duda de si todas las CCAA disponían de tal competencia o si inicialmente sólo la tenían las CCAA de primer grado o de acceso inmediato al techo máximo de autonomía, fuera cual fuera la amplitud que tuviera la materia según las dos interpretaciones expuestas. Y ello supuesto lo señalado en el art. 148.2 CE, del que se podía deducir que las CCAA de segundo grado o de acceso diferido al techo máximo de autonomía, es decir, las que como Cantabria accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, no poseían competencias respecto de una materia ubicada en el art. 149.1 CE.

Los problemas abiertos en la Constitución no serían cerrados hasta tiempo después. Habría que esperar, primero, a la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA, y a la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, y luego a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la STC 99/1987, de 11 de junio, sobre esta Ley y a la modificación operada en aquélla por la Ley 23/1988, de 28 de julio.

Entre tanto, constituidas las CCAA una vez aprobados sus correspondientes Estatutos, continuó el proceso de traspasos de funcionarios iniciado en el régimen preautonómico para las CCAA que lo tuvieron, dando lugar a una variada gama de normas que trataban de disciplinar la situación de estos funcionarios y regular el propio proceso de traspasos al que aludían, como he dicho, los distintos Estatutos. En el caso de Cantabria, la Disposición Transitoria 9ª EAC, establecía:

«1. Los funcionarios adscritos a la Administración del Estado y a otras Administraciones públicas que resulten afectados por la entrada en vigor de este Estatuto y por los traspasos de competencias a la Comunidad Autónoma de Cantabria pasarán a depender de ésta, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier otra naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso, de acuerdo con el régimen jurídico específico vigente en cada caso en dicho momento.

Concretamente conservarán su situación administrativa, su nivel retributivo y su derecho a participar en los concursos de traslado que se

convoquen por la Administración respectiva en igualdad de condiciones que los restantes miembros del Cuerpo o escala al que pertenezcan, pudiendo ejercer su derecho permanente de opción de acuerdo con la legislación vigente respectiva.

2. La Diputación Regional de Cantabria quedará subrogada en la titularidad de los contratos sometidos al derecho administrativo o al derecho laboral que vinculen al personal de esta naturaleza y que resulten afectados por la entrada en vigor de este Estatuto y por los traspasos de competencias a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

3. Mientras la Comunidad Autónoma de Cantabria no apruebe el régimen jurídico de su personal, serán de aplicación las disposiciones del Estado y demás Administraciones Públicas vigentes sobre la materia».

Hay, pues, en el momento de aprobación del Estatuto dos cuestiones distintas pendientes: los traspasos de funcionarios a la Comunidad Autónoma, que van a nutrir su incipiente función pública, y el modelo general en el que se ubicarían las propias competencias autonómicas en materia de función pública.

A ambas cuestiones me voy a referir por separado para su mejor sistematización. Pero antes conviene advertir sobre una particularidad destacada de la Comunidad de Cantabria: su carácter de Comunidad uniprovincial que implicará que, desde el principio y sin perjuicio de los traspasos de funcionarios estatales, va a contar con un núcleo importante de funcionarios del que no disponían las demás. Se trata de los funcionarios de la extinta Diputación Provincial de Santander. El art. 31 EAC dispone que la Comunidad «asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según las leyes correspondan a la Diputación Provincial de Santander», que queda integrada en la Comunidad Autónoma (DT 3ª EAC). Esos funcionarios no seguirán el régimen, al que luego aludiré, de quienes procediendo de una Diputación Provincial subsistente pasan a depender de una Comunidad Autónoma, por la simple razón de que aquí no hay propiamente traspaso sino una especie de subrogación. La Comunidad asume a la Diputación Provincial. Ésta se integra en aquélla. Los funcionarios provinciales pasan a ser autonómicos. Y su régimen jurídico, mientras no legisle la Comunidad sobre ellos, será «el vigente en cada caso» (DT 9ª EAC), es decir, la legislación de los funcionarios locales que era por la que se regían estos funcionarios cuando pertenecían a la Diputación Provincial. Así lo establecía el Decreto 8/1983, de 23 de febrero, sobre adaptación del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración autonómica que, apoyándose en la DT 9ª EAC, alude a la aplicación de la legislación de régimen local a los funcionarios procedentes de la extinta Diputación Provincial, previéndose además la posibilidad de contratar a otro personal. Por su parte, la Ley 2/1983, de 4 de febrero, luego derogada por la Ley 2/1984,

de 27 de febrero, regula la adscripción del personal procedente de la Diputación Provincial previendo criterios de homogeneidad con las funciones hasta entonces desempeñadas.

## **2. Del régimen preautonómico a la constitución de las CCAA: referencia a los traspasos de funcionarios y su normativa. Problemas específicos**

Cuando se establecieron los regímenes preautonómicos y luego las Comunidades Autónomas los nuevos entes no nacen en el vacío. Si iban a suceder a la Administración del Estado asumiendo muchas de sus competencias de gestión lo lógico era que comenzaran sirviéndose también de los funcionarios estatales adscritos a la gestión de aquellas competencias para no tener que montar *ex novo* una burocracia propia, con los disfuncionales efectos de duplicidad e improvisación que ello conllevaba. De modo que, sin demasiadas previsiones, el traspaso de los servicios vinculados a las competencias asumidas va a ir acompañado también del traspaso de los correspondientes funcionarios.

La operación, sin embargo, estaba erizada de dificultades porque había que cohesionar objetivos e intereses contrapuestos. Santiago MUÑOZ MACHADO se ha referido a lo que debería haber sido una “solución óptima”: aquella que compaginara al mismo tiempo «las imposiciones de la necesaria reforma de la Administración estatal, los derechos de los funcionarios, las exigencias de respeto a las potestades de autoorganización de los territorios autónomos y el principio de continuidad y el estándar mínimo de eficiencia de los servicios públicos».

Muchos de los problemas surgidos después en la dinámica cotidiana de gestión de las CCAA arrancan de las disfunciones de ese momento inicial, del hecho de que no se vincularan los traspasos a la reforma de la Administración del Estado y de que prácticamente no hubiera traspasos de funcionarios de los servicios centrales de la Administración del Estado, donde estaba el bloque principal de funcionarios de cuerpos superiores que podían asumir con garantías idénticas funciones directivas en las nacientes CCAA. La cuestión, no obstante, está en preguntarse si hubiera sido posible hacer las cosas de distinta manera a como se hicieron prescindiendo de la perspectiva que da el presente al juzgar el pasado y si la opción óptima a la que aludía S. MUÑOZ MACHADO era o no realizable.

El hecho cierto es que desde la constitución del régimen preautonómico, primero y, después, cuando se establecen las CCAA, el traspaso de funcionarios

va a acompañar al de los servicios de forma tal que el ente territorial se configura sólo, según señala gráficamente J.M. CASTELLS, como «buzón de recepción» de aquéllos, sin apenas facultades de elección, ni de regulación, más allá de las derivadas de las competencias propias de adscripción, inspección y dirección.

En efecto, los Decretos de transferencias que se van sucediendo desde 1982 se refieren al «personal adscrito a los servicios» que se traspasan, que «pasan a depender» de la Comunidad Autónoma «en los términos legalmente previstos por el Estatuto de Autonomía y las demás normas en cada caso aplicables y en las mismas circunstancias que se especifican en la relación adjunta».

La primera norma, todavía en el período preautonómico, reguladora del régimen del personal de la Administración del Estado que quedaba afectado por las transferencias de funciones y servicios a los entes preautonómicos fue el RD 2218/1978, de 15 de septiembre. En su art. 1 establecía:

«El personal de la Administración civil del Estado que haya de prestar su función en servicios transferidos a un ente preautonómico continuará sometido al régimen jurídico que, según su naturaleza, le es aplicable, sin más peculiaridades que las establecidas en el presente Real Decreto».

Y el art. 2 decía así:

«Los funcionarios permanecerán en la situación administrativa de servicio activo, considerándose que ocupan una plaza correspondiente a la plantilla de su Cuerpo o de la que sean titulares».

El art. 3 contemplaba las competencias del ente preautonómico sobre estos funcionarios que se limitaban a las de dirección, inspección, concesión de permisos y régimen disciplinario, excepto cuando se tratara de faltas graves o muy graves. De modo que, como se ha dicho, no hay propiamente traspaso y dependencia sino una mera «puesta a disposición».

El Decreto 2218/1978 se refería también, como muestra de lo que se acaba de decir, a los concursos de traslado de aquellos cuerpos que tuvieran funcionarios con destino en un ente preautonómico, que debían convocarse por la Administración del Estado teniendo en cuenta las iniciativas y prioridades formuladas por estos entes.

Finalmente, este Decreto, cuya regulación se proclama transitoria «hasta que se regule el régimen de la función pública de las Comunidades Autónomas» (DT 6º), preveía la posibilidad de que los mencionados entes contrataran personal con sometimiento al Derecho Administrativo y con arreglo a la regulación general entonces vigente para el Estado, esto es, el RDL 22/1977, de 30 de



marzo. La cuantía de los créditos para esta contratación debía tener en cuenta «las necesidades de los servicios como consecuencia de las vacantes no cubiertas en los concursos previstos en el artículo quinto» (DT 3<sup>a</sup>).

De modo que, en definitiva, se transfería al funcionario, se posibilitaban concursos convocados por la Administración del Estado en caso de vacantes y, en último término, se facilitaba la contratación de personal.

El RD 2218/78 fue completado más tarde por el RD 2969/1980, de 12 de diciembre, sobre contratación de personal por los entes preautonómicos y régimen de los funcionarios adscritos a los mismos.

En este Decreto se ratificaba una nueva vía de provisión de funcionarios a los citados entes preautonómicos; vía que había sido adelantada ya por la Circular de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 27 de diciembre de 1979. Esta nueva vía consistió en la utilización de comisiones de servicio para los funcionarios del Estado a solicitud de los entes preautonómicos y previa conformidad del interesado (art. 1).

El art. 2 de esta norma disponía:

«1. Cuando se transfieran vacantes dotadas presupuestariamente, el ente preautonómico solicitará del Ministerio competente que tales vacantes sean cubiertas por funcionarios en comisión de servicios, así como que sean convocados simultáneamente los correspondientes concursos de traslado.

2. Si celebrados los concursos continuaran existiendo vacantes, el Ente podrá acudir a la vía de contratación, con sujeción a las normas que se especifican en los artículos siguientes».

Las normas aludidas hacían referencia a la posibilidad de contratos tanto en régimen laboral como administrativo. La contratación en régimen laboral procedía únicamente para realizar funciones propias del ente, pero no para el ejercicio de funciones que le hubieran sido transferidas, salvo que se tratara de la provisión o renovación de puestos de trabajo transferidos en régimen laboral.

Otras dos normas es necesario mencionar en este momento. El RD 1942/1979, de 1 de junio, por el que se regula el régimen de los funcionarios de Administración local que pasaran a prestar servicios en los entes preautonómicos, y el RD 2839/1981, de 27 de noviembre, de características similares, sobre los funcionarios de las Diputaciones Provinciales que pasaran a las CCAA.

Se preveía en el Decreto 1942/1979 la situación tanto de quienes pasaran voluntariamente a prestar servicios en los entes preautonómicos —que quedaban

en una rara situación de supernumerario, con reserva de plaza por un año—, como la de quienes prestaran su función en servicios transferidos por las Corporaciones locales a los entes preautonómicos o que hubieran sido asumidos por éste —que permanecían en situación de servicio activo, como los funcionarios del Estado transferidos—.

En el momento de constituirse la Comunidad Autónoma de Cantabria ésta era la base normativa de los traspasos de funcionarios, a la que habría que añadir una norma marginal, el RD 2545/1980, de 21 de noviembre, que venía confesadamente a aclarar, desde la perspectiva del Estado, lo que habían establecido los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña en sus Disposiciones Transitorias 2ª y 6ª, respectivamente. Disposiciones que coincidían con la ya mencionada DT 9ª EAC, esto es, que los funcionarios transferidos tendrían los mismos derechos que los restantes miembros de sus cuerpos de origen a efectos de obtener destino tanto por concurso como por libre designación en la Administración del Estado.

La situación, pues, que asume la recién constituida Comunidad Autónoma de Cantabria en 1982 se deduce de las previsiones mencionadas, que pueden ahora esquematizarse:

- Funcionarios de la extinta Diputación Provincial de Santander que se integran en la Comunidad Autónoma. Su adscripción se realiza de acuerdo con las ya citadas Leyes 2/1983, de 4 de febrero, sustituida por la Ley 2/1984, de 27 de febrero.

- Funcionarios públicos transferidos, fueran de carrera o de empleo.

- Funcionarios públicos a los que se les hubiera concedido una comisión de servicio en la DRC o que prestaran sus servicios en ella bajo cualquier otra modalidad prevista en el ordenamiento jurídico.

- Personal contratado por otras Administraciones públicas y transferido a la DRC.

- Personal contratado por la DRC tanto en régimen administrativo como sometido a la legislación laboral.

- Funcionarios eventuales libremente designados por los órganos políticos para desempeñar puestos de trabajo considerados como de confianza o de asesoramiento especial, no reservados a funcionarios de carrera.

El problema más importante, con todo, era el de la cobertura de los puestos de trabajo de los servicios centrales de las incipientes Administraciones autonómicas; problema que se agudizaba por el hecho de que los funcionarios del

Estado transferidos procedían de la Administración periférica (o eran los de la antigua Diputación Provincial), pero apenas hubo traspasos de funcionarios de la Administración central, donde estaba el personal más cualificado, que no era transferido y que, además, aunque lo hubiera sido, no podía multiplicarse por diecisiete. Los funcionarios responsables de gestionar en Madrid un servicio que pasaba a la responsabilidad de cada Comunidad Autónoma eran uno o pocos más y no hubieran podido cubrir, por consiguiente, las necesidades de todas las CCAA aun en la hipótesis, como digo, de que se les hubiera obligado a trasladarse, cosa que no se hizo.

Consciente del problema, la Disposición Transitoria 1ª de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA (LOFCA), disponía:

«1. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia».

Las dificultades apuntadas, la necesidad de empleados para los nuevos servicios propios que van creando las CCAA, la previsión señalada y las posibilidades mencionadas en normas anteriores, condujeron a la contratación de personal en régimen de Derecho Administrativo que disposiciones posteriores trataron de atajar y, más tarde, de dar una salida para su estabilidad.

Es entonces cuando se ensayan diversos mecanismos para favorecer el traslado de funcionarios de la Administración central tratando de cohonestar las necesidades autonómicas y el respeto a la situación anterior de los funcionarios.

A este fin responde explícitamente el RD 1778/1983, de 22 de junio, por el que se dictan normas para facilitar el traslado de personal y para dotar provisionalmente a las CCAA de los medios personales y materiales correspondientes al coste efectivo de los servicios del Estado transferidos. El Preámbulo de esta norma expresa claramente que las CCAA «precisan proveer con urgencia los puestos de trabajo existentes en sus servicios centrales», hace referencia a la mencionada DT 1ª de la LOFCA y acaba confesando que «las dificultades propias de la valoración de los servicios traspasados y los problemas jurídicos del traspaso de funcionarios de los servicios centrales del Estado, han impedido hasta el presente dotar a las Comunidades Autónomas de los medios personales y materiales necesarios para que puedan disponer de una estructura de sus propios servicios centrales adecuada a las necesidades de la realización de las tareas propias de las competencias asumidas, con los consiguientes perjuicios derivados de esta situación».

El citado RD 1778/1983 se dirige precisamente a favorecer el traslado voluntario de funcionarios estatales con objeto de cubrir puestos vacantes en los servicios centrales de las CCAA. A propuesta de éstas, el Estado convocaría concursos en los que era mérito preferente, entre otros, el hallarse destinado en Madrid el funcionario. Dichos concursos eran resueltos por la Administración del Estado, pero con la asistencia de representantes de las CCAA, a las que se les garantizaba así una solución adecuada a sus preferencias.

El personal destinado al servicio de las CCAA en virtud de lo previsto en el mencionado RD 1778/1983 obtenía una serie de ventajas de carácter indemnizatorio que, incidentalmente, bien podían haberse extendido también a otras entidades de nueva creación con autonomía igualmente garantizada, como las jóvenes Universidades que, sin embargo, fueron abandonadas a su suerte y se lanzaron, igual que las CCAA, a la contratación indiscriminada para poder atender sus funciones más inmediatas. Pero, dejando de lado este inciso testimonial, los beneficios incluidos en el art. 11 de la norma eran más que razonables: abono de los gastos de viaje y traslado, garantía de destino en comisión de servicios del cónyuge funcionario, concesión de créditos en condiciones favorables para adquisición de vivienda por parte de la Caja Postal o el Banco Hipotecario, garantía de plaza escolar en centros públicos de enseñanza para los hijos, y concesión de anticipos reintegrables.

El RD 1778/1983 fue ampliado más tarde por el RD 336/1984, de 8 de febrero, y por el RD 1336/1984, de 8 de junio, éste para los funcionarios de la Seguridad Social que pasaran a las CCAA. En ellos se preveían concursos ordinarios y especiales para el traslado voluntario con beneficios similares a los citados. Todos ellos fueron derogados por el RD 680/1986, de 7 de marzo, a su vez derogado por el RD 28/1990, de 15 de enero, al que luego me referiré.

El RD 1778/1983, por otro lado, adelanta algunas medidas contenidas poco después en la Ley de Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, que trae causa, como se sabe, del fallido proyecto de Ley orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico, la conocida LOAPA, tras la STC 76/1983, de 5 de agosto, que declaró inconstitucionales varias partes de la misma; Sentencia que abre el camino para dar respuesta a las otras grandes cuestiones pendientes: la del modelo de función pública y la de las competencias autonómicas en la materia.

### **3. La Ley del Proceso Autonómico de 1983**

En mayo de 1981 la comisión de expertos presidida por el prof. GARCÍA DE ENTERRÍA hace entrega al Gobierno de su conocido *Informe sobre la autonomía*. En él se preveían una serie de medidas sobre las transferencias de

funcionarios y la ordenación de la burocracia, que pasarán al proyecto de la LOAPA y que, no habiendo sido cuestionadas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia que conoció de dicho proyecto, se plasmaron en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, que recogió los «restos» de aquel proyecto una vez desprovisto de su carácter orgánico y armonizador.

Las citadas medidas se contemplan en los arts. 24 a 31 de la Ley y pueden sintetizarse así:

La Ley distingue, a efectos de las transferencias, entre funcionarios del Estado adscritos a los servicios periféricos y los dependientes de los servicios centrales. Los primeros serán transferidos junto con los servicios, como se venía haciendo, y pasan a depender de las CCAA respetándoseles sus derechos de cualquier orden y pudiendo continuar en sus cuerpos de origen.

En cuanto a los funcionarios de los servicios centrales se trata de obviar la obligatoriedad propiciando fórmulas que fomenten la voluntariedad del traslado y, al mismo tiempo, con la pretensión de abordar la reforma de la Administración central. Para ello los Ministerios deberían adaptar su organización y determinar los puestos a suprimir con motivo de los traspasos de funciones y servicios a las CCAA a partir de la hipótesis –razonable– de que la reducción competencial del Estado que suponen las transferencias implicaría de hecho también una reducción del personal. Los funcionarios afectados por los traspasos de funciones de servicios centrales serían adscritos a nuevos puestos en la Administración del Estado y quienes no resultaran adscritos a esos nuevos puestos quedarían en situación de expectativa de destino, pudiendo participar en concursos para ser destinados a otros departamentos ministeriales o a otras Administraciones públicas (art. 24.6). Una vez trasladados voluntariamente a las CCAA los que lo hubieran solicitado, quienes permanecieran en expectativa de destino durante más de tres meses serían destinados de manera forzosa a las CCAA siendo indemnizados con ayudas y préstamos también. No obstante, y como alternativa, se establecía la posibilidad de una jubilación anticipada o una excedencia singular de diez años de duración mínima e indemnizaciones (art. 24.9).

Paralelamente se prohibía la celebración de pruebas selectivas para el ingreso en aquellos cuerpos en los que existieran funcionarios en expectativa de destino.

Se preveía también la integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios de las CCAA imponiendo a éstas únicamente el dictamen del Consejo de Estado como requisito previo a las sanciones disciplinarias que implicaran separación del servicio.

Las CCAA, por su parte, tenían que comunicar a la Administración del Estado la existencia de vacantes en los servicios transferidos para que aquella atendiera a su provisión, bien con funcionarios que voluntariamente lo desearan, bien mediante concursos, bien en la manera forzosa antes mencionada. Sólo si transcurrían cinco meses y era necesario para asegurar el ejercicio de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma, ésta podía nombrar personal interino para los puestos vacantes (art. 25.2). Por el contrario, la contratación de personal quedaba prohibida, salvo para el desempeño de puestos de carácter político o especial confianza.

Los funcionarios transferidos podían participar en los concursos que convocara la Comunidad a la que estaban destinados para cubrir otros puestos, pero no en los convocados por el Estado u otras CCAA hasta transcurridos dos años de su traspaso, pretendiéndose así garantizar un mínimo de estabilidad (art. 26).

Por otra parte, se prohibían las pruebas restringidas o derechos preferentes para estabilizar al personal contratado con anterioridad por las CCAA, amparándose tal prohibición en el art. 23.3 CE.

La Ley pretendía homologar cuerpos y programas mínimos a efectos de propiciar la movilidad de los funcionarios del Estado y de las CCAA, que podían crear por ley sus propios cuerpos y escalas.

Finalmente, la Ley crea el *Consejo Superior de la Función Pública*, integrado por representantes de la Administración del Estado y de las CCAA, así como del personal, y una *Comisión Permanente* de los titulares de los órganos encargados de la administración del personal tanto del Estado como de las CCAA, con funciones coordinadoras de las políticas funcionariales.

A pesar de tan bien estructurados propósitos las previsiones de la Ley no parece que hayan llegado a materializarse en cuanto al previsto traslado forzoso como posibilidad última de dotar de personal apropiado a las CCAA sin duplicar o aumentar las plantillas globales de todas las Administraciones públicas. No parece que a nadie o a casi nadie de los servicios centrales se les obligara al traslado. Así al menos lo destacan cuantos analistas se han acercado al tema. Prueba de ello es que, después de la Ley citada, el RD 336/1984, de 8 de febrero, ya mencionado, insistía en la técnica de la voluntariedad, lo que —como señala J.M. CASTELLS «indudablemente suponía el implícito reconocimiento de la imposibilidad real de los métodos forzosos». Es más, en el momento de cierre del período de transferencias, el RD 680/1986, de 7 de marzo, que deroga los anteriores RRDD 1778/1983, 336/1984 y 1336/1984, y deja sin aplicación las previsiones de la DT 8ª de la Ley 30/1984, de 2 de agosto (que establecía medidas similares a las de la Ley del Proceso Autonómico tendentes a limitar el crecimiento de los servicios centrales de la Administración del Estado y de

facilitar el traslado de funcionarios a las CCAA) continúa insistiendo en la voluntariedad cuando en su art. 2 dispone:

«A petición de las Comunidades Autónomas, y previo informe favorable del Departamento donde presten servicios los funcionarios de la Administración del Estado, el Ministerio de la Presidencia podrá autorizar el traslado voluntario de los mismos a las correspondientes Comunidades Autónomas, quedando en su Cuerpo o Escala en la situación de servicios en Comunidades Autónomas».

Concluido el período de los traspasos, dos vías quedaban, pues, para la incorporación de nuevos funcionarios estatales a las CCAA: el traslado voluntario que menciona el RD 680/1986 y las comisiones de servicios hasta dos años de duración, previstas en la DT 8ª de la Ley 30/1984 y cuya posibilidad mantenía el Decreto citado.

El mencionado RD 680/1986 fue derogado por el RD 28/1990, de 15 de enero, por el que se aprueba el vigente Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios de la Administración del Estado, en cuyos arts. 22 a 24 se prevén las posibilidades actuales de traspasos de funcionarios del Estado a las CCAA, al margen ya del proceso de transferencias de funciones y servicios que se consideraba finalizado desde 1986.

Según el citado RD 28/1990 dos son las posibilidades existentes: la primera (art. 22) se refiere a la obtención de destino de un funcionario estatal participando en concursos de provisión de puestos de trabajo convocados por la Comunidad Autónoma o siendo nombrado por el sistema de libre designación cuando así esté previsto en las normas de la propia Comunidad. En el primer caso será necesario que el funcionario haya permanecido dos años en el puesto de destino desde el que participa. En el segundo se requiere informe favorable del departamento ministerial donde presta sus servicios, que se considerará favorable si no se emite en el plazo de quince días. El Ministerio para las Administraciones Públicas podrá también convocar concursos para la provisión de puestos de trabajo en las CCAA a propuesta de éstas (art. 23), fijándose de común acuerdo los requisitos, méritos y baremos que se acomodarán a la normativa propia de las CCAA. La segunda posibilidad se prevé en el art. 24 de este Decreto. Según él los Departamentos ministeriales podrán autorizar, a petición de las CCAA, el destino provisional en ellas de funcionarios estatales en comisión de servicios de hasta dos años y con carácter voluntario.

Terminado el proceso de traspasos, y prescindiendo ahora de las posibilidades citadas de que los funcionarios del Estado obtengan destino en las CCAA a través de los instrumentos mencionados en el RD 28/1990, en adelante el

proceso de formación de la función pública autonómica dependía de la propia Comunidad, aunque no sólo de ella. Porque sus decisiones iban a estar condicionadas, primero, por el pasado y, después, por su ámbito competencial.

El condicionante del pasado tenía que ver con el proceso de transferencias ya señalado y, en concreto, con la falta de suficientes trasposos de funcionarios de cuerpos directivos provenientes de la Administración central. Esa carencia la tuvieron que suplir muchas CCAA con sus propios medios y ello ha supuesto en todas ellas, para bien o para mal, –que no se trata ahora de valorar el fenómeno sin suficiente información– que, como había muchas vacantes transferidas que afectaban sobre todo a puestos directivos de los servicios centrales, se propiciara «una “rápida carrera administrativa” del personal contratado por las instancias comunitarias, que accedía con inusitada prontitud a esos puestos directivos» (J.M. CASTELLS). En el caso de Cantabria el proceso no es muy diferente aunque quizá no tanto en lo que respecta al personal contratado sino al procedente de la Diputación Provincial que era un personal del que no disponían las Comunidades pluriprovinciales.

El condicionante competencial dependía, a su vez, de cómo se entendiera la expresión «régimen estatutario» presente, como vimos, en el art. 149.1.18<sup>a</sup> CE para atribuir al Estado la competencia de la legislación básica sobre el mismo, pues de la interpretación que se hiciera dependía la amplitud del ámbito competencial autonómico e incluso la propia posibilidad de legislar en materia de función pública.

Esa interpretación la va a hacer el TC en la Sentencia 76/1983, sobre la LOAPA y a partir de ella las posibilidades legislativas de la Comunidad Autónoma se concretarán en la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Ambos momentos exigen una breve consideración por separado.

#### **4. Las competencias autonómicas en materia de función pública y la legislación básica estatal**

El art. 149.1.18<sup>a</sup> CE establece que es competencia del Estado la fijación de las bases «del régimen estatutario» de los funcionarios públicos; expresión que posibilitaba dos interpretaciones contrapuestas con distinta incidencia en el ámbito competencial autonómico. Una de estas interpretaciones, como ya se ha dicho, limitaba la competencia estatal a la regulación básica de los aspectos vinculados a la relación de servicio, dejando por consiguiente a las CCAA libertad organizativa en orden a la estructuración y modelo de su propia función



pública. La otra interpretación posible incluía en la expresión «régimen estatutario» no sólo los aspectos conectados con la relación de servicio sino también el modelo organizativo de la función pública, lo que implicaba optar por un régimen básicamente unitario de la misma.

Hasta la STC 76/1983 el Tribunal Constitucional no había tenido oportunidad de pronunciarse frontalmente sobre el tema y, en ausencia de una regulación postconstitucional, se había limitado a establecer algunas pautas a propósito de cuestiones muy concretas, como el carácter básico (y en consecuencia indisponible para el legislador autonómico) de la distinción entre funcionarios y personal laboral, de los principios generales del régimen retributivo o del acceso a la función pública (SSTC de 16 de noviembre de 1981, 5/1982, de 8 de febrero, 54/1982, de 26 de julio, 57/1982, de 27 de julio, entre otras).

Es en la STC 76/1983, de 5 de agosto, en el recurso previo de inconstitucionalidad sobre el Proyecto de Ley orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), donde se puede hallar la posición del Tribunal acerca de los títulos competenciales que en materia de función pública corresponden al Estado «en relación con las Comunidades Autónomas de mayor nivel de autonomía». En el Fundamento Jurídico 38º de esta importante Sentencia el TC se decanta decididamente a favor de la segunda de las tesis apuntadas más atrás, es decir, por un régimen unitario de función pública, en los siguientes términos:

«El art. 149.1.18º de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De ello deriva una doble competencia estatal en materia de función pública: 1º) competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2º) competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas».

Inmediatamente el Tribunal replica un argumento de los recurrentes en el sentido de que la competencia de carácter organizativo correspondería a las CCAA al haber asumido éstas como competencia exclusiva la organización y el régimen de sus instituciones de autogobierno. Dice así el TC:

«Pero la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos –Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente–, sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, corresponde fijar al Estado».

La competencia autonómica en materia de función pública se hace depender, pues, del título competencial inherente a la organización de su propia Administración pública, que en el caso de Cantabria se encuentra en el art. 35 EAC, que dice así:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado».

Competencia autonómica para regular su propia Administración que, como el propio Estatuto señala y ratifica el TC, deberá respetar las bases del Estado, que incluirán no sólo la regulación de la relación de servicio, sino también los aspectos esenciales de la organización de la burocracia como contenido integrante del «régimen estatutario» de los funcionarios.

No es cuestión de discutir ahora –como se ha hecho– si esa interpretación amplia de la expresión «régimen estatutario» del art. 149.1.18ª CE, que impone de facto un sistema general y unitario de función pública, era la más coherente con el sistema autonómico. Argumentos había en los dos sentidos. La idea de un sistema unitario que permitiera el establecimiento de unas reglas comunes para garantizar idénticos derechos y la permeabilidad de las distintas Administraciones es, desde luego, razonable. Pero en un sentido más abierto a la posibilidad de modelos funcionariales propios estaba también no sólo la potestad autoorganizatoria, sino el propio dictado de la DT 9ª.2 EAC («*Mientras la Comunidad Autónoma no apruebe el régimen jurídico de su personal, serán de aplicación las disposiciones del Estado y demás Administraciones públicas vigentes sobre la materia*»), que es común a otros Estatutos de Autonomía, y la experiencia de la Ley foral navarra de 30 de marzo de 1983, Reguladora del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que se desvía notablemente en algunos aspectos de la posterior normativa estatal básica (la Ley 30/1984, de 2 de agosto), por más que dicha Ley navarra se

dicte sobre el argumento de la competencia de la Comunidad para regular «el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando, en todo caso, los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos» [art. 49.1.b) de la Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra] y aunque esa excepción, mantenida en la Disposición Adicional 14ª de la Ley 30/1984, se fundamente en la Disposición Adicional 1ª CE, que respeta «los derechos históricos de los territorios forales».

Lo que quizá podría haberse discutido era la mera posibilidad de legislar en materia de función pública para las CCAA que, como Cantabria, accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE mientras no pudieran ampliar su ámbito competencial más allá de lo dispuesto en el art. 148.1 CE. Y ello habida cuenta de que el Tribunal Constitucional, en el FJ citado de la Sentencia 76/1983, parece referirse sólo a los títulos competenciales del Estado «en relación con las Comunidades Autónomas de mayor nivel de autonomía», lo que podría entenderse como exclusión de las demás, que no podrían regular materias que afectaran al art. 149.1 CE y tampoco podrían fundamentar su competencia en el art. 148.1.1ª (la «organización de sus instituciones de autogobierno») a la vista del propio FJ 38º citado.

El tema ni siquiera se planteó, probablemente porque hubiera resultado una excesiva limitación. La propia condición de entes autónomos, la competencia para ordenar su Administración pública, el tenor literal de la DT 9ª EAC y otras más o menos semejantes y, finalmente, el art. 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, justificaban la competencia legislativa.

Una competencia legislativa cuyo ámbito iba a depender de las «bases» que dictara el Estado.

En efecto, despejado el ámbito competencial del Estado para regular el modelo de función pública, es la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la que establece el régimen del empleo público que se impondrá también a las CCAA.

Una Ley confesadamente provisional, que no es «el estatuto de los funcionarios» previsto en el art. 103.3 CE –estatuto que «el Gobierno se propone sin tardanza abordar», decía su exposición de motivos– pero que lo prejuzga y que fija lo que ha de considerarse básico y por ello límite indisponible a la competencia legislativa autonómica (art. 1.3), al tiempo que prevé la regulación por ley de la burocracia de cada una de ellas. El art. 11, en efecto, dice así:

«Las Comunidades Autónomas procederán a ordenar mediante ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su Función Pública propia. A

estos efectos, y previa deliberación del Consejo Superior de la Función Pública, agruparán a sus funcionarios propios en los Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías que proceda, respetando en todo caso los grupos establecidos en el art. 25 de esta ley».

Pero unas leyes autonómicas que habrían de respetar los aspectos básicos fijados por el Estado. Estas bases, que son «en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas», como dice la Ley 30/1984, se encuentran, según dije, en el art. 1.3 de la misma y son las siguientes:

– *Art. 3.2.e)*: aprobación por el Gobierno, previa deliberación del Consejo Superior de la Función Pública, de los criterios para coordinar la programación de necesidades de personal a medio y largo plazo de las Administraciones Públicas.

– *Art. 3.2.f)*: aprobación por el Gobierno, previa deliberación del mismo Consejo Superior de la Función Pública, de los criterios de coordinación de los planes de oferta de empleo de las Administraciones Públicas.

– *Art. 6*: funciones del Consejo Superior de la Función Pública.

– *Art. 7*: composición del mencionado Consejo.

– *Art. 8*: composición y funciones de la Comisión de Coordinación de la Función Pública.

– *Art. 11*: ordenación de la función pública de las Comunidades Autónomas mediante ley.

– *Art. 12*: regulación de la situación de los funcionarios transferidos a las CCAA.

– *Art. 13.2,3 y 4*: regulación de los Registros administrativos del personal.

– *Art. 14.4 y 5*: determinación en las leyes de Presupuestos de las plantillas de todo el personal.

– *Art. 16*: relaciones de puestos de trabajo de las CCAA y de la Administración Local.

– *Art. 17*: movilidad de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas.

– *Art. 18*: oferta de empleo público.

– *Art. 19.1 y 3*: selección de personal.

– *Art. 20*: provisión de puestos de trabajo (tras la reforma de la Ley 30/1984 por Ley 23/1988, de 28 de julio, son básicos los *apartados 1.a), b) párrafo primero, c) y e), 2 y 3* de este artículo.

- *Art. 21*: promoción profesional (de acuerdo con la redacción dada también tras la reforma efectuada por la Ley 23/88).
- *Art. 22.1*: fomento de la promoción interna.
- *Art. 23*: conceptos retributivos.
- *Art. 24*: determinación de la cuantía de los conceptos retributivos.
- *Art. 25*: grupos de clasificación de los funcionarios.
- *Art. 26*: ordenación de la adscripción y funciones de los cuerpos y escalas.
- *Art. 29*: situaciones de los funcionarios.
- *Art. 31*: régimen disciplinario.
- *Art. 32*: seguridad social (los apartados 1 a 5 de este artículo fueron derogados por el Texto Refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por RD legislativo 679/1987, de 30 de abril).
- *Art. 33*: jubilación forzosa.
- *Disp. Adic. 3ª.2 y 3*: seguridad social de funcionarios transferidos y de nuevo ingreso.
- *Disp. Adic. 4ª*: prohibición de contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho Administrativo.
- *Disp. Adic. 12ª*: deducción de retribuciones en caso de huelga.
- *Disp. Adic. 15ª*: función pública docente no universitaria, con redacción nueva dada por la Ley 23/1988 y parcialmente afectada también por la Disp. Final 4ª de la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo.
- *Disp. Trans. 2ª*: regularización de situaciones administrativas anteriores.
- *Disp. Trans. 8ª*: regulación de las transferencias de funcionarios de la Administración del Estado a las CCAA.
- *Disp. Trans. 9ª*: previsiones de aplicación gradual del régimen de jubilaciones.

Con la amplitud dada a lo básico poco era el margen de maniobra que les quedaba a las CCAA para intentar soluciones novedosas. Piénsese que de 33 artículos que tenía la Ley 30/1984, 23 eran total o parcialmente básicos, de modo que más bien se podía identificar el ámbito de lo básico por lo que no lo era. A saber: los *arts. 1, 2* (dependencia orgánica del personal de la Ad-

ministración del Estado), 3, en parte, (funciones del Gobierno), 4 (funciones del Ministerio hoy de las Administraciones Públicas respecto del personal de la Administración del Estado), 5 (funciones del Ministerio de Economía y Hacienda), 9 (Comisión Superior de Personal), 10 (funciones de los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles en relación con el personal del Estado), parte del 13 (registros de personal), parte del 14 (dotaciones presupuestarias), 15 (relaciones de puestos de trabajo en la Administración del Estado), parte del 19 (selección de personal), parte del 20 (provisión de puestos de trabajo), parte del 22 (promoción interna), 27 (racionalización de la estructura de cuerpos en la Administración del Estado), 28 (racionalización de plantillas de personal laboral), 29 *bis* (reingreso en el servicio activo; artículo adicionado por la Ley 23/1988) y 30 (permisos).

Es en este marco acotado por la Ley 30/1984 en el que las CCAA, y entre ellas la de Cantabria, van a poder legislar sobre sus funcionarios que, como ya dije, procedían de distintos orígenes y habían llegado a la Comunidad por diferentes procedimientos.

Pero antes de abordar el concreto desarrollo normativo es preciso terminar de describir el inacabado proceso de la legislación estatal que servirá de marco a la normativa autonómica y que eventualmente es también su Derecho supletorio (art. 149.3 CE).

Y es que, como ya se ha apuntado más atrás, la Ley 30/1984 fue modificada cuatro años más tarde, en algunos aspectos de forma sustancial. Tal modificación trae causa de una Sentencia del TC sobre la citada Ley 30/1984 y de los problemas observados en su aplicación práctica y, con independencia del juicio que se haga de la misma, ha producido desde luego un nuevo elemento de distorsión en la regulación autonómica porque la nueva normativa modificadora de algunos preceptos básicos de la Ley 30/1984 se impone también, en todo lo que es básico, a las CCAA que ya habían dictado su propia legislación. Esa legislación autonómica, en cuanto se oponga a la nueva regulación estatal básica, queda desplazada y obliga a las CCAA a reformar sus leyes de función pública. Entretanto, se aplicarán directamente los aspectos básicos de la normativa estatal en todo lo que ésta se oponga a las leyes autonómicas ya existentes, siendo el resto de aquella normativa Derecho supletorio del de las CCAA que no resulte afectado, produciéndose así una situación de *impasse* no siempre fácil de integrar y suplir en la realidad práctica cotidiana.

Sin perjuicio de que señale más adelante los puntos fundamentales de la Ley 30/1984, modificada por la Ley 23/1988, se puede decir que una de las características de la misma era la deslegalización que operaba en no pocos aspectos de la normativa funcional y la opción por un régimen tendente a la

laboralización; régimen laboral que se colocaba, al menos, en el mismo nivel que el propiamente funcional o estatutario.

Así, el art. 15.1 de la Ley, en su versión de 1984, al regular las llamadas «Relaciones de Puestos de Trabajo», instrumento sobre el que pivota todo el modelo organizativo propuesto, atribuye a la Administración su aprobación, la fijación de las características de cada puesto y sus requisitos sin indicar ningún otro criterio, lo que equivalía a la asignación de forma discrecional de buena parte de las retribuciones en la medida en que varios de los conceptos retributivos dependen del puesto de trabajo. Y el mencionado precepto acababa atribuyendo también al Ministerio de la Presidencia (hoy para las Administraciones Públicas) la especificación de «aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reserven a funcionarios públicos»; párrafo que con esta redacción daba a entender que el régimen laboral podía ser la regla y el funcional la excepción.

Pues bien, la Ley 30/1984 fue impugnada ante el TC, que se pronunció, entre otros aspectos, sobre ambos temas en su Sentencia 99/1987, de 11 de junio. Allí, el Tribunal Constitucional va a sentar dos principios esenciales: el de la reserva de ley y el de la opción constitucional por un régimen primordialmente estatutario, anulando en este punto el mencionado art. 15.1 de la Ley.

Desde la perspectiva de la reserva de ley, el TC hace afirmaciones tan contundentes como éstas:

*«habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18ª), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de las Administraciones Públicas» [FJ 3º.c)].*

Y más adelante, a propósito de la crítica de los recurrentes según los cuales la regla y el principio general ha de ser el de que todos los puestos de trabajo de la Administración deben ser desempeñados por funcionarios constituyendo una excepción su provisión por quienes no tengan tal condición de modo que el art. 15 habría contrariado el art. 103.3 CE, el TC dirá:

*«Teniendo en cuenta lo antes observado sobre el ámbito objetivo de la reserva de ley introducida por el art. 103.3 de la Constitución, esta impugnación ha de ser estimada. Se decía que, en mérito de tal reserva, corresponde sólo a la Ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y*

*149.1.18ª en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario».*

Aunque el art. 15 de la Ley ni era, ni es, básico, la doctrina sentada no puede desconocerse y obligará a las correspondientes reformas en la legislación autonómica. Reformas impuestas también por la modificación de la Ley 30/1984 llevada a cabo por Ley 23/1988, de 28 de julio, dictada, según dije, como respuesta a esta STC 99/1987 y para cambiar algunos aspectos que se habían mostrado problemáticos en la aplicación de la Ley anterior.

Los preceptos modificados por la Ley 23/1988 afectan a cuestiones centrales del modelo de función pública adoptado. Así, se redactan de nuevo los arts. 1.3 (ámbito de lo básico), 15.1 (regulación de las relaciones de puestos de trabajo y determinación de los que pueden cubrirse con personal laboral), 20.1 (provisión de puestos de trabajo), 21.1.d), f) y 2 (promoción profesional, adquisición de grados y garantía del nivel del puesto de trabajo), 22 (fomento de la promoción interna), 27.2 (racionalización de la estructura de cuerpos de funcionarios), DA 9ª.1.4 (mantenimiento del Cuerpo de Abogados del Estado), DA 15ª (función pública docente no universitaria), DA 16ª (personal de la Seguridad Social) y las nuevas DDAA 17ª (adscripción de funcionarios a entes públicos), 18ª (acceso de funcionarios españoles a organismos internacionales), 19ª (reserva de plazas para personas discapacitadas) y 20ª (mantenimiento de contratos docentes en el ámbito universitario) y la nueva DT 15ª (situación del personal laboral que viniera desempeñando puestos que se adscriben ahora a funcionarios). Modificaciones que afectan a preceptos considerados básicos, como los arts. 20.1.a), b) párrafo primero, c) y e); 21; 22 y DA 15ª.

Pero la Ley 30/1984, modificada por Ley 23/1988, no es el Estatuto de la función pública. La regulación del empleo público está formada todavía por un conjunto heterogéneo de normas aisladas que o bien contemplan aspectos no abordados por la Ley de Medidas de 1984 o bien la desarrollan. En mayor o menor grado, de forma directa o supletoria, estas normas afectan a las Comunidades Autónomas y deben ser consideradas también pues aunque la Ley de Cantabria pretende una regulación global de la función pública, debe ser completada de forma directa o supletoria por la legislación estatal.

Con el único fin, pues, de tener un panorama más o menos completo de la normativa estatal mencionada, en la que se integra la específica de Cantabria, conviene mencionar las leyes y reglamentos más destacados en materia de función pública:



– Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, parcialmente vigente en todo lo no derogado por la Ley 30/1984 (Disposición Derogatoria Única).

– Ley 29/1975, de 27 de junio, de Seguridad Social de los funcionarios, en lo no derogado por la Ley 30/1984.

– Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas.

– Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical.

– RD legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de clases pasivas y se deroga los apartados 1 a 5 del art. 32 de la Ley 30/1984.

– Ley 9/1987, de 12 de mayo, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, cuyo Capítulo III fue modificado por Ley 7/1990, de 19 de julio, de negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

– Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer.

– Han de tenerse en cuenta, para las retribuciones, las leyes anuales de presupuestos generales del Estado que fijan la cuantía del sueldo, la de los trienios y la del complemento de destino. Asimismo estas leyes de presupuestos incorporan la determinación inicial de pensiones de clases pasivas y realizan frecuentemente otras modificaciones normativas. Así, por ejemplo, la Ley 4 de 1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, adició un artículo 29 bis a la Ley 30/1984 (reingreso en el servicio activo) y el art. 33.1 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, modificó la DT 7ª de la misma Ley 30/1984 en el sentido de fijar la fecha del 5 de julio de 1977 (y no el 1 de enero de 1985) como comienzo de la adquisición del grado personal de los funcionarios que prestaran servicio en el momento de entrada en vigor de la Ley 30/1984.

– RD 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado.

– RD 598/1985, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Incompatibilidades.

– RD 1465/1985, de 17 de julio, sobre contratación para la realización de trabajos específicos y no habituales en la Administración del Estado, sus organismos autónomos y la Seguridad Social.

– RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.

– RD 730/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los funcionarios de la Administración del Estado.

– RD 1405/1986, de 6 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones Públicas.

– RD 28/1990, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración del Estado, que sustituye al anterior aprobado por RD 2617/1985, de 9 de diciembre, para adaptar esta normativa a los cambios introducidos en la Ley 23/1988. Este Decreto deroga también, como más atrás se dijo, el RD 680/1986, de 7 de marzo, sobre transferencias de medios personales del Estado a las CCAA. Considerándose concluido el período de transferencias a que aludía la DT 8ª de la Ley 30/1984, los arts. 22 a 24 de esta norma regulan «la provisión de puestos de trabajo en Comunidades Autónomas» para los funcionarios del Estado, que podrán integrarse en la estructura administrativa autonómica participando en los concursos que sean convocados por las CCAA o por el Estado de acuerdo con éstas (arts. 22 y 23); por el sistema de libre designación cuando proceda (art. 22); o, finalmente, en comisión de servicios voluntaria y provisional (art. 24).

### **III. LA FUNCIÓN PÚBLICA ESTATAL Y AUTONÓMICA EN LA LEY 30/1984: CUESTIONES PRELIMINARES**

No pretendo en estas páginas realizar un análisis exhaustivo, ni siquiera mínimamente detallado, de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. El objetivo es mucho más sencillo: describir las líneas maestras de dicha Ley, sus aspectos fundamentales, sobre todo en lo que se refiere a la estructura y organización de la burocracia, como paso obligado para abordar la normativa propia de la Comunidad de Cantabria, que se enmarca, como no podía ser de otra manera, en las coordenadas básicas de dicha Ley.

La Ley 30/1984 ha sido objeto de numerosas críticas, algunas de ellas aceradas, entre las que destaca la de haber acentuado notablemente la discrecionalidad administrativa y el haber institucionalizado la ficción a partir del carácter irreal de algunos de sus instrumentos centrales. Sobre ello volveremos después.

Por lo demás, la Ley pretende una visión unitaria del fenómeno burocrático, se declara provisional –aunque ciertamente condiciona el futuro estatuto de la función pública, completamente olvidado, por otra parte–, se decanta por un implícito criterio anticorporativo y tendía a la laboralización, aunque este aspecto ya vimos que fue matizado por el TC, a partir de cuya doctrina el art. 15 de la Ley reformada establece que «con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado... serán desempeñados por funcionarios públicos», previéndose una serie de excepciones en este mismo precepto. A pesar de ello, en la oferta de empleo aprobada por RD 995/1990, de 27 de julio, de las 20.088 plazas ofertadas, 8.732 (un 43'4%) correspondían a personal laboral.

Veamos ahora algunos aspectos destacados de la Ley.

Partiendo de que las CCAA ordenan mediante ley su propia función pública (art. 11), la Ley dedica atención a tres órdenes de cuestiones que inciden directamente en el ámbito autonómico y que deben ser abordadas antes de referirnos a la estructura y organización general de la función pública.

#### **1. La situación de los funcionarios transferidos**

En primer lugar, y en la misma línea que la Ley del Proceso Autonómico de 1983, se aborda el tema de la situación de los funcionarios del Estado transferidos a las CCAA y el propio proceso de transferencias entonces todavía

pendiente, incidiendo en la idea de la voluntariedad. Así, la DA 8ª prohíbe la concesión de comisiones de servicios al personal de la Administración periférica del Estado para cubrir puestos en los servicios centrales mientras dure el proceso de transferencias; prohíbe asimismo la convocatoria de vacantes en los mencionados servicios centrales de la Administración e insiste en fomentar el traspaso voluntario mediante ayudas económicas y posibilitando las comisiones de servicios al personal de la Administración del Estado para su traslado a las CCAA. Mantiene un régimen excepcional de excedencia voluntaria, aplicable al personal de los servicios centrales del Estado, por un período mínimo de cinco años y la posibilidad de jubilaciones anticipadas. Y establece, finalmente, que si no es posible obtener por los procedimientos previstos los efectivos de personal de los servicios centrales que deban ser transferidos a las CCAA se procurarán mediante el traslado forzoso, aunque el funcionario que no desee ser trasladado puede optar por pasar a la situación de excedencia voluntaria sin derecho a retribución alguna.

Como ya he señalado más atrás, el RD 680/1986, de 7 de marzo, dejó sin aplicación esta Disposición Transitoria «por considerarse concluido a estos efectos el período de transferencias», excepto lo dispuesto en el apartado 4, esto es, la posibilidad de comisiones de servicio y el traslado voluntario que contempla el art. 2 de este mismo Decreto. Decreto que ha sido posteriormente derogado por el vigente Reglamento de Provisión de puestos de trabajo de la Administración del Estado, aprobado por RD 28/1990, de 15 de enero que, como también se ha dicho, regula en los arts. 22 a 24 la provisión de puestos de trabajo en Comunidades Autónomas para los funcionarios del Estado. En adelante, pues, estos funcionarios podrán pasar a las CCAA mediante la participación en concursos convocados por ellas o por el sistema de libre designación (art. 22), mediante la participación en concursos convocados por el Estado a propuesta de las CCAA y en los que los requisitos, méritos y baremos serán fijados previo acuerdo de ambas Administraciones (art. 23) y, por último, a través de comisiones de servicio voluntarias por un período máximo de dos años de duración (art. 24).

Por lo que hace a la situación de los funcionarios del Estado transferidos, el art. 12 de la Ley 30/1984 crea la situación de «servicios en Comunidades Autónomas», en la que permanecerán los funcionarios transferidos y que les permite mantener en sus cuerpos de origen todos los derechos, como si se hallaran en servicio activo en ellos. Se garantiza la igualdad con los demás funcionarios autonómicos, pero se integran plenamente en la organización de la función pública autonómica. El Reglamento de Situaciones Administrativas de los funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por RD 730/1986, de 11 de abril, regula con mayor detalle la situación de servicio en CCAA

en sus arts. 12 y 13, distinguiendo entre funcionarios transferidos y funcionarios que, mediante concurso o libre designación, pasen a ocupar puestos de trabajo en las CCAA. Los primeros, desde la óptica autonómica, se integran, como he dicho, en su organización y, desde la óptica de su origen, se mantienen en la situación de servicios en CCAA. No obstante, en caso de sanción de separación del servicio el órgano de la CCAA que sea competente para adoptarla deberá requerir primero dictamen del Consejo de Estado. A los segundos les será de aplicación la legislación autonómica en materia de función pública, pero conservan su condición de funcionarios del Estado en situación de servicio en CCAA y, sin perjuicio de su sometimiento a las normas autonómicas sobre promoción y retribuciones, en caso de sanción de separación del servicio esta sanción la deberá imponer el Consejo de Ministros.

## **2. La estabilización del personal contratado**

El segundo tema que aborda la Ley y que incide igualmente en el ámbito autonómico es el del problema de la estabilización del personal contratado y el del funcionariado de empleo interino.

La Ley parte de la prohibición, en adelante, de contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho Administrativo (DA 4ª), pero aborda el problema de la estabilidad del personal anteriormente contratado en su DT 6ª:

«2. Todo el personal que haya prestado servicios como contratado administrativo de colaboración temporal o como funcionario de empleo interino podrá participar en las pruebas de acceso para cubrir las plazas de nueva creación.

En todo caso, estas convocatorias de acceso deberán respetar los criterios de mérito y capacidad, mediante las pruebas selectivas que reglamentariamente se determinen, en las que se valorarán los servicios efectivos prestados por este personal.

3. Las Comunidades Autónomas aplicarán las anteriores normas al personal contratado administrativo de colaboración temporal dependiente de las mismas para acceso a las respectivas funciones públicas autonómicas.

4. Los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán convocar pruebas específicas para el personal que, al amparo de lo establecido en disposiciones de carácter general promulgadas por las correspondientes Comunidades Autónomas tuviesen, con anterioridad al 15 de marzo de 1984, condición de contratados administrativos en espec-

tativa de acceso a su respectiva Función Pública. Se considerarán incluidos en el presente precepto los contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984».

El párrafo 4º de esta Disposición Transitoria contenía una previsión de «pruebas específicas» que en la terminología tradicional se han denominado siempre oposiciones o pruebas restringidas. En el párrafo 2º se contemplaban pruebas, supuestamente libres, que debían articularse reglamentariamente.

La forma concreta de aplicar la mencionada DT 6ª es conocida y supone un ejemplo de la institucionalización de la ficción a que antes me refería. Porque desde la primera convocatoria posterior a la inicial oferta pública de empleo, aprobada por RD 152/1985, de 6 de febrero, se establece un concurso-oposición como sistema selectivo para cuya fase de concurso se prevé como único mérito alegable y computable el tiempo de servicios prestado como contratado o interino con anterioridad, a razón de un baremo de puntos por mes de contrato o nombramiento interino, y prescindiendo por tanto de cualesquiera otros méritos que pudieran alegar quienes no disponían de él, es decir, sin que computaran en la fase de concurso ningún otro mérito que pudieran alegar quienes no estaban ya en la Administración como contratados o interinos. Pero es que, además, la puntuación así obtenida no sólo servía para mejorar la puntuación final una vez superada la fase de oposición, sino que en la propia fase de oposición, si no se obtenía la puntuación mínima requerida en cada uno de los ejercicios o pruebas, se podían utilizar los puntos obtenidos en la fase de concurso, como auténticos “créditos” hasta llegar al mínimo exigido. Y, si aún sobraban, todavía era posible usarlos para mejorar la puntuación final. De modo que se podía superar perfectamente la oposición suspendiendo todos los ejercicios, utilizando para ello de la “mochila” –que así se llamó coloquialmente al sistema– los puntos necesarios obtenidos en la fase de concurso, es decir, la traducción a puntos de los meses o años que el interesado llevara en la Administración como contratado o interino.

El sistema se implantó también en el ámbito local (DT 8ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, desarrollada por el RD 2224/1985, de 20 de noviembre) y la mayoría de las leyes autonómicas de función pública lo incorporaron sin variar apenas nada. En el caso de Cantabria el método señalado se reguló a partir del Decreto 66/1984, de 17 de diciembre, se consolidó en las Disposiciones Transitorias 4ª y 9ª de la primera ley de la Función Pública de la DRC (la Ley 4/1986, de 7 de julio) y se reitera en la Disposición Transitoria 6ª de la vigente Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la función pública.

El Decreto 66/1984, denominado «para el acceso al funcionariado o a la condición de laboral fijo, al amparo de la Ley 30/1984», establecía en su art. 1:

«A lo largo de 1985 se procederá a convocar las correspondientes pruebas para la provisión en propiedad de las plazas que el personal contratado en régimen administrativo, no procedente del Estado, viene ocupando con carácter distinto al de propiedad y que actualmente figure adscrito a puesto de funcionario en la plantilla orgánica. Dichas pruebas serán específicas, se celebrarán por una sola vez, pudiendo participar en ellas únicamente el personal citado anteriormente y contratado con anterioridad al 15 de marzo de 1984».

El art. 2 prevé idéntico tipo de pruebas para el personal contratado en régimen administrativo que procedía de trasposos efectuados por el Estado, es decir, que no había sido contratado por la DRC.

El art. 3, por su parte, establecía:

«Durante 1985 se procederá a convocar concursos-oposiciones libres para el acceso como funcionarios de la plantilla de la Diputación Regional, pudiendo participar en ellos los laborales temporales que figuren en puesto clasificado de funcionario, y contratados antes de la fecha de entrada en vigor de la Ley 30/1984. A dichos laborales temporales se les valorará especialmente los servicios prestados».

Idéntica previsión establecía el art. 4 para los laborales temporales que ocuparan puestos de trabajo adscritos a personal laboral. Podían optar a laborales fijos mediante concurso-oposición en el que se le valoraría especialmente los servicios prestados.

Las bases de las pruebas se confeccionarían en la Consejería de la Presidencia, limitándose el Decreto a decir que estarían «en armonía con la naturaleza del puesto de trabajo».

Por su parte, dos años después, la Ley 4/1986, de 7 de julio, de la Función Pública de la Administración de la DRC, contempló de nuevo el tema en sus Disposiciones Transitorias 4ª y 9ª. La primera decía así:

«1. Los contratados laborales fijos y los contratados administrativos que a la entrada en vigor de la presente Ley hayan superado sin interrupción tres o más años al servicio de la Administración Autónoma de Cantabria que, según lo determinan las relaciones de puestos de trabajo, estén desempeñando puestos de funcionario, podrán aspirar a integrarse en el cuerpo a que esté adscrito su puesto, mediante la superación de las pruebas y los cursos de adaptación que, por una sola vez, se convoquen y organicen. La incorporación a la plantilla de funcionarios llevará consigo el reconocimiento de la antigüedad.

2. El personal que no haga uso de este derecho preferente o que no supere las pruebas será adscrito a otro puesto de trabajo de carácter laboral de análoga titulación».

La DT 9ª establecía:

«1. El personal a que se refiere el Decreto del Consejo de Gobierno 66/1984 y el interino, ocuparán, previa clasificación de las funciones desempeñadas, plazas de las plantillas y cuerpos de la Administración Autonómica de Cantabria creados por la presente Ley, una vez superadas las pruebas de concurso-oposición libre a que se refiere la disposición transitoria 6ª de la Ley del Estado 30/1984.

2. El personal que no se haya acogido a lo establecido en el apartado anterior y el que no haya superado las pruebas del concurso-oposición, cesarán en sus servicios a la Administración Autónoma al término de su contrato, que no podrá ser prorrogado.

3. Las plazas ocupadas por el personal laboral temporal e interino, nombrado con posterioridad a los plazos a que se refiere la transitoria 6ª de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, se cubrirán por el sistema de concurso-oposición libre».

El dictado de estas disposiciones no resulta siempre claro.

Para empezar, las pruebas previstas en la Ley no parecen ser incompatibles con las que ya se hubieran celebrado, «por una sola vez», en aplicación del art. 1 del Decreto 66/1984. Luego, en la DT 4ª, lo que se implantan son en realidad unas pruebas restringidas para contratados administrativos y laborales, aunque en ese caso no se entiende muy bien el párrafo 2º, que, si puede ser aplicable a los laborales que pretendiendo integrarse en la plantilla de funcionarios no lo lograran por medio de las citadas pruebas, no encaja muy bien para los contratados administrativos que no consoliden su situación funcional a través de dichas pruebas restringidas. Los primeros son personal laboral que ocupaban plazas de funcionarios y que al no lograr integrarse en la función pública serán adscritos a otros puestos de carácter laboral, lo cual es lógico y coherente. Pero no así en relación con el personal contratado que fracase en las pruebas restringidas de integración en la plantilla de funcionarios, porque si ellos también son adscritos a puestos laborales lo que se está haciendo es integrarlos como tal personal laboral y convirtiendo una situación eminentemente temporal, como la derivada de una contratación administrativa, en la condición de fijos, aunque no como funcionarios sino como laborales.



Por su parte, la DT 9ª contempla el supuesto de unas pruebas de concurso-oposición «libre», que de hecho van más allá del límite temporal previsto en la DT 6ª de la Ley 30/1984 (pues si no la previsión del párrafo 3º sobraría por referirse al régimen general de ingreso previsto en el art. 23.2 de la Ley de la Función Pública de la DRC, que prevé como uno de los sistemas de ingreso el concurso-oposición). Concurso-oposición libre sobre el que nada se dice de su contenido y de los méritos a valorar en la fase de concurso, aunque la remisión a la Ley 30/1984 permite entender que lo que se valoraría sería el tiempo de servicios prestados como contratados o interinos, que fue lo común, según he dicho, en todas las Administraciones públicas a raíz de la Ley 30/1984.

El sistema, sin embargo, como se sabe, ha sido censurado después por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de amparo 67/1989, de 18 de abril, a propósito de unas pruebas de este estilo convocadas por la Comunidad Autónoma de Extremadura. Aunque el establecimiento como mérito único del tiempo de servicios previos y su valoración, que podía llegar al 45% de la puntuación máxima de la fase de oposición, le parecen al Tribunal que están «en el límite de lo tolerable», es la posibilidad de utilizar los puntos del concurso para superar la oposición lo que merece las mayores críticas del TC y la estimación del recurso, por cuanto ello «favorece desproporcionadamente a unos opositores frente a otros» y supone que

«los aspirantes «de fuera» ven reducida al mínimo su posibilidad de acceso a la función pública, exigiéndoseles un nivel de conocimientos elevado, mientras que los opositores que ya prestan servicio en la Administración autonómica pueden aprobar los correspondientes ejercicios con notas inferiores y que no garantizan la suficiencia de conocimientos. De este modo –añade el TC– el dato relevante para aprobar la fase de oposición es el hecho, ya valorado como mérito en la fase de concurso, de haber prestado servicios anteriormente a la Comunidad Autónoma».

El TC desautoriza así la doctrina anterior del Tribunal Supremo que no había encontrado vulneración al principio de igualdad en tales prácticas, como se puede comprobar en la STS de 22 de abril de 1988 (Arz. 3406), en el caso que da lugar, precisamente, a la Sentencia del TC que acabo de mencionar.

Pero, por encima de la doctrina concreta del TC, el tema es el ya citado de la institucionalización de la ficción de unas pruebas supuestamente libres que, en realidad, no lo eran y que podían seducir a los poco avisados opositores y aspirantes que no habían tenido en su momento la fortuna de entrar por la vía indirecta del contrato, la interinidad o el contacto personal en la Administración y que aspiraran a unas pruebas en las que se les exigía, de hecho, una preparación muy superior a “los de dentro”, a los de “la casa”, si querían

tener una mínima posibilidad de lograr una buena puntuación final en la fase de oposición, única en la que ellos podían puntuar.

Y, sin embargo, el problema existía, ciertamente, y venía de atrás. La contratación administrativa, como vimos, fue la alternativa necesaria a la imposibilidad de efectuar traslados forzosos de funcionarios estatales destinados en los servicios centrales de la Administración. Había que afrontarlo y resolverlo. Y si el resultado obtenido mediante la ficción de las pruebas libres era el mismo que el de unas pruebas restringidas, hubiera sido quizá mejor afrontar el tema directamente y asumir el precio de decir que el objetivo de la política funcional en ese momento era la consolidación del personal mencionado, trazando así una raya hacia el futuro. Una solución igual de criticable desde otras ópticas, pero a lo mejor impuesta por las circunstancias, como cuando se integraron en la Administración del Estado, en 1977, miles de personas provenientes del desaparecido Sindicato vertical y del extinto Movimiento Nacional sin que nadie cuestionara entonces el modo de acceso de muchos de ellos a sus respectivos nuevos empleos...

Así vino a concluir después el propio TC en su Sentencia 27/1991, de 14 de febrero, conociendo, precisamente, una cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la Disposición Transitoria 6ª de la Ley 30/1984 y otras similares de leyes autonómicas. El Tribunal señala que las «pruebas restringidas» para el acceso a la función pública

«en general, han de considerarse como un procedimiento proscrito por el art. 23.2 CE, si bien, no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley a favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública».

Previendo la DT 6ª de la Ley 30/1984 una situación excepcional y por una sola vez, el TC entiende, en contra del criterio de las Salas de lo contencioso que habían planteado la cuestión, que no se vulnera el art. 23.2 CE, si bien señala que

«la previsión legal de pruebas específicas para consolidar una situación precaria precedente no puede ser entendida, a la luz de los artículos 23.2 y 103.3 CE, como autorización a la Administración para establecer o

regular estas pruebas sin respetar los principios de mérito y capacidad, requisitos constitucionales que no impiden el reconocimiento o evaluación del mérito consistente en el tiempo efectivo de servicios, pero que en ningún caso puede convertir a ese tiempo efectivo de servicios en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a una función pública de carácter permanente, al tener que respetarse en todo caso, también para los interinos y contratados, los principios constitucionales de mérito y capacidad».

La conversión de ese mérito en criterio ficticio y prácticamente exclusivo en algunas de estas pruebas fue lo que condujo, como ya se ha visto, a la estimación del recurso de amparo resuelto por la STC 67/1989, de 18 de abril.

Recientemente, la nueva Ley de la Función Pública de Cantabria, de 10 de marzo de 1993, alude a todos estos temas en sus Disposiciones Transitorias 2ª y 6ª.

La DT 2ª establece:

«El personal laboral fijo que reúna los requisitos de titulación, de acuerdo con las nuevas relaciones de puestos de trabajo elaboradas al amparo de la disposición transitoria primera, y que ocupe puestos de trabajo reservados para funcionarios de carrera, podrá optar en el plazo de tres meses por acceder, por única y exclusiva vez, a la condición de funcionarios de carrera de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, previa realización de cursos con prueba selectiva, valorándose a estos efectos los servicios efectivos prestados en su condición de laboral»,

reconociéndoseles el tiempo de servicios prestados en su anterior relación (DT 3ª). Quienes no accedan así a la condición de funcionarios quedarán adscritos provisionalmente a otros puestos de naturaleza laboral.

Por su parte, la DT 6ª dice así:

«1. El personal a que se refiere las disposiciones transitorias IV y IX de la Ley de la Función Pública Regional, Ley 4/1986, y aquellos otros transferidos posteriormente a los que hubieran sido de aplicación éstas, que a la entrada en vigor de la presente Ley ostente la condición de interino y a los que no se les aplicaron las citadas disposiciones transitorias, podrán acceder a la condición de funcionario de carrera de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria previa realización de un proceso selectivo valorando, a estos efectos, los servicios efectivos prestados en su condición de interinos.

2. El interino de la Administración Pública Regional que haya accedido al servicio de la Diputación Regional de Cantabria con posterioridad a la

Ley 4/1986, de 7 de julio, y que acredite fehacientemente el acceso a la condición de interino en convocatoria pública, podrá acceder a la condición de funcionario mediante la participación y superación de un concurso-oposición libre en cuya convocatoria habrán de respetarse los criterios de mérito y capacidad y en el que se valorarán los servicios efectivos prestados una vez finalizada y aprobada la fase de oposición».

Conviene hacer algunas observaciones a estas dos Disposiciones Transitorias:

– En primer lugar, la DT 2ª de la Ley 10/1993 viene a ser el equivalente de la DT 4ª de la anterior Ley 4/1986 y es una consecuencia obligada de la opción que la nueva Ley hace por el modelo funcional en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada en su ya citada Sentencia 99/1987. Se trata de pasar de contratados laborales a funcionarios mediante cursos con prueba selectiva de carácter restringido.

– La DT 6ª plantea más problemas y en ella parecen diferenciarse dos situaciones distintas según que la vinculación a la DRC se hubiera producido antes o después de la Ley de Función Pública de 1986.

– En cuanto a los primeros podrán acceder a la condición de funcionarios «mediante la realización de un proceso selectivo» en el que se valorarán los servicios prestados. Es decir, unas auténticas pruebas restringidas que ni siquiera se garantiza que sean tales al aludirse tan sólo a un enigmático «proceso selectivo» en el que parece configurarse como elemento determinante el de los servicios efectivos prestados y en tal sentido dudosamente compatible con la doctrina de la STC 27/1991 que se ha citado más atrás.

– En cuanto a los segundos, los interinos incorporados a la DRC después de la Ley 4/1986, se prevén unas pruebas selectivas a través del sistema de concurso-oposición libre a semejanza a lo dispuesto en la primera DA 6ª de la Ley estatal 30/1984, pero con la particularidad de que la fase de concurso se celebra después de la de oposición, lo que cambia completamente la situación dado que entonces la fase de concurso sólo servirá para mejorar la puntuación obtenida en la oposición respecto de los opositores que no estén vinculados a la Administración como interinos. Salvo que se entienda que dichos opositores puedan ser eliminados en dicha fase de concurso, lo que desde luego sería una perversión incompatible con el sentido de los concursos.

– Con todo, no deja de ser sintomática toda esta Disposición Transitoria. En primer lugar, porque en ella se hace una remisión a las Transitorias 4ª y 9ª de la Ley 4/1986, pero no puede referirse a los contratados laborales por cuanto el pase de éstos a la situación de funcionario se contempla en la DT 2ª. Pero,

en segundo término, evidencia que no obstante las previsiones de aquellas Transitorias todavía queda personal contratado administrativo o interino, lo que quiere decir que o bien no se celebraron las pruebas previstas en la ya citada DT 9ª.1 de la Ley 4/1986 o bien no se cumplió la previsión del párrafo 2º de la misma según el cual quienes no superaran el concurso-oposición que allí se contemplaba cesarían en sus servicios a la Administración regional. Y, por último, la referencia del párrafo 2º de la DT 6ª de la Ley 4/1993 sobre la necesidad de demostrar que el acceso a la condición de interino se realizó en convocatoria pública resulta cuando menos sorprendente por cuanto el art. 27.2 del Decreto 47/1987, de 2 de julio, por el que se regulan los procedimientos de ingreso del personal al servicio de la Administración autonómica establece que el sistema de selección incluirá «al menos una prueba, previa convocatoria pública» lo cual hacía innecesaria la referencia a menos que no se hubiera cumplido y existieran interinos integrados sin haberse cumplido tal exigencia. Plazas de interinos que, además, subsistirían no obstante existir un precepto en el citado Decreto 47/1987 (el art. 27.1) que impedía hacer propuestas de nombramiento sin acordar y publicar simultáneamente convocatoria de acceso a funcionario de carrera, lo que implicaba la limitación temporal del interino.

### **3. La movilidad del personal**

El tercer tema que contempla la Ley y que incide también en el ámbito autonómico es el de la movilidad del personal de las distintas Administraciones, al que se refiere el art. 17. Según él, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las CCAA pueden ser cubiertos por funcionarios de ambas Administraciones y, asimismo, los funcionarios de las Administraciones locales pueden desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones locales o en la Administración de su Comunidad Autónoma.

Pero la viabilidad de esta previsión precisa una homologación previa, sobre todo en lo que se refiere a los métodos de selección y sus exigencias porque si en algunos puestos esta movilidad no plantea excesivos problemas, en otros existen numerosas dificultades, sobre todo cuando la movilidad se pretende desde la función pública de algunas Comunidades Autónomas hacia la de la Administración del Estado dado el peso que la tradición impone en los sistemas de selección de ciertos funcionarios estatales y la propia composición de los tribunales. No es posible pretender la movilidad hacia la Administración del Estado cuando se dan prácticas tan insólitas como que el tribunal de selección de algunos cuerpos superiores de Comunidades Autónomas esté compuesto exclusivamente, como vocales natos, por cargos públicos que, a lo mejor, no poseen todos la titulación que se exige a los opositores. De ahí que la viabilidad

de esta previsión normativa pase por el establecimiento de convenios y de pautas de homologación que hagan posible la aplicación práctica de las previsiones genéricas de la ley.

La movilidad, en cualquier caso, se afirma desde la óptica de las Administraciones y no desde la de los funcionarios. Quiero decir que no se establece tanto como derecho cuanto como posibilidad, pues se hace depender de la voluntad de las Administraciones mencionadas al vincularla a «lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo» (art. 17.1), que se convierten así, como luego diré, en eje central del sistema.

#### **4. El personal eventual**

Finalmente, por lo que hace a estas cuestiones generales que afectan al ámbito autonómico, la ley posibilita la incorporación de personal eventual al que prácticamente no se pone otro límite que el derivado de las consignaciones presupuestarias que libremente fije cada año la ley de presupuestos estatal o autonómica de que se trate. Así, el art. 20.2 dispone que serán los Consejos de Gobierno de las CCAA quienes determinen el número de puestos reservados a personal eventual, sus características y sus retribuciones, siempre dentro de los créditos presupuestarios consignados al efecto. Este personal sólo ejercerá funciones de confianza o asesoramiento y su nombramiento así como su cese serán libres. En todo caso, cesan automáticamente cuando cese la autoridad a la que presten asesoramiento. En ningún caso el desempeño de un puesto de estas características será considerado mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna en el caso de que el afectado ya sea funcionario.

## **IV. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA LEY 30/1984: EL MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL COMO MARCO DE LA NORMATIVA DE CANTABRIA**

Pero lo verdaderamente relevante de la Ley es la estructura y organización de la función pública, sobre lo que interesa una breve referencia general dada la obligada similitud de la estructura de la función pública autonómica y, en concreto, de la de Cantabria también.

### **1. Referencia a los modelos teóricos**

Simplificando un tanto se puede decir que son dos los modelos de organización de la burocracia. El llamado sistema abierto o de empleo, que pivota sobre el puesto de trabajo y su clasificación previa, y el sistema de carrera, que es un modelo cerrado basado en los cuerpos de funcionarios. El primero procede del mundo anglosajón y tiene como espejo y modelo la organización empresarial privada que prima el objetivo de la eficacia, algo que no debe ser ajeno tampoco a las organizaciones públicas y es hoy también un valor constitucional. El segundo es de origen europeo, se basa históricamente en el modelo militar napoleónico y pretende alzaprimar la objetividad, la igualdad y el espíritu de servicio que se pretende sea también el del cuerpo.

Aunque los dos modelos nunca se den puros y desprovistos de mestizaje, se puede decir que cada uno de ellos implica un conjunto de consecuencias que, a veces, son difíciles de trasladar al otro so pena de perder la propia coherencia del sistema y arrastrar –transformados– los inconvenientes que, sin duda, ambos modelos tienen.

Así, el modelo de empleo se basa en los puestos de trabajo y es incompatible con la idea de carrera administrativa. Se entra en la Administración a ocupar un concreto y singularizado puesto de trabajo que tiene asignadas unas tareas y unas responsabilidades igualmente concretas. Y eso condiciona el sistema selectivo, que tiende a prescindir de pruebas como las de nuestras oposiciones clásicas para centrarse más en la verificación de la idoneidad práctica del candidato para las tareas exigidas por el puesto al que aspira. Ello exige, a su vez,

una formación previa y una experiencia que, o bien se ha adquirido en otro sitio, en la empresa privada por ejemplo, o bien se posee a partir de un sistema educativo orientado a proporcionar ese tipo de peritaje. Como se entra en *un* concreto puesto de trabajo y para *ese* puesto singular, no hay, en puridad, carrera, ni ascensos, y el sistema se muestra flexible para el despido y el trasvase a otras organizaciones públicas o privadas, que es también una de las características del sistema. Lo cual presupone un mercado y un dinamismo social que puede existir en algunos ámbitos pero que está muy lejos de la realidad en otros sitios. Y, finalmente, como se parte de la apuntada flexibilidad ello permite adaptar la organización administrativa a las verdaderas necesidades de cada momento, reduciéndola o ampliándola según la coyuntura económica y las políticas públicas sin consideraciones a muy largo plazo.

El modelo de carrera implica que el aspirante a funcionario no ingresa propiamente en un puesto sino en un cuerpo, que es una técnica organizativa que facilita la provisión de puestos, la selección conjunta de grupos de personas y el establecimiento de carreras administrativas. El cuerpo, como señala J. SANTAMARÍA PASTOR, está basado en la idea de una cualificación profesional homogénea y «constituye un marco de referencia que permite reclutar los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto. Y al delimitarse con mayor precisión el campo de la dedicación profesional, se favorece el establecimiento y regulación de las carreras administrativas». El cuerpo, así, se convierte en un factor aglutinante cuyos miembros tienen un futuro profesional común, con el peligro no siempre descartado —que está en la base de la reacción de la ley contra ellos— de la apropiación corporativa de funciones profesionales o de la propia organización pública.

Al no ingresar el funcionario en un puesto concreto no es precisa la experiencia previa, ni un nivel de preparación práctica que, por otra parte, no se puede adquirir sino dentro de la propia organización. De ahí el sistema de oposiciones tradicional que no proporciona, ni puede proporcionar, personas experimentadas, totalmente formadas, especializadas y expertas. En eso se basa una crítica bastante generalizada del sistema, pero que es una crítica desviada porque se confunde cuál es el papel de la oposición que, desde la igualdad predicada por la Constitución, trata de proporcionar a la Administración personas con un determinado grado de sistematización, comprensión global del temario, con capacidad de síntesis y de conexión y acostumbradas a un ejercicio de maduración personal a través de su preparación; personas que deberá formar luego la Administración para que adquieran la experiencia, formación y especialización necesarias a través también de los sucesivos destinos de su carrera.

Por eso hay que manifestar un cierto escepticismo ante un precepto de la Ley 30/1984 como el art. 19.1, cuando afirma que «los procedimientos de



selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar, incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas». Y hay que manifestar escepticismo, digo, porque los puestos que puede desempeñar un funcionario a lo largo de su carrera son muchos y muy variados por lo que será difícil la citada adecuación, salvo, claro está, en supuestos bien concretos de cuerpos con funciones específicas o muy singularizadas. Y algo similar cabe decir de las pruebas prácticas cuando, justamente, a los años en que se suelen superar las oposiciones se carece de tal experiencia práctica.

Importa a este respecto, al menos para los cuerpos llamados superiores, aclarar cuál es el papel de la formación que el aspirante recibe o debe recibir antes, en la Universidad. Y a este fin no puedo sino suscribir las palabras que J. SANTAMARÍA dedicaba a este propósito, hace algunos años, al prologar un libro de V. ESCUIN sobre el acceso a la función pública: «todas las críticas al sistema de oposiciones –decía allí este autor– parten de una concepción bastante desenfocada del papel que la Universidad cumple: la licenciatura universitaria es un período de *formación de estructuras mentales*, que el estudiante construye insensiblemente mediante el aprendizaje de materias múltiples, aprendidas superficial y fragmentariamente; la licenciatura no es, contra lo que tópicamente se piensa, un período de acumulación de *informaciones*, sino de construcción de la máquina de pensar (...) la oposición es una técnica de aprendizaje del procedimiento de acumulación *sistemática y masiva de informaciones*, en un nivel de conocimientos de *intensidad y profundidad* sin parangón con los que se asimilan durante la licenciatura y a un *ritmo* de aprehensión igualmente muy superior». En otras palabras, esta vez de L. MARTÍN-RETORTILLO, «a los que piensan que las Facultades de Derecho no son sino fábricas de formación de profesionales hay que recordarles que ello nunca ha sido así, ni tiene por qué serlo; que una Facultad tiene que formar la personalidad del aspirante proporcionándole bagajes culturales sólidos, profundos, pero nada más. De ahí, si se ha hecho bien tal tarea, será muy fácil pasar a una profesión con los reajustes oportunos (...). Lo que sucede es que suele producirse el simplismo de confundir sólida formación de conjunto con mala formación». No parece que vayan por ahí los vientos. Más bien hay un cierzo que sopla en otra dirección. En cualquier caso, sí cabe mejorar el sistema de oposiciones con el manejo adecuado de las pruebas y la atención a un tema al que no siempre se le da la importancia debida: el modo de seleccionar a los miembros de los Tribunales.

Pero volvamos a las características que señalaba de los sistemas de carrera. Una de ellas sería la promoción, la carrera, ocupando diversos puestos en progresión a partir de la valoración de méritos o de la antigüedad en el escalafón o de ambas cosas a la vez. No hay intercomunicabilidad, como regla, con el

mundo empresarial privado, salvo en la dirección de salida de la Administración hacia la empresa, sobre todo de los funcionarios de cuerpos superiores cuyas retribuciones en el sector público no guardan relación con las que son habituales para el personal directivo en el ámbito privado. Y, finalmente, el sistema es rígido en la medida en que, al estar garantizada la permanencia y la estabilidad, hay que prever los efectivos a largo plazo fijando plantillas orgánicas poco flexibles y adaptadas a las necesidades económicas y políticas de cada momento y a veces desconectadas de la realidad.

Y bien, los dos modelos enfrentados no son más que dos formas de organizar la burocracia que, en sí mismos, pueden ser igualmente correctos, desprovistos de sus correspondientes disfunciones o corruptelas. Alejandro NIETO ha podido decir –y creo que con acierto– que «ni el modelo burocrático es tan perverso como se le imputa, ni el modelo de los «managers» es tan eficaz como predicen sus apologistas». Pero ninguno de los dos pueden desconectarse del contexto en el que se imbrican.

En teoría, en el modelo de empleo se trata de primar la eficacia. Un valor importante, sin duda, pero que cuando se trata de entes públicos no es el único a tener en cuenta. «Desde el momento en que interviene el interés general –sigue diciendo A. NIETO– surgen otros valores igualmente insoslayables, como los de la objetividad, imparcialidad, transparencia, información social...». Y si es cierto que una de las tendencias del empleo público del futuro es que el valor de un funcionario no se mida por su titulación, ni aun por el cuerpo a que pertenece, sino por sus rendimientos y a ellos se anudan las retribuciones, los puestos y la promoción, no es menos cierto que eso sólo es posible en algunos casos de tareas generalistas no especializadas, que para eso hay que insistir en los métodos de selección previa, que hay que contar con unos criterios de valoración rigurosos y complejos que minimicen el riesgo de la arbitrariedad y que es preciso un contexto social que asuma las diferencias de forma que los beneficios de desrigidificar la organización superen los eventuales costos de tal operación.

## **2. El modelo de función pública en la Ley 30/1984, de 2 de agosto: una reflexión crítica**

Ahora bien, el sistema implantado en la Ley 30/1984 no parece que responda a esas exigencias a juicio de un importante sector de la doctrina, pues permite una gran discrecionalidad al clasificar los puestos de trabajo, fijar las retribuciones y aprobar los baremos de los concursos, sin que se sepa a ciencia cierta, aunque a veces se adivine, qué criterios se manejan. Y parte, además,

de una situación ficticia, pues la ley funciona más sobre el papel y formalmente que en su aplicación práctica, aunque sus instrumentos se rellenen y los mitos (la carrera, por ejemplo) funcionen sin saber muy bien por qué.

En esta línea crítica a partir de las ficciones denunciadas cabe plantearse algunas preguntas. Así, ¿por qué 30 niveles [art. 21.1.a)] si en realidad son 24, habida cuenta que debajo del 7 no existe clasificado ningún puesto a tenor del vigente Reglamento de Provisión de puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por RD 28/1990, de 15 de enero?, ¿por qué la oferta *pública* de empleo (art. 18) pretende hacer creer que se ofertan tantos nuevos puestos si de ahí hay que descontar los reservados a promoción interna (art. 22) y previstos por tanto para quienes ya son funcionarios?, ¿por qué en algunas Administraciones autonómicas todos los puestos de trabajo tienen asignada como retribución complementaria el complemento específico, desnaturalizando así lo que en la Ley está previsto sólo para «algunos» puestos de trabajo [art. 23.3.b)]?, ¿por qué se fija el complemento específico como el comodín que permite lograr la retribución total deseada por la Administración para un determinado puesto habida cuenta del menor margen de manipulación que permiten los otros conceptos retributivos?, ¿no se calcula dicho complemento no como la retribución asignada a un puesto en función de su dificultad, dedicación, responsabilidad o peligrosidad sino como la diferencia entre la retribución pensada y la suma del sueldo y el complemento de destino, dado que no es posible asignar un nivel más alto a todos los puestos funcionariales?, ¿cómo se clasifican los puestos de trabajo y con qué criterios?, ¿cómo es posible que subiendo de nivel se pueda perder y se baje en retribuciones cuando el complemento específico del puesto inferior es mayor que el del puesto de superior nivel?, ¿acaso no hay concursos (art. 20), con su correspondiente baremo de méritos preferentes y no preferentes perfectamente adecuados a la normativa y que sin embargo “retratan” de hecho al candidato que lo va a obtener?, ¿forma parte de la carrera administrativa que un funcionario recién sacada su oposición de ingreso pase sin solución de continuidad a ocupar puestos del máximo nivel dentro de la clasificación?, ¿es presentable que los tribunales de oposiciones, en alguna Administración, se designen en función del cargo administrativo que ocupan sus vocales, sin tener en cuenta la especialización de la persona y sin que existan criterios legales fijos que no puedan ser modificados discrecional o arbitrariamente?, ¿cómo y con qué criterios se hizo la primera adscripción de los ya funcionarios?, ¿cómo es posible que si todo depende de las relaciones de puestos de trabajo (art. 15) en más de una Administración se haya tardado años en hacerlas?, ¿son reales los grados iniciales (art. 21)? El principio de la adscripción indistinta de puestos de trabajo a los funcionarios prescindiendo, como regla, de los cuerpos existentes (art. 15.2), ¿justificaba que antes de 1990 en la Administración del Estado los puestos

clasificados del nivel 11 al 14 pudieran ser ocupados por funcionarios de todos los grupos y de todas las titulaciones, desde el grupo A hasta el E?, etc., etc.

En definitiva. ¿es acaso claro y seguro el sistema, tanto desde el punto de vista de la seguridad jurídica como desde la transparencia y fácil asimilación que parecen necesarias para que sea asumido por sus propios destinatarios?

No todas estas preguntas tienen fácil respuesta. Y todo ello contribuye a una situación irreal que produce una desinstitucionalización y propicia en no pocos funcionarios desorientación, imprevisibilidad y desmoralización, sustituyendo poco a poco la idea de la moral del servicio –uno de los aspectos que, por encima de todas sus disfunciones estaba presente más veces de las que se pensaba en el sistema de carrera o de cuerpos– por el criterio puramente laboral, al final del cual se encuentra la concepción política e ideológica del Estado como empresa, el parámetro económico como criterio de medida y el servicio público arrinconado en los libros de texto.

### **3. Los mecanismos del modelo organizativo de la legislación estatal básica**

La Ley, efectivamente, pivota sobre el puesto de trabajo y el criterio anticorporativista, por más que se mantengan los cuerpos, aunque desprovistos de su funcionalidad, que consistía en la asignación a ellos de determinadas funciones y tareas específicas. Así, el art. 15.2 establece:

«2. Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro [*hoy de las Administraciones Públicas*].».

Por su parte, el art. 26, que es básico, dispone:

«Los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones».

Los cuerpos sirven, entonces, como forma de agrupar la selección de funcionarios: se oposita a un cuerpo, aunque la regla sea que éste no tenga

asignadas funciones específicas. Ello posibilita la unificación de cuerpos para cuyo ingreso se exijan los mismos requisitos e igual titulación académica (art. 27). Pero esa unificación no puede ser tan radical como han pretendido algunas CCAA, por ejemplo, la Comunidad de Aragón, donde su Ley 1/1986 preveía únicamente cinco cuerpos, uno por cada nivel de titulación. Aun prescindiendo de la consideración de que muchos cuerpos que suponen el ejercicio de una profesión sí tienen, de hecho, funciones específicas adscritas a los mismos, desde la pura óptica de la selección tal simplificación no es real, ni razonable. Porque, ¿acaso se selecciona igual a un veterinario, un letrado o un ingeniero de montes? Las CCAA que han pretendido reducir los cuerpos a tan escueto número, que coincide con el de los grupos de titulación (art. 25 de la Ley 30/1984), se han visto obligadas a resucitarlos de hecho, aunque formalmente se mantenga un único cuerpo por cada nivel de titulación. El expediente ha sido crear escalas dentro de cada cuerpo. Pero no hay que mantener el mito de las palabras. Esas escalas son, de hecho, verdaderos cuerpos singularizados a efectos de selección y, aunque no tengan adscritas funciones propias de administración general, tendrán las propias de su profesión, so pena de admitir que un ingeniero de montes pueda ocupar un puesto de veterinario y un veterinario un puesto de letrado. Lo cual, obviamente, no es así.

Los cuerpos se aglutinan en 5 grupos (A, B, C, D y E) de acuerdo con el nivel de titulación exigido para el ingreso (art. 25). Esta agrupación produce dos tipos de consecuencias.

Uno de los elementos o conceptos retributivos —el sueldo— será igual para todos los funcionarios del mismo grupo, sea cual sea su cuerpo [art. 23.2.a)]. La cuantía de dicho sueldo la fija la ley de presupuestos, es la misma para todas las Administraciones públicas y se produce en un abanico de 1 a 3, de forma que el sueldo base de los funcionarios del grupo A no podrá exceder en más de 3 veces el sueldo de los funcionarios del grupo E (art. 24).

La segunda consecuencia derivada de los grupos es que, como los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles (art. 21), se asigna a cada grupo un conjunto de puestos de trabajo dentro de esa escala de niveles, de forma que se les garantiza un intervalo de puestos con un nivel mínimo y otro máximo. Pero esos puestos de trabajo no son necesariamente exclusivos del grupo, sino que de hecho se superponen con parte de los asignados a otros grupos, de modo que no hay correlación jerárquica entre cuerpo o grupo y nivel del puesto que ocupen los funcionarios. Un funcionario del Cuerpo de Gestión, que es del grupo B, para el que se exige el título de diplomado, puede ocupar un puesto del nivel 26 porque está dentro del intervalo de niveles asignado a ese grupo B. Y un funcionario del Cuerpo de Administradores Civiles Superiores, que es del grupo A por exigirse para su ingreso titulación superior, en hipótesis puede

ocupar un puesto de nivel 20 porque el intervalo de niveles asignado a ese grupo va del 20 al 30 (art. 26 del RD 28/1990, de 15 de enero).

El intervalo de niveles de cada uno de los grupos en la Administración del Estado –y hoy también, como veremos, en la Comunidad de Cantabria– se contempla en el art. 26 del RD 28/1990, de 15 de enero, y es el siguiente:

Grupos	Nivel mínimo	Nivel máximo
Grupo A	20	30
Grupo B	16	26
Grupo C	11	22
Grupo D	9	18
Grupo E	7	14

Estos intervalos derogan a los aprobados por el anterior RD 2617/1985, de 9 de diciembre, con los que se pueden comparar:

Grupos	Nivel mínimo	Nivel máximo
Grupo A	11	30
Grupo B	9	26
Grupo C	8	22
Grupo D	6	18
Grupo E	1	14

Ello produce los siguientes resultados y superposiciones: los puestos del nivel 7 al 8 sólo los pueden ocupar funcionarios del grupo E. Los de nivel 9 y 10 los pueden ocupar funcionarios de los grupos D y E. Los de los niveles 11 a 14 los pueden ocupar ya funcionarios de tres grupos: del C, D y E. Los puestos de nivel 15, funcionarios de los grupos C y D. Los de los niveles 16 a 18 por los grupos B, C y D. Los de nivel 19, los funcionarios de los grupos B y C. Los puestos de niveles 20 a 22 por tres grupos: A, B y C. Los niveles 23 a 26 los pueden ocupar funcionarios de los grupos A y B. Y, finalmente, los puestos de los niveles 27 a 30 son exclusivos del grupo A. Con anterioridad la superposición era todavía mayor pues, como se puede ver en el cuadro derivado del Reglamento de Provisión de puestos de trabajo aprobado por RD 2617/1985 (derogado por el vigente RD 28/1990), se superponían 4 y hasta los 5 grupos: los puestos clasificados en los niveles 11 a 14, por ejemplo, podían

ser cubiertos indistintamente por funcionarios de todos los grupos, del A al E, desde aquellos para cuyo ingreso se exigía titulación superior hasta para los que bastaba el certificado de escolaridad...

Como al nivel del puesto va anudado un elemento retributivo –el complemento de destino– puede muy bien suceder que un funcionario del grupo B que ocupe un puesto de nivel 26 cobre más que uno del grupo A con un puesto de nivel más bajo, pues la diferencia de sueldo a favor del funcionario del grupo A se ve compensada y superada por el mayor complemento de destino (art. 23.3) vinculado al puesto de nivel 26. Si, además, ese puesto tiene asignado el tercer elemento retributivo –el complemento específico [art. 23.3.b)]– y el otro no, o lo tiene en menor cuantía, las diferencias a favor del funcionario del grupo inferior pueden llegar a ser importantes.

Como he dicho, los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles, que en realidad no son tales sino 24, dado que no hay puestos de trabajo de los niveles 1 a 6. Todos los puestos tienen un nivel, al que se vincula el grado del funcionario, el complemento de destino y, en su caso, el complemento específico. La asignación de niveles a los puestos de trabajo y la determinación de aquellos que tienen complemento específico depende de las relaciones de puestos de trabajo, que son la clave del sistema.

Las relaciones de puestos de trabajo (RPT) son definidas en el art. 15 como «el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto». En efecto, las RPT, que deben formar también las CCAA (art. 16), determinan para cada puesto de trabajo el grupo o grupos a que se adscribe, el nivel que se le fija, si tiene o no complemento específico y, en su caso, en qué cuantía, los requisitos adicionales que eventualmente se exijan para cubrir el puesto (titulación adicional, experiencia, diplomas...), el modo de provisión (por concurso o libre designación), la denominación y si se reserva a funcionarios o, en cambio, corresponde a personal laboral. De ellas depende también la determinación de qué puestos pueden ser ocupados por funcionarios de otras Administraciones públicas, como ya señalé al aludir a la movilidad y a los arts. 22 a 24 del RD 28/1990, de 15 de enero.

He dicho antes que las RPT (arts. 15 y 16) se convierten, de hecho, en el centro del sistema organizativo de la función pública. Se comprende bien que esto es así cuando se observa que a ellas corresponde la determinación de los niveles [de los que a su vez depende el grado (art. 21.1), la promoción (art. 21) y el complemento de destino (art. 23.3)]; la fijación o no del complemento específico para algunos puestos [en teoría, para aquellos que se singularicen por su especial dificultad, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad o pe-

ligrosidad, según establece el art. 23.3.b) de la Ley] y su cuantía; la determinación del modo de provisión y la asignación de cada puesto a uno o varios de los grupos con la única limitación del intervalo de niveles que se reserva a los mismos y cuya fijación no está en la Ley sino en el Reglamento de Provisión de puestos de trabajo, pudiendo variar notablemente.

Para que toda esta operación, ciertamente discrecional, no se convierta en arbitraria es preciso un previo y complejísimo trabajo de clasificación y valoración de todos y cada uno de los puestos de trabajo de cada Administración, teniendo en cuenta la estructura organizativa, las tareas asumidas, la carga de trabajo, la importancia de las funciones comparadas con otros, los horarios, las dependencias, etc., etc. Una labor compleja, como digo, en la que fracasó la Ley de 1964 y que, en la actualidad, responde a variados criterios. En organizaciones pequeñas tal tarea es más factible de realizar, pero en organizaciones grandes muchas veces se ha hecho *pro forma*, revistiendo la voluntad con el manto de las palabras míticas. No ha sido una operación técnica –compleja, como digo– sino el resultado de negociaciones con los funcionarios organizados o con poder, o la consecuencia de encuestas realizadas desde la óptica empresarial privada y no siempre desde el conocimiento preciso y detallado de las peculiaridades públicas, de los procedimientos administrativos en cada sector material, que son los que determinan la carga de trabajo efectiva de cada puesto. Altos cargos ha habido que han sido encuestados y la “valoración” que resultaba de su puesto, desde los parámetros fijados por la empresa encuestadora, no respondía a lo que se suponía que “tenía” que salir por comparación con otros similares. Volver a realizar la encuesta para que el estadillo cuadrara no ha sido una hipótesis ficticia o de laboratorio. En algunas Universidades, por ejemplo, se ha decidido que todos los funcionarios de un mismo cuerpo tuvieran el mismo nivel, lo que no responde a un sistema montado desde los puestos, pero es comprensible porque las valoraciones están condicionadas por el aspecto retributivo, que es la óptica que acaba primando.

Aprobadas así las RPT y seleccionados los funcionarios de acuerdo con la oferta pública de empleo (arts. 18 y 19), la provisión de los puestos se hace por concurso (de acuerdo con un baremo que se aprueba para cada convocatoria siguiendo las pautas del Reglamento de Provisión de puestos de trabajo) o por el sistema de libre designación en convocatoria pública (art. 15.1). Si en el primer caso la convocatoria pública lo es en verdad, en el segundo, esto es, en el sistema de provisión de puestos entre funcionarios por el sistema de libre designación tal convocatoria pública es, en muchas ocasiones, una pura ficción, pues la Administración ya ha conectado con el candidato –ciertamente ya funcionario: no hay que confundirse en esto– cuyo nombramiento se pretende proponer, aunque tiene que someterse a ese trámite. Lo que acabo de señalar,



contra lo que se pudiera pensar, no es una crítica, pues en muchos casos no puede ser de otra manera y la convocatoria pública tiene al menos efectos de publicidad y es válida cuando no se tiene previsto con anterioridad a ella un candidato.

Una novedad importante es que los funcionarios que obtengan por concurso un puesto de trabajo pueden ser removidos de él por falta de rendimiento o por alteración del contenido del puesto realizada a través de las RPT [art. 20.1.e)].

La Ley 30/1984, reformada en 1988, contempla finalmente la llamada carrera administrativa bajo las denominaciones de *promoción profesional* (art. 21) y *promoción interna* (art. 22).

La expresión «carrera administrativa» se ha utilizado con frecuencia como banderín de enganche, sin precisar muchas veces su verdadero carácter. Y ello porque no es igual esa carrera en una organización homogénea que en otra jerarquizada. Allí donde existe una organización no jerarquizada, en el sentido que sea, es difícil hablar de carrera porque dada la homogeneidad inicial no hay ningún puesto superior.

La carrera era algo típico de los ámbitos administrativos montados desde una perspectiva organizativa jerárquica. Piénsese en la carrera militar, en la diplomática, en la judicial, donde, partiendo de una misma formación inicial, se divide al colectivo, al cuerpo, en categorías y se va ascendiendo de categoría dentro del cuerpo en función de los méritos y/o de la antigüedad.

Como ya he dicho, la Ley, respondiendo a una idea contraria a los cuerpos basada en datos muchas veces ciertamente reales, monta la estructura de la función pública sobre el concepto de puesto de trabajo, asumiendo un sistema que no es cerrado, pero tampoco del todo abierto o de empleo. Requisito indispensable de este sistema es, como acabamos de señalar más atrás, la previa clasificación de esos puestos, que servirá para asignar un bloque de ellos a cada uno de los 5 grupos en que se clasifican los funcionarios –el intervalo asignado a cada cuerpo y grupo– y atribuir una retribución vinculada al puesto: el complemento de destino, que es igual para todos los puestos clasificados con el mismo nivel, y el complemento específico, que puede ser distinto para cada puesto e que incluso algunos pueden no tenerlo.

Los puestos se clasifican en 30 niveles, en alguno de los cuales tiene que ubicarse necesariamente cada uno de ellos, y la carrera (promoción profesional) consiste, en esencia, en la progresión a lo largo de esos niveles hasta llegar al máximo nivel del intervalo atribuido al grupo al que el funcionario pertenece. Por ejemplo, si los funcionarios del grupo C pueden ocupar puestos de los niveles 11 a 22, la carrera consiste en ir progresando al ocupar puestos de nivel superior al 11 con el tope del 22 y con las siguientes características:

– Todo funcionario posee un «grado personal» equivalente a alguno de los niveles en que se clasifican los puestos de trabajo, de modo que si hay 30 teóricos niveles hay también 30 teóricos grados personales [art. 21.1.c)]. En la práctica, sin embargo, ya se ha dicho que no son 30 porque no hay puestos de los niveles 1 a 6.

– El grado se adquiere, se patrimonializa y consolida por el desempeño de uno o más puestos de trabajo del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. También mediante la superación de cursos específicos u otros requisitos que determine el Gobierno o, en el ámbito autonómico, los Consejos de Gobierno de las CCAA [art. 21.1.d) y f)].

– Se puede cambiar voluntariamente de puesto de trabajo, mediante concurso o por libre designación (art. 20), de acuerdo con lo dispuesto en las RPT, ocupando puestos de nivel superior al que se desempeñe, pero también de nivel inferior.

– Si el nuevo puesto es superior en más de 2 niveles al grado personal del funcionario, éste cobrará las retribuciones complementarias vinculadas al puesto (complemento de destino y, en su caso, específico), pero no consolida, no patrimonializa como grado personal el nivel de ese nuevo puesto, sino que consolidará «cada 2 años de servicios continuados el grado superior en 2 niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado, ni el intervalo de niveles correspondiente a su Cuerpo». [art. 25.2 RD 28/1990 y 21.1.d) Ley 30/1984].

– Si el nuevo puesto es inferior al del grado personal consolidado del funcionario se le garantiza percibir, como mínimo, el complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente a su grado personal [art. 21.2.a) de la Ley y 25.6 del RD 28/1990]. Esto es, cobrará el complemento específico, caso de tenerlo atribuido el puesto, del nuevo puesto de trabajo, pero el complemento de destino de los puestos de nivel superior: concretamente de puestos de nivel equivalente a su grado. La determinación de ese complemento es fácil dado que todos los puestos tienen asignado el complemento de destino en función del nivel, a diferencia del complemento específico, que varía en cada puesto, dándose el caso de que puestos de un nivel superior tengan complemento específico inferior a otros de nivel inferior.

– Se puede cambiar de puesto también de manera forzosa, mediante remoción por falta de rendimiento o por variación del contenido del puesto de trabajo al cambiar las RPT. En tales casos, a estos funcionarios se les atribuye provisionalmente un puesto de los que corresponden al intervalo de su cuerpo. Mientras tanto tienen derecho, durante 3 meses, a las retribuciones comple-

mentarias del puesto de procedencia [art. 21.2.b)]. Después, se siguen las reglas anteriores.

A este sistema se vinculan, como ya se ha dicho, las retribuciones. Con independencia del sueldo y los trienios (art. 23.2), iguales para todos los funcionarios del mismo grupo de titulación, los puestos de trabajo se retribuyen vía complemento de destino [art. 23.3.a)], de modo que a cada nivel le corresponde el mismo complemento de destino. Pero los puestos están retribuidos, además, por el complemento específico [art. 23.3.b)] que, en teoría, retribuye las especiales características de “algunos” puestos de trabajo. Pues bien, como señala CÁDIZ DELEITO, el sistema puede adquirir, desde la perspectiva de la carrera, consecuencias y resultados disfuncionales. Porque el funcionario se puede encontrar «con el riesgo absolutamente real de ascender de nivel progresando en su carrera y perder emolumentos, ya que los específicos podían variar para un puesto del mismo nivel de 1 a 3 aproximadamente, con lo que se podía promocionar perdiendo y descender ganando», lo que sin duda produce incertidumbre. Este mismo autor señala, a título de ejemplo, que para un mismo nivel –el 26– se llegaron a fijar hasta 52 complementos específicos de distinta cuantía.

Un problema esencial, donde se ha centrado la crítica que atribuye un tono irreal al sistema, es el de la adquisición del grado inicial (Disp. Trans. 7ª que fijaba la fecha del 1 de enero 1985, luego modifica por la de 5 de julio 1977 en el art. 33.1 de la Ley 31/1990, de 27 diciembre, de Presupuestos para 1991). Pero no se trata sólo de la asignación de grado a quienes ya eran funcionarios en la fecha a considerar, sino también la cuestión del primer destino, que implica un puesto de un determinado nivel y la asignación de un grado. El sistema se monta desde ese primer grado consolidado, de forma que si se ingresa –y así era y es posible– en puestos de trabajo clasificados en la parte superior del intervalo del cuerpo se “toca techo” rápidamente. Éste es, precisamente, un aspecto propuesto por algún sector doctrinal y aun por alguna ley autonómica: que se ingrese necesariamente en puestos del nivel mínimo del intervalo establecido para el cuerpo y sea ése el grado inicial asignado al funcionario hasta que adquiera otro superior por los procedimientos de cambio de puesto señalados, lo que es coherente con el sistema de carrera, pero no impide los saltos bruscos de puesto y de nivel (aunque no consolide el grado del puesto superior) con la aplicación de los regímenes vigentes apuntados más atrás. A algo de ello apunta el art. 33.3.2º de la Ley 4/1990, de 29 de junio, que dispone:

«Las relaciones de puestos de trabajo contendrán puestos que, por sus características, se consideren idóneos como primer destino para funcionarios de uno o varios Cuerpos o Escalas del mismo grupo, que hayan superado los procesos selectivos derivados de la oferta de empleo público.

Su contenido y funciones deberán corresponderse con la formación específica exigida en el proceso selectivo».

La previsión citada no deja de ser ambigua y ampliamente discrecional. En ese sentido no modifica apenas nada la situación anterior porque no establece un criterio claro al respecto y, por otra parte, incurre en una petición de principio no exenta de contradicción, aunque se entiende la intencionalidad que la preside, que es plausible. Digo que no añade apenas nada porque no dice que se entre en la función pública por el nivel más bajo del intervalo atribuido al grupo de que se trate, sino que exige, únicamente, que se plasme en las RPT la lista de los puestos idóneos como primer destino «por sus características», lo que deja total libertad a la Administración para decidir esos puestos de primer destino. E incurre en una petición de principio que resulta un tanto contradictoria porque parece vincular la formación específica al puesto que se pretende asignar como primer destino, lo cual es característico, como vimos, del sistema de empleo. Pero, ¿y después? Como el funcionario sigue pudiendo cambiar de puesto –característica consustancial al otro sistema, al de carrera– sucede que luego no se puede garantizar esa vinculación del puesto «con la formación específica» exigida en el proceso de selección, lo que cuestiona la viabilidad de esa formación «específica» en la selección de funcionarios de administración general y de los grupos superiores que, en el sistema de carrera, implica una formación general y adaptable con la experiencia y formación posterior a los diversos y variados puestos a desempeñar por los funcionarios a lo largo de su «carrera profesional»...

Las perspectivas de progresión o, en la terminología de la Ley, de «promoción profesional» (art. 21) terminan, pues, con la llegada al techo máximo de niveles asignado al grupo y la consolidación del máximo grado de la horquilla atribuida al cuerpo y grupo al que pertenece el funcionario. Puede descender voluntariamente a un puesto de nivel inferior, desde luego, pero mantiene el grado consolidado y el complemento de destino de los puestos de su grado. Pero ya no hay perspectivas de ascenso de grado porque no cabe obtener puestos de superior nivel. En esas circunstancias, las únicas posibilidades de “ascenso” residen en cambiar de cuerpo y grupo mediante el sistema llamado de «promoción interna» (art. 22), que consiste en el mencionado ascenso desde un cuerpo de un grupo de titulación a otro inmediato superior. Para ello se debe poseer ineludiblemente la titulación exigida y hay que superar las correspondientes pruebas como los demás aspirantes libres, con la única diferencia de que se puede exonerar a estos candidatos de la realización de pruebas encaminadas a acreditar conocimientos ya exigidos para el ingreso en el cuerpo de origen. En cada convocatoria de nuevas plazas de ingreso se reserva un por-

centaje a promoción interna, que si no se cubre acrece las plazas ofertadas a los aspirantes del turno libre.

Los funcionarios que cambien de cuerpo y grupo, pasando a uno superior, conservarán el grado consolidado siempre que se encuentre incluido en el intervalo de niveles correspondiente al nuevo cuerpo (art. 22.1). Esta previsión era necesaria supuesto que los intervalos de cada grupo no están jerarquizados sino que se solapan, como vimos. Por poner un ejemplo, un funcionario del Cuerpo de Gestión (grupo B) puede tener consolidado un grado 26, el máximo de su intervalo, lo que le garantiza ese grado en la hipótesis de que supere con éxito un concurso-oposición para acceder a un cuerpo del grupo A, donde el intervalo de niveles empieza hoy en el 20 (pero antes de la reforma de 1990 empezaba nada menos que en el nivel 11). El funcionario puede ser destinado a uno de esos puestos de nivel 20, pero conserva su grado 26 y por ello el complemento de destino vinculado a puestos de nivel 26, aunque el desempeñado ahora, dentro de un cuerpo del grupo A, sea inferior.

Uno de los aspectos criticados del sistema de carrera implantado por la Ley 30/1984 es también su pretensión de aplicación generalizada a toda la Administración, no sólo al ámbito de la llamada administración general, sino también a otros sectores más especializados. Hay, efectivamente, funcionarios que ingresan en la Administración para ocupar un puesto relacionado estrecha y directamente con el ejercicio de una profesión: ingenieros, veterinarios, médicos, profesores, economistas, letrados... El puesto de trabajo es, en estos casos, el ejercicio de esa profesión y todos los puestos del cuerpo tienen asignado igual nivel. El puesto, en definitiva, se identifica con el cuerpo y asignar un nivel es, en el fondo, ficticio porque se está fijando así la retribución no de *ese* puesto sino de *todos* los puestos de ese cuerpo. Las posibilidades de "carrera" en esos casos, desde la perspectiva que adopta la Ley, son ciertamente escasas. Y ello porque el sistema, como digo, está pensado básicamente para puestos de administración general y es difícilmente aplicable, sin forzarlo de forma artificiosa, a otras realidades diferenciadas. Tal y como está montado el sistema general, en esos supuestos se llega al techo de la carrera en el mismo instante del ingreso en la función pública. La carrera, entonces, tendría que pasar por el modelo propio de los sistemas de estructura cerrada, esto es, por la división del colectivo en categorías personales y la atribución de una de esas categorías a cada funcionario. Un modelo semejante al de otros países o al de la CEE y que, en el nuestro, encuentra un posible ejemplo en el diseño de las carreras cerradas que subsisten como la militar, la judicial o la diplomática o, en términos más innovadores, en el sistema retributivo recientemente implantado para los funcionarios docentes universitarios. Todos los miembros del Cuerpo de Catedráticos de Universidad tienen el mismo nivel y, por consiguiente, cobran el

mismo complemento de destino. Pero se introduce una “escalera” retributiva dividida en varios “escalones” cuya superación cada cinco o seis años, según los casos, supone un aumento retributivo sin cambio de puesto, ni de nivel, ni de cuerpo, y al margen de los trienios. La superación de cada “escalón” se hace depender de una valoración positiva de la labor docente o investigadora, cuya concreción establece el RD 1086/1989, de 28 de agosto y la Orden de 5 de febrero de 1990. La traducción de este modelo al sistema conceptual retributivo se realiza a través del complemento específico, que se subdivide en tres apartados: componente general del complemento específico (asignado en la misma cuantía a todos los funcionarios del Cuerpo de Catedráticos), componente singular del complemento específico (que retribuye el desempeño de ciertos cargos académicos) y componente por méritos docentes del complemento específico (que retribuye a título personal la evaluación positiva de la docencia cada cinco años con una cuantía fija por cada tramo de 5 años en función del cuerpo al que se pertenezca). A ello se añade la retribución de la evaluación de la investigación en términos similares, aunque articulada como complemento de productividad.

En cualquier caso, como señala J.L. CÁDIZ DELEITO, «el sistema de carrera tiene que ser asumido por los interesados. Digo “asumido”, que es algo más *complejo* que negociado». Y ello porque –sigue diciendo este autor– los sindicatos suelen mantener «una concepción de la carrera profesional configurada como un mecanismo de conseguir mejoras *generales y automáticas*; cuando es precisamente lo contrario lo que se pretende».

\* \* \*

Éste es el marco en el que, con pequeños matices, se encuadra la legislación propia de la Diputación Regional de Cantabria. Para abordarla era precisa una referencia a la evolución de la formación de la función pública autonómica y una visión general de la legislación estatal, sobre todo en cuanto al sistema organizativo cubierto por el ámbito de lo básico, que es casi todo, y en el que la Comunidad debía cumplir, con alguna especificidad, el mandato del art. 11 de la Ley 30/1984: ordenar mediante ley su propia función pública.

Al análisis de algunos de los aspectos de esta normativa autonómica, al hilo de la cual se harán también algunas otras observaciones generales que la trascienden, dedicaré las páginas que siguen.

## **V. LA NORMATIVA DE CANTABRIA EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA: DE LA LEY 4/1986, DE 7 DE JULIO, A LA VIGENTE LEY 4/1993, DE 10 DE MARZO, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Con independencia de la normativa estatal básica la función pública de Cantabria se reguló primero por la Ley 4/1986, de 7 de julio, (BOC núm. 147, de 25 de julio), de la función pública de la Administración de la Diputación Regional, y por su normativa de desarrollo. Esta Ley, no obstante, ha sido sustituida recientemente por la Ley 4/1993, de 10 de marzo (BOC, extraordinario núm. 4, de 1 de abril de 1993), para adaptar la normativa autonómica a la nueva legislación básica promulgada con posterioridad, esto es, la reforma de la Ley 30/1984 realizada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, y a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 99/1987, de 11 de junio, sobre la Ley 30/1984. A estos efectos se ha adoptado el criterio de sustituir toda la Ley de 1986 por otra enteramente nueva y no sólo incorporar modificaciones parciales de la misma.

La ausencia de desarrollo directo de esta nueva Ley hace que en todos los supuestos en que las normas de desarrollo de la derogada Ley 4/1986 no se opongan a la nueva Ley aquellas estarán vigentes y si no habrá que integrar las lagunas con la normativa estatal supletoria. Ello supone que el problema inicial de fuentes aplicables no sea una cuestión baladí y que no resulte siempre fácil encontrar los preceptos aplicables. El intérprete tiene, pues, que estar atento y analizar las dos normativas –la estatal y autonómica– conforme a los criterios generales de integración ordinamental que, en esencia, suponen que lo básico se impone directamente y en lo no básico, en ausencia de normativa autonómica, rige también supletoriamente la normativa estatal.

### **1. Cuestiones preliminares: el ejemplo del «Informe», de 1985, de la Diputación General a las Cortes de Aragón, como referente institucional sobre la función pública y los problemas generales de la Administración autonómica**

Por lo que puede servir de contraste, antes de referirme a la normativa de Cantabria quiero aludir a un documento oficial poco frecuente: el enviado por la Diputación General de Aragón a las Cortes de esta Comunidad con el título

«Informe de la DGA a las Cortes de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma y propuesta de directrices de actuación», publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón», núm. 56, año III, I Legislatura, de 27 de febrero de 1985, y que fue aprobado por todos los grupos políticos.

Se trata, como digo, de un documento excepcional por su importancia y calidad y por tratarse de un análisis infrecuente de los problemas de fondo que implica el montaje de una Administración de nueva planta: la organización administrativa, el funcionamiento de la Administración, la función pública, la participación ciudadana, las relaciones interadministrativas... Todo ello supone un referente permanente de un contenido institucional y a largo plazo, que en lo que conozco no se ha repetido en otros sitios. Su Capítulo IV está dedicado, justamente, a la función pública y supuso el adelanto de las líneas maestras de la ley aragonesa de función pública –la Ley 1/1986, de 20 de febrero– recientemente modificada.

A) Comienza el *Informe* dando cuenta de la complejidad que el tema de la función pública autonómica presentó desde el primer momento y de las medidas adoptadas por la Diputación General de Aragón para hacer frente a la regulación del variado personal que llegó por distintos procedimientos a la incipiente Administración autonómica. Medidas sobre competencias y política de nombramientos para cargos de Jefatura sobre la base de la tendencia a la profesionalización que impone el art. 44 del Estatuto de Aragón, según el cual no debe haber más personal libremente designado que el que sirva de apoyo inmediato a los órganos políticos. A este respecto, tras diversas normas aisladas anteriores, los arts. 36 a 38 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente de la DGA y de la Administración de la Comunidad Autónoma, dispusieron que los Directores Generales serían nombrados entre funcionarios de cualquier Administración que pertenezcan a cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación universitaria; los Jefes de Servicio entre funcionarios de carrera pertenecientes o adscritos a la DGA que pertenezcan igualmente a cuerpos para cuyo ingreso se precise título universitario superior; los Jefes de Sección entre funcionarios de la DGA de cuerpos en los que se exija título universitario superior o medio; y los Jefes de Negociado entre funcionarios para cuyo ingreso se exija, como mínimo, el Bachiller superior o equivalente.

El Estatuto de Cantabria no señala nada al respecto, pero un precepto similar al art. 44 del Estatuto de Aragón se halla en el art. 41 de la Ley 3/1984, de 26 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la DRC, que impone también el nombramiento de los Directores Regionales entre funcionarios de cualquier Administración, aunque sin mencionar exigencia adicional alguna de que pertenezcan a cuerpos para cuyo ingreso se precise título



universitario superior, lo que limita la tendencia a la profesionalización al posibilitar una más amplia libertad de opción. Nada se dice tampoco en la Ley para los demás cargos, aunque la exigencia del título universitario depende de hecho de las relaciones de puestos de trabajo al vincular éstas el cargo o puesto directivo a funcionarios de un determinado grupo, lo que equivale a exigir la titulación de que se trate. Pero no hay nada dicho con carácter general. Sólo en el caso de los Secretarios General Técnicos el art. 40.1 de la citada Ley 3/1984 señala que deben nombrarse entre funcionarios pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exija título universitario.

B) Volviendo al *Informe* aragonés, pasa revista después y da cuenta –pues no debe olvidarse que se trata de un Informe al Parlamento– de las primeras normas sobre fijación de niveles de complemento de destino para determinados puestos y la política seguida en materia de horarios, jornada, vacaciones, permisos, contrataciones e incompatibilidades y señala las actividades llevadas a cabo en relación con la normalización de procedimientos de gestión, estudios para determinar las plantillas presupuestarias, mejora del clima de relaciones humanas mediante la recepción personalizada de los funcionarios transferidos, organización de coloquios, charlas, ayudas, etc.

C) Aborda luego el *Informe* la cuestión de la racionalización de la función pública en sus distintas facetas: jurídica, orgánica, estructural, funcional, económica y técnica y, entre otras, destaca las siguientes líneas de actuación:

a) elaboración de la ley de la función pública de acuerdo con las «bases» del Estado y con tendencia a asimilar el régimen de los funcionarios propios con los estatales para lograr un sistema global homogéneo.

b) homogeneización también de los distintos colectivos del personal laboral, cuya diversa procedencia se traduce en disparidad de situaciones, condiciones de trabajo, categorías y tablas salariales, tendiendo a un convenio único.

c) pretensión de reservar los puestos de carácter administrativo y de gestión a funcionarios de carrera –adelantándose en esto a la STC 99/1987 ya citada y a la reforma del art. 15 de la Ley 30/1984– delimitando las funciones que sean propias del personal laboral. A este fin el *Informe* alude a la imprescindible clasificación de puestos de trabajo y a la necesidad de que las plantillas estén en función de la estructura orgánica vigente, que se pretende sea lo más estable posible, para poder determinar de modo fiable las vacantes que hayan de constituir la oferta de empleo público.

d) desde el punto de vista económico se apunta la necesidad de fijar el coste de cada puesto «y, por tanto, la conveniencia de objetivar al máximo la distribución de los complementos». Estos deben conducir a que la remuneración

de cada puesto sea la que corresponde precisamente a su definición y valoración previa.

D) Bajo la rúbrica *Profesionalización de la función pública* el *Informe* se pronuncia en los siguientes términos:

a) Necesidad de lograr una función pública que sea «un instrumento neutral, cualificado y estable al servicio leal y sin reservas del Gobierno democráticamente elegido en cada período». Después de recordar que el Estatuto (art. 44) se pronuncia en esa dirección, añade, no obstante, que «para que el principio de profesionalización dé los resultados apetecidos, será necesario a su vez que los profesionales de la Administración Autónoma sean capaces de responder adecuadamente al reto que el mismo plantea: la profesionalización es absolutamente incompatible con la rutinización de la labor burocrática, la apatía o el deseo de pasiva perpetuación en los puestos de trabajo».

Se refiere también en este punto el *Informe* a la articulación de una función directiva, altamente cualificada, y a la necesidad del reciclaje permanente de los funcionarios con los pertinentes controles de evaluación de rendimiento.

b) El procedimiento de provisión de vacantes debe ser por convocatoria pública, pronunciándose por el uso restringido del nombramiento de personal interino, aun en los casos en que esto es legalmente posible. De todas formas, cuando sea necesario cubrir interinamente un puesto se exigirá convocatoria pública y «con la expresa manifestación de que el interino cesará» en el momento en que ocupe la plaza uno de carrera.

c) En la política de nombramientos de puestos de jefatura ha de tenderse –se dice– al sistema de concurso de méritos «limitando el ámbito de la libre designación a aquellos niveles que deban contar con la lógica confianza del superior orgánico político; y aun en esos niveles, tratándose de puestos calificados como profesionales, será preciso que tal confianza –y por tanto la libre designación de quienes la obtengan– se fundamente, sobre todo, en razones técnicas de preparación, capacidad y competencia profesional, conocidas y probadas siempre a través de la convocatoria pública, como ordena el art. 20.1.b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, aunque en tales casos quepa la libre apreciación de méritos». En la clasificación de puestos de trabajo se señalarán cuáles pueden ser cubiertos por el sistema de libre designación y no de concurso.

d) Los puestos obtenidos por concurso no implicarán «un sistema de adscripciones perpetuas» sino que será posible la remoción por falta de rendimiento, de forma que «la estabilidad no sea confundida con la perpetuación injustificada en los distintos cargos».

e) En cuanto a la selección de funcionarios se apunta a la reforma del sistema de oposiciones. Aquí el *Informe* incurre en alguno de los tópicos ya apuntados más atrás. Reitera la conocida crítica al carácter memorístico de las pruebas «destinadas a la demostración de unos conocimientos que en principio deben suponerse a los poseedores de la titulación académica»; afirmación que además de no ser cierta presupone atribuir unas funciones a la Universidad que están lejos de ser compartidas por todos, como ya hemos visto. Tal manifestación tendría poco interés, como digo, por tópica, a la vista de lo que se ha dicho más atrás en este mismo trabajo.

Pero la alternativa que se apunta en el documento que comentamos sí debe destacarse y retenerse. Dice así:

«sustituyéndolas por otras –que habrán de ser las decisivas– mediante las que pudiera evaluarse la auténtica asimilación de tales conocimientos y de su aplicabilidad a los supuestos de la vida administrativa, la aptitud crítica y de raciocinio, el espíritu de iniciativa y de decisión, el manejo de conceptos y técnicas, la habilidad negociadora, la capacidad gestora y de mando, la rapidez, amplitud y profundidad en la comprensión –detallada y global– de los problemas con sus implicaciones, la imaginación en la propuesta de soluciones alternativas...».

Todo ello sin abandonar la formación cultural y con la posibilidad de valorar también el *curriculum* de cada aspirante con el fin de atraer

«a profesionales valiosos y expertos de todas las ramas –y no solamente a los estudiosos– que podrían aportar un nuevo y más dinámico tono gestor –sin merma de la seguridad jurídica– a los procesos de decisión en la Administración de la Comunidad Autónoma aragonesa».

Digo que estas ideas son interesantes porque he manifestado más de una vez que se pone el acento en la formación cuando lo prioritario es la previa selección, en la que no siempre se insiste de forma suficiente. Y el *Informe* es interesante en este punto porque no va en la línea del tópico generalizado de sustituir las pruebas de conocimiento por pruebas, sin más, “prácticas”, dirigidas a quienes no han tenido antes ocasión de practicar, lo que no deja de ser curioso. No. Creo adivinar en las palabras entrecomilladas otro impulso, centrado en la búsqueda del aspirante bien formado, que no puedo sino compartir. Con una matización: y es que, entonces, el acento del problema de la selección hay que desviarlo no sólo al contenido de las pruebas, sino también hacia los Tribunales que hayan de juzgarlas, porque es evidente que la especial preparación y sensibilidad para detectar las cualidades señaladas no las poseen todos los funcionarios.

f) En cuanto a la carrera se reproducen las ideas, ya comentadas, de la Ley 30/1984, con algún matiz o añadido, en el sentido de que es «decisivo que en esa carrera gradual no se produzcan retrocesos injustificados» que introduzcan factores de incertidumbre, si bien, como también se insiste, la garantía del nivel no debe entenderse como inamovilidad absoluta. Los cambios de puestos que supongan cambio de nivel se harán voluntariamente por concursos «en los que la mera antigüedad no tenga concedido un peso específico tan fuerte que pueda desincentivar otros valores como el estímulo, la formación o el espíritu de superación».

g) Sobre la promoción interna sólo se dice que se reservará para ello un porcentaje de vacantes, añadiendo una idea sugestiva: que la Administración debe conceder facilidades a quienes se muestren interesados en la obtención de títulos académicos para optar al ingreso en cuerpos o escalas de un grupo superior.

h) Finalmente se refiere el *Informe* a los programas de formación y perfeccionamiento del personal, que deberán ser obligatorios y no meramente opcionales, destacando la necesidad de un programa permanente de formación de directivos.

E) El último apartado del *Informe* está dedicado genéricamente a la dignificación de la función pública esbozando ideas de gran interés. Entre ellas, destacan como líneas de actuación las siguientes:

a) Lograr, como premisa de la dignificación, la moralización administrativa. Pero –señala–:

«no es justa la actitud que desconfía a priori del funcionario y presupone que su actuación está habitualmente viciada de inmoralidad, de ineptitud y de bajo rendimiento; tales efectos no pueden ser predicados de una gran mayoría de funcionarios públicos y, por tanto, éstos no deben considerarse estigmatizados por el hecho de serlo».

Desde esa presunción debe, no obstante, abordarse la acción inspectora. Y apunta así un programa de tintes regeneracionistas cuando señala los nuevos hábitos que la Administración autonómica debe lograr

«basados en los principios de efectiva responsabilidad por actuaciones culposas, publicidad y transparencia en la actuación administrativa, productividad y eficacia, economía de medios, cumplimiento fiel de las normas –frente a «ordenancismos» que pueden burlar el espíritu e incluso la letra de aquéllas–, dedicación al servicio, y seriedad y orden en el desempeño de las tareas, guarda del secreto profesional, diligencia y

cortesía en la atención al administrado y, en general, respeto al ciudadano y a sus derechos constitucionales».

Un programa que no sólo hay que suscribir, sino enfatizar y aplicar en sus manifestaciones concretas, añadiría yo.

b) Empezar una campaña de imagen y prestigio del funcionario, que redundaría también en la necesaria socialización de las instituciones autonómicas.

c) Lograr la mejora de la calidad de vida del funcionario mediante prestaciones extrasalariales de todo tipo: de desarrollo cultural, promoción artística, actividades deportivas, viajes, vacaciones, líneas de crédito para viviendas, cooperativas, guarderías, becas, etc., como componentes sociales del salario.

d) Y, finalmente, medidas de participación y de identificación, satisfacción y humanización. A este respecto el *Informe* señala:

«Esa identificación sólo puede lograrse si el funcionario se ve tratado con dignidad en su trabajo, porque se le informa adecuadamente de las características de éste, se le asignan en lo posible los cometidos más acordes con su formación y sus preferencias, se le invita al diálogo sobre cuestiones metodológicas, se admiten sus sugerencias e incluso sus críticas razonadas, se valora su esfuerzo y dedicación, se le mantiene en una consideración equitativa respecto de sus compañeros, se le estimula al trabajo en equipo, se confía en su sentido de la responsabilidad, se le hace partícipe, en alguna medida, del proceso de toma de decisiones, etc».

Todo ello para que cada uno se sienta inclinado y comprometido

«a cooperar con toda su capacidad profesional en la tarea de contribuir a la nueva Administración autonómica y se sienta orgulloso de su condición de funcionario público al servicio de Aragón».

El interés del documento que acabo de resumir en la parte dedicada a la función pública es patente y muy poco habitual en textos oficiales, porque pretende la «modernización» de la Administración sin despedir –antes al contrario– ese tufo meramente tecnocrático tan en boga detrás de la llamada genérica a la eficacia, la eficiencia –que aquí se denomina en mejor castellano «economía de medios»– y las técnicas de *management*...

Con independencia de algunas discrepancias menores hay en el *Informe* aragonés ideas-fuerza y propósitos encomiables, aunque su concreción práctica, en muchos casos, esté condicionada por la rígida caracterización de lo básico

en la ley estatal, que se impone y deja poco margen normativo a las CCAA. Hay otros aspectos, sin embargo, que no dependen de criterios normativos. Es el prudente manejo de los instrumentos técnicos que posibilita la ley, pero, sobre todo, en las pequeñas medidas apuntadas en la última parte del *Informe*, donde éste encontrará la deseable operatividad.

La mera existencia del documento merece ser dada a conocer –que es, en definitiva, lo que he pretendido– porque ideas tan frescas y palabras tan atractivas significan ya una bocanada de aire puro en la habitualmente abigarrada prosa administrativa oficial.

## **2. Las Leyes de Cantabria 4/1986 y 4/1993: principios inspiradores**

La primera ley de función pública de la Comunidad ha estado vigente hasta 1993. Se trataba de la Ley de 7 de julio de 1986, que ha sido derogada por la actual Ley de 10 de marzo de 1993, pendiente de un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Estatuto en relación con una de sus Disposiciones Adicionales. Conviene, sin embargo, referirse también a los principios inspiradores de la primera porque la nueva Ley parte de ellos no obstante sustituir por entero la normativa anterior.

La Exposición de Motivos de la Ley de 1986 explicitaba su justificación y contenido. En cuanto a lo primero la Ley comenzaba diciendo que la Comunidad «tiene competencia exclusiva para organizar sus instituciones de autogobierno (art. 22.1 EAC)», debiendo acomodar su legislación a las «bases» del Estado. Parecía apoyar, pues, su competencia legislativa en el art. 148.1.1 CE, del que el art. 22.1 EAC no es sino una concreción. Sin embargo, la apoyatura en este título competencial no es compatible con la doctrina del Tribunal Constitucional anterior, incluso, a la fecha de la Ley de Cantabria. Recuérdese, en efecto, que el TC, en su STC 76/1983 había señalado que

«la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos –Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente–, sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones».

La competencia autonómica en materia de función pública deriva, pues, del título competencial inherente a la organización de su propia Administración Pública, que en el caso de Cantabria se encuentra en el art. 35 EAC.

El matiz no tiene mayor trascendencia porque con independencia de lo señalado por la Exposición de Motivos el hecho cierto es que la Comunidad tenía competencia para dictar la ley. Una ley cuya característica fundamental era su pretensión de realizar una regulación completa, omnicompreensiva de los diversos aspectos que configuran la ordenación de la función pública, separándose así de las leyes autonómicas que optaron por regular únicamente los aspectos esenciales (clases de personal, órganos competentes, estructura de la función pública, selección, formación, provisión de puestos, carrera y retribuciones...) remitiendo en lo demás (adquisición y pérdida de la condición de funcionario, incompatibilidades, derechos, deberes, situaciones, disciplina, seguridad social, etc.) a la normativa estatal, que incluso en sus aspectos no básicos es Derecho supletorio del de las CCAA en ausencia de regulación de éstas.

La importancia de la Ley se subrayaba con énfasis en la Exposición de Motivos pues para la construcción del Estado de las Autonomías –decía– se «precisa disponer de una Función Pública profesionalizada, objetiva, que sirva a los intereses generales y permanezca independiente del poder ejecutivo, racionalizando la Administración Autónoma, procurando como fin último el mejor servicio a los administrados». Criterios plausibles, desde luego, que deberían verificarse en los postulados concretos de la propia ley, en sus normas de desarrollo y, sobre todo, en su aplicación, habida cuenta, como ya señalé para con la homónima ley estatal, el amplio margen de discrecionalidad que posee la Administración a la hora de articular alguno de los instrumentos técnicos sobre los que pivota: fundamentalmente, las relaciones de puestos de trabajo.

La Ley, en consonancia con la legislación básica, optaba por un modelo estructural que pivota sobre el puesto de trabajo, simplificando, «de un modo prudente», el número de cuerpos que se crean. Regulaba también, entre otros aspectos, la selección, adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas, los derechos y deberes, el régimen retributivo y la carrera administrativa. Especial hincapié se ponía en la movilidad afirmando que a esos efectos va a existir una regulación «uniforme en todas las Administraciones públicas», lo que sin duda es condición necesaria, pero no suficiente, para la virtualidad real de la movilidad auspiciada. Tan laudables propósitos no siempre dependen, en efecto, de la previsión normativa puesto que, como ya se ha señalado con anterioridad, su viabilidad está en relación con factores como la homogeneidad de formación, los sistemas de selección, la mayor o menor

especialización de los puestos y aun la estructura de una carrera administrativa gradual y no *per saltum*...

Finalmente, la Exposición de Motivos de la Ley aludía a la estructura de la función pública que se pretendía clara y basada en principios «de objetividad, de racionalidad y de criterios absolutamente técnicos». El tema apunta a la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo, verdadero quicio de la norma, como ya nos consta. Resulta curioso observar el énfasis que parecía ponerse —en ésta y en otras leyes similares de otras CCAA— en el adjetivo “técnico” a la hora de referirse a dicha elaboración, probablemente para contraponerlo a una elaboración “política” de tales relaciones. La idea es, sin duda, loable, pero aun confiando en los buenos propósitos del legislador justamente la cuestión descansa en el carácter esencial de dichas relaciones y en el amplísimo poder que tiene la Administración a la hora de su elaboración y modificación, de lo que dependen temas tan decisivos como el modo de proveer los puestos, las retribuciones, la asignación de los puestos de trabajo a según qué tipos de funcionarios, la promoción, etc. Prácticamente todos los aspectos que afectan directamente no sólo a la estructura de la función pública abstractamente considerada sino también a la propia vida profesional de los funcionarios. En cuanto a los criterios “técnicos” todo depende de lo que se entienda por dicho adjetivo, porque si lo técnico consiste en que las relaciones las diseñe una empresa privada, como ha sucedido en numerosas Administraciones, por muy “técnica” que sea su elaboración esconde una política en el sentido no de una elaboración “partidista” sino de una concepción, una idea de lo que ha de ser la Administración. De manera que se entiende lo que quería decir la Exposición de Motivos, esto es, que no se harían las relaciones de puestos de trabajo con criterios partidistas o de beneficiar directamente a unos u otros grupos, pero, dicho esto, hay que matizar que no hay elaboración “técnica” que no contenga una idea de fondo, es decir, en su sentido profundo, una concepción “política”.

La Ley vigente de 10 de marzo de 1993 contiene una Exposición de Motivos mucho más reducida justificándose en la necesidad de adaptarse a la legislación básica estatal y a la doctrina del Tribunal Constitucional. La Ley estatal 30/1984 ha sido modificada, en efecto, por Ley 23/1988, de 28 de julio, que desplazaba la legislación autonómica contraria, y la Sentencia del TC 99/1987 incorpora un pronunciamiento del Tribunal sobre la opción prioritaria derivada de la Constitución por el modelo funcionarial frente a la pretendida libertad legislativa para proveer los puestos de trabajo con personal funcionario o laboral, debiendo contemplarse en las propias leyes los supuestos concretos en que sea posible cubrir las necesidades de la Administración con personal laboral.

La Ley 4/1993, pues, obedece a estos postulados: adaptar la normativa de Cantabria a la legislación básica estatal, asumir la doctrina del Tribunal Cons-



titucional y realizar algunos otros cambios en aspectos concretos que se irán analizando en su momento.

La Ley regula todo el personal de la DRC, remitiendo a su propio estatuto al personal de la Asamblea Regional (DA 5ª) y distinguiendo entre personal funcionario, interino, eventual y el sometido al régimen laboral. El primero es el elemento básico de la función pública. El personal interino se pretende limitar a la cobertura provisional de vacantes en supuestos de urgencia y necesidad justificada. El personal eventual se prevé sólo para funciones de confianza y asesoramiento de los órganos políticos, aunque no se fija otra limitación en cuanto a su número que lo que determine el Consejo de Gobierno y fijen los créditos presupuestarios. El personal laboral, por su parte, ocupará puestos clasificados como tales con carácter excepcional previendo la Ley el tipo de puestos que puedan desempeñarse por este tipo de personal.

Por lo demás, la Ley de 1993, como la anterior, opta por una regulación completa de la función pública sobre la base del mismo modelo impuesto por la legislación básica estatal y, en ese sentido, las referencias realizadas con anterioridad son válidas también para la nueva Ley que, no obstante, se separa de la anterior en algunos aspectos concretos que ahora no interesa destacar.

A partir de estos principios generales y teniendo en cuenta lo ya señalado en la legislación estatal básica que le sirve de marco podemos pormenorizar un poco más algunos aspectos –no todos– de la Ley de Cantabria 4/1993, que es a la que en adelante nos referiremos exclusivamente.

### **3. Ámbito de aplicación y clases de empleo público**

El ámbito de aplicación de la Ley se extiende a todo el personal al servicio de la DRC y sus organismos autónomos (art. 2.1), sin perjuicio de que puedan dictarse normas específicas en atención a las peculiaridades del personal docente, investigador o sanitario (art. 10). En cuanto al personal de la Asamblea Regional de Cantabria «quedará sometido al correspondiente estatuto elaborado por ella misma» y dependerá orgánica y funcionalmente de la Mesa de la Asamblea (DA 5ª).

El art. 4 se refiere a la clasificación del personal de la DRC en funcionarios de carrera, interinos, personal laboral y personal eventual.

Se definen como *funcionarios de carrera*, en línea con el art. 1 de la Ley de Funcionarios del Estado de 1964, aquellas personas que «en virtud de nombramiento legal, desempeñen servicios profesionales de carácter permanente,

figuren en las correspondientes plantillas, perciban sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los presupuestos de la Diputación Regional de Cantabria» (art. 5). La definición del concepto de funcionario es, como digo, similar a la del art. 1 de la Ley de 1964 y contiene las notas esenciales de este tipo de empleados públicos: la integración permanente en la Administración, la profesionalidad, la retribución con cargo a los presupuestos y el carácter estatutario de su régimen que regula el Derecho Administrativo, aunque ahora no se diga expresamente. Se echa en falta, quizá, una mención al carácter general y prioritario de la cobertura de los puestos de trabajo por funcionarios de carrera, en coherencia con la doctrina de la STC 99/1987, aunque así cabe deducirlo a contrario de la limitación posterior de los puestos a cubrir por personal laboral (art. 7).

El *personal interino* es el que «en virtud de nombramiento legal ocupe provisionalmente, por razones de urgencia o necesidad justificada, puestos de trabajo atribuidos a funcionarios de carrera, en tanto no sean ocupados por éstos» (art. 6.1). Entre los supuestos de urgencia que posibilitan el nombramiento de interinos hay que considerar incluidos los casos de sustitución de funcionarios de carrera «que disfruten de licencias o se encuentren en alguna de las situaciones administrativas con derecho a reserva de plaza» (art. 6.4).

La Ley mejora en este punto la regulación anterior de la que cabía deducir que siempre que estuviera vacante un puesto era factible su ocupación por personal interino, quedando la Administración en libertad para dichos nombramientos puesto que no era requisito que, por razones de urgencia o necesidad, no fuera posible cubrir la vacante con personal funcionario. Con la redacción actual si no hay urgencia o necesidad (conceptos, no obstante, indeterminados, pero controlables) no cabe cubrir el puesto con interinos siendo necesario en esos casos convocar concursos de provisión de plazas entre funcionarios.

La prestación de servicios en régimen interino no constituirá mérito para el acceso a la condición de funcionario de carrera o para la contratación laboral con carácter fijo, «salvo las excepciones previstas en la presente Ley» (art. 6.5), que entiendo se refiere a la antes mencionada Disposición Transitoria 6ª que prevé mecanismos para la integración como funcionarios de los actuales interinos. Pero, no obstante la prohibición general de la Ley, el tiempo de servicios prestados se podrá computar en los supuestos de ingreso por el procedimiento de concurso-oposición, que es uno de los sistemas de selección contemplados en la Ley (art. 41.1). En este sistema la fase de concurso supone valorar unos méritos que fija la propia convocatoria y en esa fase se podrá valorar el tiempo de servicios prestados como interino, posibilitando la generalización de una práctica que por las razones excepcionales ya vistas implantó, por una sola vez, la Disposición Transitoria 6ª de la Ley estatal 30/1984. Habrá que postular,

pues, que si se opta por el procedimiento de concurso-oposición y se valoran en la fase de concurso los servicios previos, dichos servicios sean adecuados a las plazas que se convoquen y que ello no suponga una vía de escape al criterio general de mérito y capacidad, ni implique, por tanto, un vicio de desviación de poder. Serán, pues, las convocatorias las que plasmen esta posibilidad y serán, en su caso, los tribunales quienes controlen la adecuación de las mismas a los citados principios constitucionales. Se comprenderá, pues, que, desde los postulados del principio de mérito que es una derivación del principio de igualdad, haya que propiciar una limitación del nombramiento de interinos, que puede convertirse en una puerta falsa de entrada en la organización administrativa.

La Ley alude indirectamente a la posibilidad de nombramiento de interinos cuando sean necesarios para sustituir a funcionarios de carrera que disfruten de licencias o se encuentren en situaciones administrativas con derecho a reserva de plaza. El primer caso está claro. Pero la respuesta a cuándo se produce el segundo supuesto hay que buscarla en otros preceptos de la Ley y aun de otras normas. En efecto, ¿cuándo un funcionario se encuentra en una situación que implica reserva de su plaza anterior? En principio, cuando el funcionario está temporalmente en comisión de servicios interna en otro puesto (art. 33 de la Ley y arts. 3 y 4 del Decreto 46/1987, de 2 de julio, por el que se regulan las situaciones de los funcionarios de la DRC) y cuando es nombrado para un cargo que supone quedar en situación de «servicios especiales» (art. 34 de la Ley y 9 y ss. del Decreto 46/1987). Pero hay otro supuesto que hay que identificar en la Ley 3/1984, de 26 abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la DRC.

Ese supuesto está en relación con el nombramiento del funcionario como Secretario General Técnico o Director Regional de una Consejería. En principio esos altos cargos deberían implicar el pase del funcionario a la situación de servicios especiales. Así sucede en el Estado. Ahora bien, la situación de servicios especiales procede cuando el funcionario sea nombrado para un alto cargo de la Administración del Estado o de las CCAA que no deba ser provisto «necesariamente» por funcionarios públicos [arts. 29.2.c) Ley 30/1984 y 34.1.c) de la Ley de la Función Pública de Cantabria]. Ocurre, sin embargo, que los Directores Generales, en Cantabria, deben ser nombrados «necesariamente» entre funcionarios, de modo que no cumplen el requisito legal para pasar a dicha situación. Pero, los arts. 40.1 y 41 de la citada Ley del Gobierno y la Administración de la DRC establecen que tendrán derecho a reserva de plaza, por lo que también en esos casos es posible sustituirlos temporalmente en sus antiguos puestos con personal interino.

La asimetría entre la normativa estatal y autonómica en este punto trae como consecuencia algunos problemas no fáciles de resolver. Si el nombrado Director Regional es funcionario de la DRC no hay problema: su antiguo puesto se le reserva porque así se establece en la Ley del Gobierno y porque, a efectos de la Comunidad Autónoma, cabe ahora también incluir ese supuesto en la situación de servicios especiales dado que el nuevo art. 34.1.k) de la Ley 4/1993 prevé el pase a esta situación de los funcionarios que sean nombrados «para cualquier cargo de carácter político que resulte incompatible con el ejercicio de la función pública», con lo que al tiempo que se resuelve el problema se deja claro que dichos cargos de Director Regional son efectivamente cargos políticos.

Pero no se puede postular lo mismo categóricamente, es decir, el pase a la situación de servicios especiales cuando –como posibilita la Ley– el nombrado alto cargo es funcionario del Estado. La previsión de la ley de Cantabria sobre la reserva de plaza no vincula a la Administración del Estado, porque la Comunidad no puede regular ámbitos ajenos a los suyos. Y, por otra parte, a esa persona difícilmente se le podría aplicar el art. 29.2.c) de la Ley 30/1984 y pasar a la situación de servicios especiales, porque, según ese precepto, para pasar a dicha situación es requisito que los cargos para los que son nombrados «no deban ser provistos necesariamente por funcionarios», circunstancia que no se produce para los Directores Regionales en Cantabria, que, como ya he dicho, deben ser nombrados «necesariamente» entre funcionarios. Esa circunstancia conduce a la limitación del nombramiento de estos altos cargos entre funcionarios de la propia DRC, porque difícilmente un funcionario estatal o de otra Administración admitirá ser nombrado para un cargo temporal y que tiene connotaciones políticas sin la garantía de poder regresar a su antiguo puesto de trabajo una vez cesado en aquél. La salida de esta situación pasa por cambiar la ley que exige el nombramiento de los altos cargos entre funcionarios –lo que posibilitaría el acceso de los funcionarios estatales nombrados a la situación de servicios especiales con reserva de plaza– o por interpretar que, a efectos del Estado sí se trata de un cargo que permite el pase a la situación de servicios especiales; interpretación probablemente forzada, pero que es la única que, sin cambiar la actual normativa, posibilita el nombramiento de dichos altos cargos también entre funcionarios estatales.

Los interinos serán nombrados por el Consejero de Presidencia [art. 13.2.h)], a propuesta de la correspondiente Consejería, de acuerdo con los procedimientos de selección que se determinen y que habrán de posibilitar la máxima agilidad y deberán constar «al menos de una prueba de selección, previa convocatoria pública» (art. 27.2 del Decreto 47/1987, de 2 de julio, por el que se regulan los procedimientos de ingreso del personal al servicio de la Administración autónoma de Cantabria).

Para poder ser nombrados habrán de reunir las condiciones exigidas a los funcionarios de carrera y la titulación académica que habilite para ejercer el puesto de trabajo a desempeñar (art. 6.2). Una vez nombrados les será de aplicación el régimen estatutario establecido para los funcionarios de carrera «en cuanto sea compatible con su naturaleza» (art. 6.1).

El personal interino cesa cuando no sean necesarios sus servicios o la plaza se ocupe por funcionarios (art. 6.3). En dicho artículo se precisa también que cesa por renuncia y, hay que entender asimismo, que por los demás motivos que los funcionarios pueden perder su condición: sentencia firme, fallecimiento, etc (art. 29). La Ley especifica asimismo que, para evitar su incorporación cuasipermanente, los puestos ocupados por interinos han de ser incluidos «en la primera y sucesivas convocatorias de puebas selectivas para el ingreso en la Función Pública o concurso de provisión de puestos de trabajo, salvo en los supuestos de sustitución de funcionarios de carrera que disfruten de licencias o se encuentren en alguna de las situaciones administrativas con derechos a reserva de plaza mientras persista esta situación» (art. 6.4). Una previsión similar se hallaba ya, con rango reglamentario y, por tanto, sin las garantías de fijeza que supone una ley, en el art. 27.1 del citado Decreto 47/1987, de 2 de julio. Allí se establece que «no podrá hacerse propuesta de nombramiento sin que, a la vez, se acuerde y publique la convocatoria de acceso de funcionarios de carrera, o de concurso para provisión».

Por otro lado, las retribuciones de este personal se fijan en relación con las del grupo y puesto que desempeñen. El art. 6.6 de la Ley establece que cobrarán el 100% de las retribuciones básicas y, asimismo, el 100% de las complementarias, siguiendo en esto lo ya previsto por el art. 24 de la Ley de Presupuestos de la DRC para 1991 (Ley 5/1991, de 27 de marzo), en coherencia con el art. 21.2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos del Estado para 1991, que dispuso que los interinos fueran retribuidos con el 100% de las retribuciones básicas, excluidos trienios, (o sea, sueldo y pagas extraordinarias) y el 100% también de las retribuciones complementarias vinculadas al puesto desempeñado.

El *personal laboral* es el que se encuentra «vinculado a la Administración de la DRC por una relación profesional de empleo por tiempo indefinido o de duración determinada en la que concurren los caracteres de ajeneidad, voluntariedad y sean retribuidos en virtud de un contrato de naturaleza laboral, que deberá ser formalizado por escrito» (art. 7.1). Sólo se podrá contratar personal laboral con carácter de fijo para la provisión de puestos de trabajo permanente que se encuentren clasificados como tales en las relaciones de puestos de trabajo y con cargo a los créditos al efecto previstos (art. 7.4). Pero, excepcionalmente, se podrá contratar también personal de naturaleza laboral con carácter no per-

manente para la realización de trabajos ocasionales o urgentes (art. 7.6). Su selección se hará mediante convocatoria pública y a través de los mismos procedimientos de selección establecidos en la Ley para los funcionarios (art. 7.5). El sistema de selección será normalmente un concurso-oposición, siendo excepcional la oposición y el concurso (art. 19 del Decreto 47/1987, de 2 de julio, cuyo art. 22.1 especifica que las pruebas tendrán carácter predominantemente práctico).

Como ya se ha dicho, una de las finalidades de la Ley 4/1993 es adaptar sus postulados a la doctrina de la STC 99/1987 y, por ello, se limitan expresamente los puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral a partir de la preferencia general del régimen funcionarial. El art. 7.3 prevé la limitación de los puestos de personal laboral a los siguientes supuestos:

«a) Los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades de dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.

b) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficias, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.

c) Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.

d) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos o escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño».

Limitaciones que están en la línea del art. 15.1.c) de la Ley 30/1984 tras la reforma efectuada por la Ley 23/1988, de 28 de julio y que, en el fondo, aunque la primera Ley de la Función Pública de Cantabria no estableciese estas limitaciones, puede que fuera en lo que se estuviese pensando al preverse en el ya citado Decreto 47/1987 que las pruebas para seleccionar al personal laboral tengan carácter predominantemente práctico. En cualquier caso, de la doctrina del TC se deduce que no pueden ser cubiertos por personal laboral puestos de carácter administrativo y de gestión ordinaria y que las excepciones a la opción constitucional por un régimen estatutario, o sea, funcionarial, deben venir tasadas en la ley.

El contenido de la relación laboral se rige por las normas de la legislación laboral, «pero los actos preparatorios a su constitución como convocatorias,

pruebas selectivas y demás trámites hasta la inscripción del contrato en el Registro de Personal, se registrarán por el Derecho Administrativo» (art. 7.2), conservando la Administración sus potestades organizativas en razón a los intereses públicos en presencia.

Finalmente, el art. 7.7 de la Ley establece que la prestación de servicios en régimen laboral no supondrá mérito para el acceso a la condición de funcionario, aunque haya que repetir aquí lo que ya se ha indicado a propósito de la previsión análoga del art. 6.5 para los interinos.

El *personal eventual* es el que «en virtud de libre nombramiento, no sujeto a término o plazo, efectuado por el Presidente del Consejo de Gobierno o los Consejeros, desempeñen puestos de trabajo en régimen no permanente considerados de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera y sean retribuidos con cargo a créditos presupuestarios consignados exclusivamente para este tipo de personal» (art. 8.1). Su número y retribuciones serán determinados por el Consejo de Gobierno (art. 8.1), plasmándose en los créditos que contemple anualmente la ley de presupuestos. Su nombramiento es, pues, libre y corresponde al Presidente y a los Consejeros a cuyos departamentos se adscriban, cesando, en todo caso, cuando cese la autoridad que los nombró (art. 8.3). El cese se produce también por decisión de quien los nombra o por renuncia, sin que proceda, en ningún caso, indemnización alguna por ello (art. 8.2). El desempeño de estos puestos no se considerará como mérito para el acceso a la condición de funcionario o personal laboral y hay que entender que tampoco para la promoción interna cuando ya sean funcionarios. Previsiones, todas ellas, que responden a lo dispuesto en el art. 20.2 y 3 de la Ley 30/1984, que tiene carácter básico. Al personal eventual le es de aplicación, por analogía, el régimen propio de los funcionarios de acuerdo con su condición (art. 8.4).

Tras la Ley 30/1984 no es posible ya la contratación en régimen administrativo. Pero sí cabe la contratación para la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales, con cargo al capítulo de inversiones y regulados conforme a las normas de la contratación pública. Así lo contempla el art. 9 de la Ley 4/1993. En la Administración del Estado estos contratos se regulan por el RD 1465/1985, de 17 de julio, al que remite también en Cantabria el Decreto 43/1986, de 7 de julio.

#### **4. Órganos superiores y de gestión en materia de personal**

El Título III de la Ley está dedicado a los «órganos superiores en materia de la función pública», que son el Consejo de Gobierno, el Consejero de Presidencia y los Consejeros, y como órgano consultivo el Consejo de Función Pública que crea la propia Ley (art. 11).

En coherencia con el Estatuto de Autonomía y los arts. 16 y 18 de la Ley 3/1984, de 26 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la DRC, *el Consejo de Gobierno* «dirige la política de personal al servicio de la Administración de la DRC, ejerciendo la función ejecutiva sobre la misma» (art. 12.1). Asume, pues, las funciones más importantes.

Así, de modo similar a lo previsto para el Consejo de Ministros en el art. 3 de la Ley 30/1984, es competencia del Consejo de Gobierno, según se deduce del art. 12 de la Ley 4/1993, el ejercicio de la potestad reglamentaria en la materia, la determinación de las directrices, instrucciones y límites a que deban atenerse los representantes de la Administración en la negociación con los representantes sindicales de los funcionarios y del personal laboral dando validez formal a los acuerdos alcanzados, la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, la fijación de la jornada anual de trabajo de no existir acuerdo con los representantes del personal, el establecimiento de medidas para garantizar los servicios mínimos en caso de huelga, la determinación de las plantillas para su inclusión en el proyecto de ley de presupuestos de cada ejercicio, la aprobación de la oferta anual de empleo público, la determinación del número y retribuciones del personal eventual de acuerdo con las partidas presupuestarias existentes, la aprobación de los intervalos de niveles asignados a cada cuerpo de acuerdo con el grupo en que figuren clasificados, el establecimiento de los criterios generales para la promoción profesional, la resolución de los expedientes disciplinarios que impliquen separación definitiva del servicio, la concesión de premios y recompensas y cuantas otras funciones le atribuya el ordenamiento vigente.

El núcleo básico ordinario de las competencias se centraliza, no obstante, en la *Consejería de Presidencia*, como es habitual en casi todas las CCAA. Compete al Consejero de Presidencia «el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de la política del Consejo de Gobierno en materia de personal» (art. 13.1). Será él también, normalmente, el representante de la Comunidad en el Consejo Superior de la Función Pública, órgano de coordinación creado por el art. 31 de la Ley del Proceso Autonómico (Ley 12/1983, de 14 de octubre) y al que se refieren los arts. 6 y 7 de la Ley 30/1984.

En particular, corresponden al Consejero de Presidencia las siguientes atribuciones (arts. 6 y 7 de la Ley de Cantabria 4/1986):

- Elaborar y proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de normas en materia de función pública.
- Establecer, impulsar y coordinar los planes de actuación y la medidas tendentes a mejorar el rendimiento, promoción profesional y condiciones de trabajo del personal.
- Ejercer la inspección general del personal.



- Establecer las bases, programas y contenidos de las pruebas selectivas, convocarlas y designar los tribunales de selección.
- Elaborar y proponer el proyecto de oferta pública de empleo.
- Aplicar las normas de funcionamiento y organización del Registro de Personal.
- Resolver las solicitudes de compatibilidad, previo informe de la Consejería correspondiente.
- Proponer la adscripción de puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo, a iniciativa de las demás Consejerías.
- Nombrar funcionarios de carrera y al personal interino.
- Formalizar la contratación del personal laboral y ejercer la potestad disciplinaria acordando, en su caso, la extinción de la relación laboral.
- Proponer al Consejo de Gobierno la estructuración del grado y los intervalos que corresponden a cada grupo.
- Reconocer la adquisición y cambio de grado personal.
- Resolver los expedientes disciplinarios por faltas muy graves, excepto cuando impliquen separación del servicio.
- Elevar al Consejo de Gobierno las relaciones de puestos de trabajo.
- Convocar y resolver los concursos para la provisión de puestos de trabajo y las convocatorias para proveer puestos de libre designación.
- Designar a los representantes de la Administración en las negociaciones con los representantes del personal para la determinación de las condiciones de trabajo.
- Resolver sobre la concesión de gratificaciones por servicios extraordinarios a propuesta del Consejero correspondiente.
- Ejercer las competencias residuales en materia de personal y las demás que le atribuya el ordenamiento vigente.

Para el ejercicio de estas funciones, según el organigrama actual de la Consejería, ésta dispone de un órgano directivo que es *la Dirección Regional de Función Pública*, subdividido a su vez en las siguientes unidades orgánicas: *Gabinete de Estudios y Reforma Administrativa; Gabinete de Inspección y Acción Social; Gabinete de Régimen Jurídico y Gestión de Personal; y la Sección de relaciones de puestos de trabajo, plantillas y registro de personal*. Directamente del Consejero depende la *Inspección General de Servicios*.

El Consejero de Presidencia tiene que contar, no obstante, con el de Economía y Hacienda para cualquier medida que suponga aumento del gasto. Por su parte, a los demás Consejeros les corresponde la dirección funcional de todo el personal adscrito a cada una de las consejerías y, en particular, resolver la provisión de puestos de trabajo por el procedimiento de libre designación, proponer al Consejero de Presidencia la relaciones de puestos de trabajo y oferta de empleo de su Consejería, incoar expedientes disciplinarios y resolverlos en los casos de faltas graves y leves, efectuar las adscripciones a los puestos de trabajo, proveer los puestos clasificados como de confianza o asesoramiento por personal eventual dentro de los límites y créditos generales existentes y proponer el nombramiento de interinos (art. 14).

El desarrollo detallado de la primera Ley de función pública sobre distribución de competencias en materia de personal se concretó por el Decreto 43/1987, de 22 de junio, donde se sistematizaban las atribuciones del Consejero de Presidencia (arts. 3, 4 y 5), del de Economía (art. 6) y de los demás Consejeros (art. 7), así como las de la Dirección Regional de Función Pública (art. 8) y los Secretarios Generales Técnicos (art. 9). Este Decreto estará vigente en la medida en que no se oponga a las nuevas previsiones competenciales de la Ley 4/1993.

Crea la Ley el *Consejo de Función Pública* como órgano colegiado de consulta y asesoramiento del que forman parte representantes de la Administración y del personal (art. 15). Por parte de la Administración integran el Consejo el Consejero de Presidencia que lo preside, el Director Regional de Función Pública, el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia, un Director Regional de la Consejería de Economía, el Director Jurídico Regional y el Inspector General de Servicios. Por parte del personal siete representantes designados por las organizaciones sindicales: uno por cada organización más representativa a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, distribuyéndose los puestos restantes entre los sindicatos que hayan obtenido al menos el 10% de los delegados de personal y miembros de las Juntas de Personal en forma proporcional a los resultados alcanzados en las elecciones de personal funcionario y laboral de la DRC.

Como órgano consultivo el Consejo debe emitir informe preceptivo, aunque no vinculante, en los anteproyectos de ley relativos a la función pública, así como sobre aquellas disposiciones o decisiones relevantes en materia de personal que le sean consultadas por el Consejero de Presidencia. También corresponde al Consejo debatir y, en su caso, recomendar a la Administración la adopción de medidas dirigidas a mejorar la organización y las condiciones de trabajo (art. 15.3).

El Consejo de Función Pública que la Ley crea tiene su antecedente en la *Comisión Superior de Organización y Función Pública*, un órgano colegiado de coordinación y consulta en materia de personal de características similares al citado Consejo, aunque de composición menos participativa. La Comisión estaba presidida por el Consejero de Presidencia y formaban parte de ella los Secretarios Generales Técnicos de las consejerías, el Director Regional de la Función Pública y cuatro representantes del personal designados por las organizaciones sindicales en proporción a la representatividad obtenida en las elecciones sindicales de la Administración de la DRC. Así lo establecía el art. 10 de la Ley 4/1986, que remitía a un Decreto la regulación detallada. Una Comisión que, no obstante preverse en la Ley de 1986, existía con anterioridad. En efecto, el Decreto 22/1983, de 29 de marzo fue el que creó una Comisión del mismo nombre y con funciones muy similares, siendo la diferencia fundamental su composición puesto que en el Decreto de creación y en el posterior Decreto 8/1985, de 1 de marzo, que lo sustituyó, no estaba prevista la presencia de representantes del personal.

De acuerdo con las previsiones de la Ley, el Decreto 78/1986, de 19 de septiembre, parcialmente modificado por Decreto 3/1989, de 31 de enero, derogó al ya citado Decreto 8/1985, de 1 de marzo y reguló de nuevo la Comisión, definiéndola como un «órgano colegiado superior de coordinación, consulta, información y propuesta al Consejo de Gobierno en las materias de organización y función pública, así como de relación con el personal de la Administración Pública de la Diputación Regional de Cantabria» (art. 1.1). Como órgano consultivo debía emitir informe preceptivo en los siguientes asuntos: anteproyectos de ley relativos a la función pública y disposiciones generales de la Administración en la materia, planes y programas de desarrollo de función pública, criterios para la elaboración de los presupuestos en materia de retribuciones, convenios colectivos, estructuras orgánicas, plantillas, relaciones de puestos de trabajo, estructuración de grados e intervalos de niveles, convocatorias para la provisión de puestos de trabajo, oferta anual de empleo público, bases de las convocatorias para ingreso, planes de formación, expedientes disciplinarios cuando deba resolver el Consejo de Gobierno y cualesquiera otros asuntos en que se prevea la necesidad de informe así como cuando lo acuerde la autoridad encargada de la tramitación y resolución del asunto.

Las funciones de la Comisión eran, pues, muy importantes no sólo como instrumento de coordinación y asesoramiento sino también como mecanismo de transparencia y publicidad en la confección de documentos tan determinantes como las relaciones de puestos de trabajo o los baremos de los concursos.

La comparación entre las funciones de la Comisión de la Ley 4/1986 y las del Consejo creado por la Ley 4/1993 no debe conducir a la falsa impresión de

que se han reducido las competencias del Consejo respecto de la anterior Comisión. Porque entre una y otra fecha se aprobó la Ley estatal 9/1987, de 12 de junio, modificada por Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre órganos de representación, negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos que obliga a las Administraciones públicas a negociar con las organizaciones sindicales buena parte de las materias que aparecían citadas como objeto de informe de la Comisión Superior de Organización y Función Pública en la Ley autonómica 4/1986, esto es, la oferta de empleo público, la clasificación de puestos de trabajo, los sistemas de ingreso y promoción, etc. (art. 32 de la citada Ley 9/1987, según redacción dada por la Ley 7/1990).

No obstante esta posibilidad de negociación, la existencia del Consejo no resulta impertinente como foro e instrumento para potenciar la transparencia y la comunicación. El funcionamiento del Consejo deberá ser desarrollado por normas reglamentarias.

Con anterioridad a la Ley 4/1993, además de la Comisión Superior de Organización y Función Pública, existía la *Comisión de Retribuciones*, creada por el art. 9 del Decreto 2/1989, de 31 de enero, sobre elaboración de estructuras, relaciones de puestos de trabajo y retribuciones, como órgano competente para emitir informe de valoración de los puestos de trabajo. Forman parte de la misma el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia o persona en quien delegue, el Secretario General Técnico de la Consejería afectada, el Director Regional de la función pública o persona en quien delegue, un representante de la Consejería de Economía y un representante por cada central sindical más representativa en la Administración de la DRC, sin indicar un número máximo. La Orden de la Consejería de Presidencia de 30 de marzo 1989 regula el funcionamiento de la citada Comisión de Retribuciones, cuya subsistencia tras la Ley 4/1993 es dudosa. Formalmente no se opone a dicha Ley, ni a la existencia del Consejo de Función Pública, por lo que no quedarían derogadas sus normas de creación. Y, por otra parte, habiendo sido creada con posterioridad a la antes citada Ley estatal 9/1987, no parece que sus funciones queden sin más incluidas en las de las mesas negociadoras a que alude dicha Ley.

## 5. El Registro de Personal de la DRC

Los arts. 71 y 72 de la Ley de Cantabria 4/1993 se refieren al Registro General de Personal; Registro que se creó por Decreto 45/1987, de 22 de junio. En él se inscribirá todo el personal al servicio de la Administración de la

Comunidad, anotándose también todos los actos que afecten a su vida administrativa. La documentación registrada constituye el expediente personal del funcionario o contratado laboral.

Se cumple así lo previsto en el art. 13.2 de la Ley estatal 30/1984, que se refiere a la constitución por parte de las CCAA de registros de personal, que deberán estar coordinados con el Registro Central que obra en la Administración del Estado. Los contenidos mínimos homogeneizadores de los registros de personal se contemplan en los arts. 2 y 4.1, por remisión del art. 16, del RD 1405/1986, de 6 de junio, que aprueba el Reglamento del Registro Central de personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones públicas.

El Registro depende de la Dirección Regional de Función Pública y en él se inscribe a todo el personal, sea de carrera, eventual, interino o laboral. El Registro emite los títulos administrativos del personal, teniendo conocimiento de cuanto en él se inscribe el propio interesado [art. 51.E) de la Ley 4/1993]. Además del nombre, fecha y lugar de nacimiento y número de registro, se deberán anotar los actos y resoluciones siguientes: tomas de posesión, ceses en los puestos de trabajo, cambios de situación administrativa, adquisición y cambios de grado personal, reingresos, jubilación, pérdida de la condición de funcionario, reconocimiento de trienios, autorización de compatibilidades, títulos, diplomas, idiomas, premios, sanciones, condecoraciones y, en general, cuantos actos incidan en la vida administrativa del empleado.

En las anotaciones del Registro va de suyo que no pueden constar datos que hagan referencia a la raza, opinión o religión del interesado y los datos estarán protegidos para garantizar la intimidad personal, según lo dispuesto en el art. 18.4 de la Constitución y las normas que lo desarrollen, debiendo quedar prohibida su utilización para fines no oficiales.

## **6. Estructura y organización de la Función pública de Cantabria: cuerpos y relaciones de puestos de trabajo**

### **A) GRUPOS Y CUERPOS DE FUNCIONARIOS**

a) La estructura y organización de la función pública de Cantabria responde al modelo del Estado, como no podía ser de otra manera teniendo en cuenta el carácter básico de los arts. 16, 25 y 26 de la Ley 30/1984. Se fundamenta en *los puestos de trabajo*, sin perjuicio de que los funcionarios se integren en cuerpos y éstos se agrupen, en razón de la titulación académica exigida para

su ingreso en ellos, en varios grupos con las consecuencias que se indicarán a continuación.

El art. 17.3 de la Ley 4/1993 precisa que:

«La Función Pública se estructura en cuerpos, escalas y categorías para el mejor desarrollo del servicio de acuerdo con las dotaciones presupuestarias y las relaciones de puestos de trabajo de conformidad con lo establecido en esta Ley».

Por su parte, el art. 22 dispone:

«Los cuerpos y escalas de funcionarios al servicio de la Administración Autónoma de Cantabria se agrupan de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso en los siguientes grupos:

Grupo A): Título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalentes.

Grupo B): Título de diplomado universitario, ingeniero o arquitecto técnico, formación profesional de tercer grado o equivalente.

Grupo C): Título de bachiller superior, formación profesional de segundo grado o equivalentes.

Grupo D): Título de graduado escolar, formación profesional de primer grado o equivalentes.

Grupo E): Certificado de escolaridad».

Y el art. 23 de la misma ley establece:

«Los funcionarios al servicio de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria se integrarán en los cuerpos a que se refiere esta Ley según la titulación exigida para su ingreso en ellos y el carácter homogéneo de las tareas a realizar.

Cuando la especialización de tareas o funciones así lo demanden podrán crearse escalas dentro de los cuerpos.

Las pruebas de acceso se convocarán precisamente para cada cuerpo o escala estableciéndose en cada una de ellas las opciones a que diere lugar en función de las especialidades existentes en ellas».

La Ley 4/1993, de 10 de marzo, simplifica la estructura de cuerpos adoptando un modelo muy semejante al que ha regido en el ámbito de la Administración local. En efecto, el art. 26 dispone:

«1. Se establecen los siguientes cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración Autónoma de Cantabria:

– Cuerpos de Administración General:

- \* Cuerpo Técnico Superior
- \* Cuerpo de Gestión
- \* Cuerpo Administrativo
- \* Cuerpo General Auxiliar
- \* Cuerpo General Subalterno

– Cuerpos de Administración Especial:

- \* Cuerpo Facultativo Superior
- \* Cuerpo de Diplomados y Técnicos Medios
- \* Cuerpo de Técnicos Auxiliares
- \* Cuerpo de Agentes del Medio Natural

2. Los cuerpos de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones.

3. La adscripción concreta de los Cuerpos a una Consejería y organismos corresponde al Consejo de Gobierno, previo informe del Consejero o director del organismo al que figuren adscritos actualmente.

4. En ningún caso podrán existir en la Diputación Regional de Cantabria diferentes Cuerpos que realicen funciones similares o análogas y para cuyo ingreso se exija el mismo nivel de titulación».

Finalmente, el art. 25 alude a las funciones genéricas a desarrollar por los cuerpos de Administración general y por los de Administración especial que prevé el ya citado art. 26.1. Los primeros ejercerán funciones «de carácter administrativo genérico ya sean de asesoramiento, gestión, control, ejecución y actuación administrativa así como funciones de auxilio, también de carácter administrativo» (art. 25.A). Los segundos tendrán asignadas funciones «que sean objeto de una profesión, arte u oficio determinado o titulación específica» (art. 25.B), aunque la denominación genérica de tres de esos cuatro cuerpos (Facultativo superior, diplomados y técnicos medios, y técnicos auxiliares) no permite identificar las funciones de qué profesión, arte u oficio determinado se trata.

b) Interesa comentar ahora mínimamente estos preceptos. Pero antes es necesario aludir al significado de las previsiones de la Ley estatal 30/1984 y al sentido de los cuerpos, para aludir después a las matizaciones que parecen derivarse de los preceptos citados de la Ley 4/1993 y a su limitado alcance.

Como ya se dijo en su momento, en la legislación estatal los puestos son de adscripción indistinta, no estando, como regla, reservados a determinados cuerpos. Son las relaciones de puestos de trabajo las que los asignan a cada grupo y, en su caso, cuerpo, fijando también los demás requisitos para su provisión. Se pretendía, pues, que los cuerpos no tengan vinculadas funciones específicas propias y que los puestos sean de adscripción indistinta, con el límite del intervalo de niveles asignados a cada grupo. Así viene a decirlo el art. 15.2 de la Ley 30/1984 en los siguientes términos:

«2. Los puestos de trabajo son de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno...».

Y así lo repetía exactamente la primera ley de la función pública de Cantabria, Ley 4/1986, en su art. 13.3.

No obstante estas previsiones genéricas inevitablemente se tenían que imponer matizaciones a un criterio tan rígido por las razones que más atrás se expusieron con carácter general. Porque, por ejemplo, las funciones de defensa en juicio de la Administración, por ejemplo, sólo las podrán desempeñar funcionarios de un cuerpo específico o de una escala de un cuerpo general que para el caso es lo mismo. En Cantabria, por ejemplo, se creó un Cuerpo de Letrados por la Ley 5/1991, de 5 de noviembre, de Presupuestos para 1991. No obstante lo cual tal cuerpo ya no existe tras la nueva Ley de Función Pública de 1993, debiendo integrarse sus miembros en el Cuerpo Facultativo superior, pero seguramente ello impondrá la creación de una "escala" específica dentro de él por tratarse de tareas especializadas y por exigirlo así las funciones de asesoramiento y defensa procesal.

Pero la idea general es que la clave del sistema pivote sobre las Relaciones de Puestos de Trabajo. Los cuerpos sólo servirían como método de reclutamiento, pero no de asignación de funciones.

Por su parte, los cuerpos y los funcionarios que a ellos pertenecen se encuadran y clasifican en cinco grupos (art. 25 de la Ley 30/1984 y art. 22 de la Ley de Cantabria 4/1993) de acuerdo con el nivel de titulación mínima exigida para el ingreso en cada cuerpo. Esta clasificación en cinco grupos implica dos tipos de consecuencias. Primera, las retribuciones básicas (el sueldo, trienios y pagas extraordinarias) serán distintas para cada grupo pero iguales para todos los cuerpos integrados en cada uno de ellos, lo que equivale a decir que el



suelo base de todos los funcionarios está en función del título exigido para el ingreso. Y, segunda, a cada grupo se le asigna un conjunto de puestos a que pueden aspirar los funcionarios de ese grupo (y de cada uno de los cuerpos que en ellos se integran), conjunto de puestos designados por una clasificación sobrepuesta, los niveles, pues todos los puestos tienen que estar clasificados en alguno de los 30 niveles que se prevén (arts. 21.1 de la Ley estatal 30/1984 y también 21.1 de la Ley cántabra 4/1993). Ese abanico de niveles entre un mínimo y otro máximo (denominado «el intervalo») constituye el conjunto de puestos indiferenciados a que en principio pueden optar los funcionarios de todos los cuerpos encuadrados en el grupo de que se trate, sin perjuicio de que las relaciones de puestos de trabajo exijan algún requisito adicional.

Coherente con este esquema, la Ley de Cantabria 4/1993 simplifica la estructura de cuerpos adoptando un modelo muy semejante al que ha regido en el ámbito de la Administración local: Cuerpos de Administración general y de Administración especial, previendo la existencia sólo de 9 cuerpos en su art. 26 ya citado.

Los cuerpos a que se refiere el art. 26 de la Ley vigente son los mismos que figuraban en el art. 18 de la primera Ley de 1986, excepto el de Agentes del Medio Natural, creado ya por la Ley 5/1991, de 5 de marzo, de Presupuestos para 1991; Ley que también creó como nuevos cuerpos de funcionarios de Administración Especial los siguientes: el Cuerpo Superior de Letrados, el Cuerpo Superior de Técnicos de Sistemas y Tecnología de la Información, el Cuerpo Superior de Administradores de Finanzas y Tributos, el Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática, el Cuerpo de Gestión Financiera y Tributaria, y el Cuerpo de Técnicos Auxiliares de Informática. Todos ellos desaparecen ahora integrándose sus miembros en alguno de los nueve cuerpos que contempla la Ley de acuerdo con su nivel de titulación, sin perjuicio de la existencia de escalas específicas dentro de cada uno de esos cuerpos (DA 1ª y art. 23 de la Ley 4/1993).

Aunque la nueva Ley, a diferencia de lo que sucedía en la de 1986, no realiza la adscripción de los citados cuerpos a los grupos a que se refiere el art. 22, dicha correlación, en función del nivel de titulación exigido para el ingreso en cada cuerpo, deberá ser la siguiente:

- Grupo A:
  - \* Cuerpo Técnico Superior
  - \* Cuerpo Facultativo Superior
- Grupo B:
  - \* Cuerpo de Gestión
  - \* Cuerpo de Diplomados y Técnicos Medios

- Grupo C:
  - \* Cuerpo Administrativo
  - \* Cuerpo de Técnicos Auxiliares
- Grupo D:
  - \* Cuerpo General Auxiliar
- Grupo E:
  - \* Cuerpo General Subalterno
  - \* Cuerpo de Agentes del Medio Natural

c) ¿Cuál era el sentido de los cuerpos? Los cuerpos se basaban en una cualificación profesional homogénea, que servía para un reclutamiento común y, en su versión tradicional, se les adscribían en exclusiva funciones propias debido precisamente a esa formación común. La legislación estatal de función pública de 1984 pretende que, con las excepciones apuntadas en el antes citado art. 15.2 de la Ley 30/1984, todos los puestos sean de adscripción indistinta. Pero, como inmediatamente se verá con razones que creo resultan convincentes, tal pretensión es una petición de principio negada en la realidad cuando se trata de funciones vinculadas al ejercicio de una profesión y difícil por no decir imposible de llevar a la práctica cuando se reducen los cuerpos hasta dejarlos limitados a menos de una decena.

Como ya señalé más atrás al referirme a los modelos generales de organización del empleo público, la función pública española se ha basado tradicionalmente en la estructura de cuerpos de funcionarios. El funcionario ingresaba en un cuerpo y eso determinaba su futuro. El ingreso como funcionario en la Administración se hacía –y se hace– a través de un cuerpo concreto, lo que determinaba el sistema de pruebas a superar, diferentes para cada cuerpo. Se opositaba no a la función pública en abstracto, sino a un cuerpo determinado. El cuerpo determinaba el prestigio, la retribución y las funciones a desempeñar porque éstas se asignaban a cuerpos concretos de modo que, con el tiempo, se patrimonializaban por los cuerpos que como todo grupo organizado con un destino común generaba signos y liturgias, aglutinaba a sus miembros y acababa convirtiéndose al instrumento de organización administrativa que son los cuerpos en mecanismos de presión tendentes a lograr mejoras económicas e incluso a controlar el acceso de los nuevos aspirantes por el procedimiento de la presencia de los miembros del cuerpo en los tribunales de las oposiciones.

La dinámica histórica de la Administración generó numerosos cuerpos de funcionarios, algunos de ellos de idéntica o parecida naturaleza y funciones pero adscritos a distintos Ministerios y, en todo caso, de una enorme heterogeneidad: había cuerpos con numerosísimos efectivos (el cuerpo de maestros

de primera enseñanza, luego profesores de EGB, por ejemplo) y otros con muy pocos miembros...

La Ley de Funcionarios de 7 de abril de 1964 pretendió poner un poco de orden en dicha situación caótica en la que convivían más de 200 cuerpos diferentes y los clasificó en cuerpos generales y cuerpos especiales.

En realidad, como la Ley sólo aludía a los cuerpos generales eran especiales todos los que no eran generales y éstos eran cuatro: el Cuerpo Técnico, el Administrativo, el Auxiliar y el Subalterno. La pretensión de la Ley era que las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa las ejercitaran los cuerpos generales contemplados en la Ley y los cuerpos especiales fueran los que «ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada» (art. 24); cuerpos especiales cuya regulación se remitía a sus normas específicas sin perjuicio de que les fueran de aplicación también las normas de la Ley referentes a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, situaciones administrativas, derechos, deberes y régimen disciplinario.

La Ley de 1964, como digo, sólo contemplaba directamente a los cuerpos generales en el art. 23, cuyos apartados 3 a 6, no derogados por la Ley 30/1984, dicen así:

«3. Los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil [hoy denominado Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, según la DA 9ª.1.1 de la Ley 30/1984, que lo crea] realizarán las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Deberán poseer título de enseñanza superior universitaria o técnica. Las plazas de mayor responsabilidad de este Cuerpo que previamente se clasifiquen como tales se reservarán a funcionarios del mismo que ostenten diploma de directivos. La obtención del diploma determinará una consideración adecuada de estos funcionarios a efectos de remuneración.

4. Los funcionarios del Cuerpo Administrativo desempeñarán las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Técnico. Deberán poseer el título de Bachiller Superior o equivalente, o reunir las condiciones establecidas en el apartado c) del punto 1º del artículo 31 de esta Ley.

5. Los funcionarios del Cuerpo Auxiliar se dedicarán a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares. Deberán poseer título de enseñanza media elemental.

6. Los funcionarios del Cuerpo Subalterno se ocuparán de tareas de vigilancia, custodia, porteo u otras análogas. Deberán poseer el certificado de enseñanza primaria».

A esta enumeración se sumó la creación del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado por la DA 2ª de la Ley 30/1984, para cuyo ingreso se exige título de diplomado universitario o equivalente y respecto del que ya no se definen funciones y tareas en coherencia con la teleología de la Ley pero que, según los criterios de la Ley de 1964, sería un cuerpo intermedio entre el Técnico (o Superior de Administradores Civiles) y el Administrativo. Conclusión a la que se llega también teniendo en cuenta la agrupación que esta Ley 30/1984 realiza: los funcionarios del Cuerpo Superior de Administradores Civiles pertenecen al grupo A, los del Cuerpo de Gestión al B y los del Cuerpo Administrativo al C.

Pero la dinámica de las funciones cambia profundamente porque ahora los puestos los pueden ocupar indistintamente los miembros de cada cuerpo siempre y cuando aquéllos se hallen dentro de la estructura o intervalo de niveles que se reservan o atribuyen a cada grupo (y por tanto a los funcionarios de todos los cuerpos que se encuadran en él).

Pero volvamos a la clasificación de cuerpos de 1964. Ya se ha dicho que se distinguía entre cuerpos generales (los citados en el art. 23) y cuerpos especiales. Esta clasificación era engañosa, como señala J. SANTAMARÍA PASTOR, por varias razones. Porque desde el punto de vista cuantitativo inducía a creer que los cuerpos «generales» incluían a la mayoría de los funcionarios y los «especiales» a una minoría de ellos, cuando la situación era exactamente al revés: el 90 por 100 pertenecían a cuerpos especiales. Porque la expresión cuerpos «generales» insinúa la idea de una formación polivalente cuando resulta que no se puede afirmar así de todos ellos y sin embargo hay cuerpos especiales que sí tienen esa formación generalista y no especializada. Y porque había cuerpos especiales cuyas funciones se solapaban con las de los cuerpos generales con la única diferencia de que éstos se pretendían interministeriales y aquéllos estaban vinculados a un Ministerio...

Contra esta situación reacciona la Ley 30/1984. Y esa reacción anticorporativista, como sucede con los vendavales, se lleva por delante todo lo que encuentra: aspectos razonables y otros que no lo son tanto, posibles corruptelas pero también ventajas y criterios plausibles... Y como pasa igualmente con algunos fenómenos naturales, tras la tempestad viene la calma y las excepciones inevitables a los criterios rígidos. Porque, al final, ocurre que, en contra de lo proclamado con carácter general, no resulta verdad que todos los puestos sean realmente de adscripción indistinta, como inmediatamente veremos...

Ciertamente resultaba absurdo y distorsionante la existencia de numerosísimos cuerpos de similares características en la Administración del Estado, sus organismos autónomos y la Seguridad Social. En ese sentido, la reducción, agrupación e integración que efectúa la DA 9ª de la Ley 30/1984 resulta razonable y lógica. Como también resulta razonable el intento de romper con la patrimonialización de la organización administrativa por parte de los cuerpos. Pero la idea de igualitarismo que subyace en la Ley y que latía de forma más explícita en el primer Reglamento de Provisión de puestos de trabajo [RD 2617/1985, de 9 de diciembre, donde, por ejemplo, los puestos de niveles 11 a 14 podían ser ocupados por todos los funcionarios de todos los cuerpos, desde el A al E, desde aquellos para los que se exigía titulación superior a certificado de estudios primarios], no resulta igual de compatible como tampoco la de romper con el prestigio social inherente a cada cuerpo que, en última instancia, plasma el principio del esfuerzo personal, el mérito y la capacidad, ideas que laten en el texto constitucional y que incitan a la superación por la formación. Hace falta sólo asegurar que el canal del acceso esté efectivamente abierto a todos y para eso basta incidir en el sistema de selección y en el tribunal que juzgue; un tribunal que, como luego apuntaré, no debe estar formado por legos o no expertos en las materias a valorar y por eso no siempre será fácil conjugar el criterio de la especialización con la prohibición que para la Administración del Estado establece el art. 19.2 de la Ley 30/1984 y que reitera ahora el art. 41.3 de la Ley de la Función Pública de Cantabria, según el cual «en ningún caso, y salvo las peculiaridades del personal docente e investigador, los órganos de selección podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo cuerpo que se ha de seleccionar». Previsión para luchar contra el denunciado corporativismo, pero difícilmente compatible, en mi opinión, con una drástica reducción y unificación de cuerpos, porque si sólo hay un cuerpo de Veterinarios del Estado, por ejemplo, ¿quién formaría parte, «mayoritariamente», de los tribunales de oposiciones para acceder a él?

Es aquí donde retomo la idea antes apuntada de que no es verdad que todos los puestos sean de adscripción indistinta, como dice la Ley 30/1984 y repiten las leyes autonómicas. Tal pretensión no es viable cuando se trata de puestos especializados que implican el desempeño de funciones vinculadas a una profesión: médicos, veterinarios, profesores, músicos, ingenieros, arquitectos, letrados, etc.

Es posible imaginar que funcionarios de algún cuerpo especializado que implica el ejercicio de una profesión asuman funciones de administración general, como por ejemplo prevé la Disposición Adicional 15ª.4 de la Ley 30/1984 para los funcionarios docentes, que pueden ocupar puestos en la Administración educativa, pero es más difícil pensar que los del Cuerpo de Gestión

o del Administrativo puedan ocupar puestos que impliquen el ejercicio de una profesión de veterinario, letrado o arquitecto. A ello se añade una consideración que parece razonable: que la selección de los miembros de estos cuerpos sea hecha en pruebas de acceso con criterios especializados. En el caso del ejemplo desde conocimientos veterinarios, jurídicos o técnicos, de cuyo rigor, seriedad y homogeneización con las que rigen en la Administración del Estado, por cierto, dependerán numerosos aspectos de toda índole que afectan a la Administración y al propio interesado: la calidad de la formación que interesa a la Administración, la posibilidad real de la movilidad y el propio prestigio de la pertenencia al cuerpo que no depende de su denominación sino de otras circunstancias que a todo el mundo se le alcanzan.

Pues bien, las CCAA que optaron por un criterio absolutamente restrictivo del número de cuerpos hasta el punto de que alguna de ellas prevé, en total, sólo 5 –uno para cada grupo de clasificación–, se han visto obligadas a crear escalas dentro de los cuerpos. Así lo prevé también la Ley 4/1993 de Cantabria, cuyo art. 23, después de afirmar que los funcionarios se integran en cuerpos según la titulación exigida para el ingreso en ellos y el carácter homogéneo de las tareas a realizar, establece que «cuando la especialización de tareas o funciones así lo demanden podrán crearse escalas dentro de los cuerpos» y que «las pruebas de acceso se convocarán precisamente para cada cuerpo o escala estableciéndose en cada una de ellas las opciones a que diere lugar en función de las especialidades existentes en ellas».

Pero la denominación como «escalas» de esas subdivisiones de los cuerpos es más aparente que real, porque si a una escala de veterinarios de un supuesto cuerpo facultativo se le atribuyen unas funciones –las propias de su profesión en el ámbito de la Administración a la que sirve– y se les selecciona con criterios de especialización, ¿qué diferencia sustancial, y no nominativa, hay entre esa escala y un cuerpo? Se “resucitan” los cuerpos que se niegan y exorcizan, sin perjuicio de posibilidad adicional para los miembros de esas «escalas» de la movilidad apuntada a puestos de administración general.

d) En el caso de Cantabria la Ley 4/1986 preveía ocho cuerpos, los mismos que la actual Ley 4/1993, salvo el Cuerpo de Agentes del Medio Natural. Nada se decía en ella sobre funciones específicas de modo que las únicas consecuencias de la existencia de esos cuerpos eran el reclutamiento común y las derivadas de su ubicación en uno de los cinco grupos de clasificación de los cuerpos, esto es, retribuciones básicas comunes para los cuerpos de cada uno de los grupos y posibilidad de ocupar un conjunto de puestos dentro del intervalo de niveles asignado al grupo.

La Ley de 1986 tampoco aludía a la distinta composición de los tribunales de selección de las diversas variantes profesionales que cabía pensar se incluían

en el Cuerpo Facultativo Superior o en los otros dos cuerpos de Administración especial (el de Diplomados y Técnicos medios y el de Técnicos auxiliares). Silencio que, por cierto, se mantuvo en el Decreto 47/1987, de 2 de julio, por el que se regulan los procedimientos de ingreso del personal de la Administración de la DRC, lo que es más preocupante y dejaba en una libertad prácticamente total a la Administración a la hora de diseñar las pruebas y designar a los tribunales de acceso a todos los cuerpos, pues sin establecer distingo alguno se limitaba a decir que «los procedimientos de selección deberán ser especialmente adecuados a los puestos a desempeñar» (art. 7.1) –puestos que, sin embargo, pueden ser variadísimos– y que los tribunales serán nombrados en cada convocatoria (art. 8).

Con anterioridad a la vigente Ley 4/1993, la Ley 5/1991, de 27 de marzo, modificó la Ley de Función Pública de 1986 y creó, según dije, nuevos cuerpos. Y al crearlos inició una variación de la tendencia apuntada en cuanto a la fijación de funciones, pues nada dice, claro está, –se trata de una ley de presupuestos– acerca de la selección. En efecto, al crear el ahora desaparecido Cuerpo Superior de Letrados afirma que le compete «la representación procesal y defensa ante los Tribunales de Justicia de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, así como el asesoramiento en Derecho al Consejo de Gobierno». Al nuevo Cuerpo Superior de Técnicos de Sistemas y Tecnología de la Información le correspondía, según dicha Ley, «la realización de funciones de carácter técnico y nivel superior, en materia de informática y tecnologías de la información, incluyendo la planificación, diseño y desarrollo de sistemas, la explotación y soporte de los mismos, así como la innovación tecnológica». El suprimido Cuerpo Superior de Administradores de Finanzas y Tributos era «el habilitado para el desarrollo de actuaciones inspectoras en materia tributaria y de gestión de ingresos públicos, así como la prestación de servicios en las áreas de intervención y contabilidad, auditoría y estudio y asesoramiento en materias presupuestarias, contables, fiscales y financieras en general». Los funcionarios del Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática tenían a su cargo «la realización de funciones, a nivel diplomado y medio, en el ámbito de análisis, programación e implantación de sistemas informáticos, facilitando al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnología de la Información la colaboración y apoyo necesario en el ejercicio de las funciones que éste tiene atribuidas como propias». El Cuerpo de Gestión Financiera y Tributaria desempeñaría «las funciones que no sean de nivel superior relativas a liquidación de tributos, contabilidad pública, tesorería, gestión patrimonial e inspección auxiliar de tributos». Los funcionarios del Cuerpo Técnico Auxiliar de Informática realizarían «tareas de programación y operación de ordenadores, así como la prestación de servicios de asistencia técnica y profesional».

Finalmente, a los integrantes del Cuerpo de Agentes del Medio Natural, cuerpo que ahora se mantiene en la Ley 4/1993 según el art. 26 y su Disposición Derogatoria, le competen con carácter general «las funciones de policía y custodia de la riqueza forestal, cinegética, piscícola, flora y fauna silvestre, espacios naturales protegidos, vías pecuarias, así como el fomento y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales renovables y demás cometidos en ejercicio de las competencias que correspondan a la Comunidad Autónoma de Cantabria».

La definición de funciones asignadas a estos cuerpos prejuzgaba los puestos de trabajo a ocupar por ellos en exclusiva o, al menos, con preferencia, sin perjuicio de que pudieran optar, eventualmente, a otros de carácter general correspondientes a su respectivo grupo de clasificación, lo que, en definitiva, dependía de las relaciones de puestos de trabajo (RPT). Así venía a apuntarlo ya la derogada Ley 4/1986 cuando en el art. 13.3 disponía:

«3. Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado cuerpo o escala *cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos, y en tal sentido lo determine el Consejo de Gobierno de Cantabria, a propuesta del consejero de la Presidencia*».

e) En todo este contexto hay que ubicar la vigente Ley 4/1993. En ella la referencia a la adscripción indistinta ha desaparecido, pero ello tampoco se sigue el criterio iniciado por la Ley 5/1991 de diversificar los cuerpos de Administración especial atribuyéndoles funciones propias.

Se prevén en la Ley 4/1993, nueve cuerpos clasificados como de Administración general y de Administración especial. Los primeros (cinco en total) dice la Ley que desarrollarán funciones «de carácter administrativo genérico ya sean de asesoramiento, gestión, control, ejecución y actuación administrativa así como funciones de auxilio, también de carácter administrativo» (art. 25.A). Los segundos (cuatro en total) ejercerán las funciones «que sean objeto de una profesión, arte u oficio determinado o titulación específica» (art. 25.B), aunque la denominación genérica de tres de esos cuatro cuerpos (Facultativo Superior, Diplomados y Técnicos Medios, y Técnicos Auxiliares) no permite identificar las funciones de qué profesión, arte u oficio determinado se trata.

La creación de escalas se impone, pues, lo que en el fondo significa negar la reducción corporativa que se pretende. Y, así, el art. 23, ya citado, señala que cuando la especialización de las tareas así lo demande se podrán crear escalas dentro de los cuerpos.



La Ley alude incluso a un tercer concepto: las categorías («La Función Pública se estructura en cuerpos, escalas y categorías... de acuerdo con las dotaciones presupuestarias y las relaciones de puestos de trabajo», dice el art. 17.3), pero sin apuntar siquiera qué significan, por lo que hay que convenir en que no se está refiriendo al personal funcionario sino a las categorías profesionales del personal laboral, que no afectan al análisis que estamos haciendo limitado a la función pública en sentido estricto.

Con las únicas referencias funcionales de carácter genérico a que hace alusión el art. 25 citado las consecuencias de la agrupación de los funcionarios en cuerpos son, por consiguiente, el reclutamiento común en cada uno de ellos y las que se deriven del grupo al que se asignan (retribuciones básicas comunes en cada grupo y posibilidad de ocupar un conjunto de puestos dentro de un intervalo de niveles asignado a cada grupo en el Reglamento de Provisión de puestos de trabajo).

En relación con el reclutamiento, el art. 23 señala que las pruebas de acceso se convocarán «para cada cuerpo o escala estableciéndose en cada una de ellas las opciones a que diere lugar en función de las especialidades existentes en ellas», pero el art. 41.3, al referirse a la selección de funcionarios, no vuelve a mencionar las escalas y afirma que en ningún caso «los órganos de selección podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo cuerpo que se ha de seleccionar». Pues bien, en ese caso, ¿quién formará parte de los tribunales para seleccionar funcionarios de las escalas especializadas objeto de una profesión concreta habida cuenta que sólo hay 2 cuerpos por cada nivel de titulación? ¿Se interpretará que si las pruebas se convocan para una determinada escala los miembros de los tribunales no pueden ser mayoritariamente de esa escala pero sí del cuerpo en que se incluye y que así se respeta el precepto? Pero, en ese caso, si la selección se hace a una escala especializada, ¿cómo garantizar la especialización del tribunal en el que no pueden estar mayoritariamente miembros de la misma? No habría más remedio que acudir a funcionarios especializados de otras Administraciones. Y, ¿no es tanto como identificar escala y cuerpo habida cuenta que no se derivan otras diferencias de régimen entre unas y otros?

En cualquier caso, ¿era imprescindible la limitación del art. 41.3 habida cuenta que el precepto homónimo estatal, el art. 19.2 de la Ley 30/1984, no tiene carácter básico?

Por último resta decir que lo que la Ley no hace es singularizar las escalas que se pretenden crear y acentúa la identificación aludida entre cuerpo y escala al exigir que unos y otras se creen «exclusivamente por ley de la Asamblea Regional» (art. 24), lo que, hasta que no se creen, planteará problemas en el

momento de atribuir funciones «que sean objeto de una profesión, arte u oficio determinado o titulación específica» (art. 25.B) y en el momento de seleccionar a los funcionarios de esos cuerpos y designar los tribunales que hayan de juzgar las pruebas de selección.

## B) RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y PLANTILLAS DE PERSONAL

a) Con todo, salvadas las anteriores precisiones y matizaciones, lo decisivo de la estructura organizativa de la función pública son las relaciones de puestos de trabajo a que se refiere el art. 18 de la Ley de Cantabria 4/1993.

Recuérdese que las RPT eran definidas así por el art. 15 de la Ley estatal 30/1984:

«Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto».

En el caso de Cantabria, como digo, es el art. 18 de su Ley el que hay que retener. Por ello, lo mejor es reproducir ahora su contenido, recordando antes lo dispuesto en el art. 17.3:

«La Función Pública se estructura en cuerpos, escalas y categorías para el mejor desarrollo del servicio de acuerdo con las dotaciones presupuestarias y las relaciones de puestos de trabajo de conformidad con lo establecido en esta Ley».

Hay aquí ya, en este precepto introductorio, una referencia a las plantillas presupuestarias y al elemento clave de toda la estructura organizativa de la función pública: las relaciones de puestos de trabajo. A estas últimas se refiere, como digo, el art. 18 en los siguientes términos:

«1. Las relaciones de puestos de trabajo constituyen el instrumento técnico a través del cual el Consejo de Gobierno racionaliza y ordena las plantillas del personal, determinan sus efectivos actuales y los que se prevean a consecuencia de la evolución de los servicios como medio esencial en la configuración de la Función Pública de la Diputación Regional de Cantabria.

2. La relación de puestos de trabajo se elaborarán a iniciativa de las distintas Consejerías, que serán elevadas por el Consejero de Presidencia a la consideración y aprobación, en su caso, del Consejo de Gobierno.

Las relaciones de puestos de trabajo distinguirán los correspondientes a funcionarios de los de carácter laboral conforme a los criterios establecidos en esta Ley.

3. Las relaciones de puestos de trabajo indicarán denominación y características esenciales de los mismos, requisitos exigidos para su desempeño, el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos cuando haya de desempeñarse por personal funcionario o la categoría profesional y su régimen jurídico cuando sean desempeñados por personal laboral.

Tratándose de puestos de trabajo atribuidos a funcionarios públicos indicarán:

- El grupo o cuerpo a que se adscriban.
- El nivel en el que el puesto haya sido clasificado.
- El complemento específico que tenga atribuido.
- Procedimiento de provisión.
- Área funcional asignada.

4. Con carácter general los puestos de trabajo de la Administración de la Diputación Regional y de sus organismos autónomos serán desempeñados por funcionarios públicos.

5. La creación, modificación o supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo.

La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos del personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren en las respectivas relaciones.

Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

6. Las relaciones de puestos de trabajo serán públicas».

Aún hay otros preceptos de la Ley que se refieren a la organización de la función pública. El art. 19 se refiere a las plantillas de personal en los siguientes términos:

«1. Integran las plantillas de personal al servicio de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria el conjunto de plazas de personal funcionario y laboral de los distintos cuerpos, escalas y categorías profesionales presupuestariamente dotadas en cada ejercicio.

2. Las plantillas presupuestarias correspondientes a funcionarios relacionarán las dotaciones crediticias ordenadas por los conceptos siguientes:

- A. Retribuciones básicas correspondientes a cada uno de los grupos.
- B. Complementos de destino correspondientes al nivel de cada uno de los puestos.
- C. Complementos específicos de los puestos que los tengan atribuidos.
- D. Complemento de productividad, en su caso, expresado en un porcentaje del coste total del personal.
- E. Gratificaciones, en su caso».

Los restantes apartados del precepto aluden a la inclusión de los créditos presupuestarios de la plantilla del personal laboral y la consignación presupuestaria para retribuir trabajos ocasionales.

El art. 20 de la Ley 4/1993 prohíbe la cobertura de los puestos incluidos en la plantilla de funcionarios por personal laboral o eventual. Tampoco los puestos de naturaleza laboral podrán ser cubiertos por funcionarios o personal eventual.

Finalmente, el art. 21 alude a la clasificación de los puestos de trabajo en niveles, clasificación que tiene como consecuencia la asignación de un conjunto de puestos de un determinado nivel a los diferentes grupos en que se articulan los cuerpos, vinculándose a los puestos de trabajo de cada nivel un elemento retributivo: el complemento de destino. El citado art. 21 dice así:

«1. Los puestos de trabajo reservados a funcionarios se clasifican en 30 niveles en función de alguna de las siguientes circunstancias:

- A. La especialización de funciones a desarrollar.
- B. El nivel jerárquico asignado al puesto de trabajo.
- C. El grupo o grupos a los que se adscribe en función de la titulación exigida para su ingreso.

2. La asignación de niveles a grupos se regularán por Decreto».

b) Prescindiendo ahora de cuestiones de estilo y de problemas de concordancia en la redacción de algunos de estos preceptos, interesa comentar mínimamente el contenido de los artículos 18 y 19 de la Ley 4/1993.

Lo verdaderamente decisivo en la estructura organizativa de la función pública según el modelo impuesto por la legislación estatal básica son las relaciones de puestos de trabajo. Las relaciones deberán expresar para cada uno de los puestos los siguientes extremos: su *naturaleza* (funcionarial o laboral);

*denominación; descripción de las características esenciales de los puestos; grupo y cuerpo o cuerpos a que se adscribe el puesto respetando el intervalo de niveles asignado a cada grupo, por lo que también ha de constar el nivel del puesto (dentro de los 30 niveles en que se clasifican los puestos de trabajo: art. 21.1) o categoría (en el caso de los laborales), que conlleva el complemento de destino asignado con carácter general a cada uno de los niveles; requisitos exigidos para su desempeño (por ej. se vincula un puesto al grupo A y a cualquiera de los cuerpos de ese grupo de clasificación, pero se exige, además, la posesión de determinados títulos, diplomas o formación específica); cuantía del complemento específico, cuando proceda; procedimiento de provisión (concurso o libre designación) y área funcional asignada (art. 18.3). También son las relaciones de puestos de trabajo las que deben concretar aquellos puestos que pueden ser cubiertos por funcionarios de otras Administraciones públicas.*

La aprobación de las relaciones de puestos de trabajo corresponde al Consejo de Gobierno, que también debe aprobar y disponer la publicación de las normas de valoración de los puestos [art. 12.2.C)]. Y es que, en efecto, la aprobación de las relaciones requiere una previa labor de clasificación y valoración de cada uno de ellos. Labor de clasificación en niveles de acuerdo con los criterios apuntados en el citado art. 21 de la Ley, esto es, la especialización de las funciones a desarrollar por cada puesto, lugar que le corresponde en la estructura jerárquica y titulación exigida.

Es ésta una operación esencial, la que va a resultar determinante de que un puesto tenga un nivel y no otro, se adscriba a un cuerpo y no a otros, se exijan unos requisitos adicionales y no otros, se provea de un determinado modo de selección y conlleve una retribución vinculada al nivel asignado (el complemento de destino) y otra retribución directamente fijada en las relaciones para unos puestos concretos y eventualmente diferente aunque se trate de puestos asignados al mismo grupo e incluso del mismo nivel (el complemento específico). En la clasificación que determina todos estos extremos y que se plasma en las relaciones de puestos de trabajo la Administración tiene una enorme libertad sólo limitada por el intervalo de niveles asignado a cada grupo y cuerpo; intervalo que se aprueba por Decreto [arts. 12.2.i) y 21.2] y que, naturalmente, puede ser cambiado. Dentro de ese intervalo todo lo demás es de libre configuración. Y esta es una de las características esenciales tanto de la Ley estatal 30/1984 como de la Ley autonómica, en la que residen, además, buena parte de las críticas que ha merecido de la doctrina.

De acuerdo con la nueva Ley de la Función Pública de Cantabria será el Consejo de Gobierno quien aprueba las normas de valoración de acuerdo con los genéricos criterios mencionados, pero no estará de más aludir al proceso anterior tras la primera Ley de Función Pública de 1986.

Ese proceso trae causa del Decreto 69/1986, de 19 de septiembre, sobre análisis, valoración y retribución de los puestos de trabajo. Se aprobaba allí un procedimiento de evaluación consistente, en primer lugar, en la elaboración de unas llamadas hojas de análisis (art. 2), cumplimentadas –se dice– por un analista del Servicio de Organización; servicio hoy inexistente, al menos como resulta de la última estructura orgánica de la Consejería de Presidencia donde lo más parecido puede ser, quizá, la Sección de Relaciones de Puestos de Trabajo de la Dirección Regional de Función Pública. La ficha en cuestión incluía referencias al título del puesto, dependencia jerárquica y nombre de quien lo ocupaba en ese momento. Después debía hacer referencia a cuestiones tales como si el puesto implicaba o no atención directa al público, trabajo «de un lado para otro» (?), responsabilidad presupuestaria, manejo de fondos, viajes frecuentes, planificación de otros, esfuerzo físico, esfuerzo intelectual (?), exigencia de puesta al día, manejo de documentos importantes, manejo de maquinaria, trabajo fuera de horario, confidencialidad, trabajo a la intemperie, otros riesgos físicos, influencia, etc. Y debía plasmar si implica dar órdenes, de quién las recibe, si asesora o es asesorado y por quién, si el horario es diurno o nocturno, etc. Todo ello mediando una entrevista, de la que se derivaba también una definición de tareas anejas al puesto, su posición en el organigrama y comentarios adicionales.

Realizada esa tarea de análisis el Decreto 69/1986 preveía una fase de valoración a realizar por la ponencia de valoración de la Comisión Superior de Organización y Función Pública que se creaba en dicha norma. Valoración que debía hacerse «a la vista de lo establecido en el manual de valoración, aprobado por Resolución del Consejero de la Presidencia» –que desconozco– cumplimentando la llamada «hoja de valoración de puestos de trabajo» y la «tabla de agrupación por puntos de los puestos de trabajo».

La llamada «hoja de valoración» era un documento en el que se plasmaba la denominación del puesto, ubicación y dependencia orgánica y una tabla en la que aparecían 20 factores de los que constaban en la ficha de análisis (instrucción, experiencia, puesta al día, iniciativa, mando, planificación, asesoramiento interno, asesoramiento externo, relaciones internas, relaciones externas, manejo de inversiones, manejo de materiales, manejo de documentos, manejo de fondos, confidencialidad, mental [esfuerzo, se ha de entender], físico, ambiente, riesgo y régimen de dedicación). En cada uno de esos factores había tres casillas que indicaban «grado» (probablemente un criterio de pesos específicos ponderados por comparación a uno máximo), «puntuación» y «notas» resultando al final una suma de puntos en forma de «puntuación total».

El segundo documento denominado «tabla de agrupación por puntos de los puestos de trabajo» era efectivamente una tabla con dos entradas: una, las «escalas de puntuación» y otra, los puestos de trabajo por niveles, de la que

supuestamente se derivaría la asignación de un determinado nivel a los puestos que resultaran con una determinada puntuación.

La tercera fase del proceso regulado en este Decreto 69/1986 se denominaba fase de remuneración y consistía en que la propia ponencia de valoración de la Comisión Superior de Organización y Función Pública, ponencia de la que, por cierto, no se fija su composición, cumplimentara el documento denominado «tabla de conceptos retributivos de los puestos de trabajo» que, en definitiva, consistía en la fijación del complemento específico puesto que los otros dos conceptos retributivos, el sueldo y el complemento de destino, están vinculados respectivamente al grupo al que pertenece el funcionario y al nivel del puesto de trabajo. Este complemento específico venía así a ser el resultado de los puntos de la «hoja de valoración» ponderados con el tipo de dedicación exigida al puesto de que se trate, concepto en el que se preveían tres modalidades: jornada normal, plena dedicación (jornada de mañana y tarde, posibilidad de exigencia de hasta cien horas de presencia anual por encima de la jornada normal e incompatibilidad con gratificaciones por horas extraordinarias por debajo de las cien citadas) y absoluta dedicación (las mismas exigencias que la plena dedicación más incompatibilidad absoluta de gratificaciones por horas extraordinarias y prohibición también absoluta de cualquier otra actividad pública o privada).

Todos los documentos mencionados debían ser informados por el Pleno de la Comisión de Organización y Función Pública y remitidos al Consejo de Gobierno para su aprobación. Un sistema similar se preveía también para los puestos de carácter laboral.

El Decreto 69/1986, de 19 de septiembre, dentro de su complejidad y no siempre fácil comprensión, significaba en última instancia un camino para fijar el nivel de cada puesto y el complemento específico. Al final dos eran los elementos a fijar: qué nivel se asigna a cada puesto, lo que se intentaba lograr por el procedimiento de los puntos, y cuánto debía cobrar en total el funcionario. Ese total es la suma del sueldo y los complementos de destino y específico, pero si se tiene en cuenta que los dos primeros conceptos vienen prefijados por el cuerpo y el nivel, el complemento específico acababa siendo la diferencia entre lo que se pensaba que debía cobrar el funcionario y la suma de los dos primeros conceptos citados. Con toda claridad lo explicitaba el art. 6.5 de la citada norma cuando establecía que «de la valoración económica resultante se restarán las cantidades correspondientes al sueldo y al complemento de destino, siendo el resultado la expresión en pesetas del complemento específico del puesto de trabajo». La operación era plausible no obstante faltar datos sobre cómo y con qué criterios de ponderación se valoraba cada uno de los factores señalados, pero al mismo tiempo pone en evidencia que por ese procedimiento todos o

casi todos los puestos de trabajo deben tener complemento específico cuando tanto en la Ley estatal (art. 23.3) como en la autonómica (art. 56) se partía de la base de considerar al complemento específico como un complemento destinado a retribuir las condiciones particulares de «algunos» puestos de trabajo.

En cualquier caso este Decreto fue derogado por el hasta ahora vigente Decreto 2/1989, de 31 de enero, sobre elaboración de estructuras, relaciones de puestos de trabajo y retribuciones. En él, no obstante conservar y convalidar las valoraciones ya hechas, se preveía el siguiente procedimiento de valoración (art. 8): la Secretaría General Técnica de cada consejería y la Dirección Regional de Función Pública confeccionarían la ficha descriptiva del puesto. Tal ficha, que se incluye como Anexo a la citada norma, es más sencilla que las anteriores «hojas de análisis» y «hojas de valoraciones». Contiene espacios para incluir el nombre del puesto, su dependencia jerárquica, indicar de quién recibe órdenes y a quién las da, si asesora a otros o es asesorado, su horario y el perfil del puesto con descripción de sus funciones. La Comisión de Retribuciones que crea ese mismo Decreto y a la que ya me he referido en otro momento informa los trabajos. Después se elevará el expediente al Consejo de Gobierno para su aprobación «publicándose seguidamente en el Boletín Oficial de Cantabria». En mi opinión tal publicación no resultaría imprescindible porque las fichas no añaden nada que no se deba plasmar en las relaciones de puestos de trabajo, que son el documento final definitivo.

En efecto, el art. 6 del Decreto 2/1989 establece el procedimiento de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo que iniciará la Consejería de que se trate y que tras los informes pertinentes de la Dirección Regional de Función Pública y, fijadas las retribuciones de los puestos «conforme al procedimiento establecido en el artículo 8 de este Decreto» y tras los informes de la Consejería de Economía y de la Comisión Superior de Organización y Función Pública, son aprobadas por el Consejo de Gobierno «publicándose el correspondiente Decreto en el Boletín Oficial de Cantabria».

Las relaciones de puestos de trabajo deberán modificarse cada vez que cambie la estructura orgánica de las consejerías, decía el art. 11 del Decreto 2/1989) En efecto, modificadas las estructuras orgánicas de las consejerías en 1989, por Decreto 75/1989, de 13 de octubre, se aprobaron las nuevas relaciones de ocho consejerías y fueron de nuevo modificadas parcialmente por Decreto 13/1990, de 9 de marzo, como consecuencia de cambios en las citadas estructuras orgánicas.

c) Los puestos pueden ser de adscripción indistinta, pero tanto la ley 4/1993 como el Decreto 2/1989 se deduce que procederá la adscripción en exclusiva de los puestos de trabajo a un cuerpo cuando dicha adscripción se derive



de la naturaleza y función del puesto (así cabe inducirlo de los arts. 23, 25 y 26 de la Ley y del art. 5.2 del Decreto citado). Dicho decreto matiza también la indiferenciación de la adscripción, estableciendo [art. 5.2. a) y b)] que el puesto de trabajo podrá vincularse bien a todos o a *algunos* de los cuerpos que se encuadren en el grupo o grupos de clasificación (A, B, C...) que estén, naturalmente, dentro del intervalo de niveles fijado al grupo o grupos de que se trate. Dicho de otra manera, como el puesto tiene que tener atribuido necesariamente un nivel y cada grupo, que integra varios cuerpos, tiene asignado un conjunto de niveles (esto es, su propio intervalo de niveles), si no se dice nada todos los funcionarios de todos los cuerpos agrupados en el grupo o grupos que comprenda la horquilla o intervalo de puestos en que se ubique el puesto de que se trate podrán optar a ese puesto. Pero lo que el decreto posibilita es limitar la cobertura del puesto a los funcionarios de *algunos* de los cuerpos integrados en un grupo o grupos y no necesariamente a los de todos los cuerpos de ese grupo o grupos. Pongamos un ejemplo. Un puesto de nivel 19. Como está en el intervalo correspondiente a los grupos B y C, según se verá luego, si no se especifica nada en las relaciones de puestos de trabajo todos los funcionarios de todos los cuerpos de los grupos B y C podrán optar a ese puesto. Pero las relaciones pueden –ese es el sentido del precepto– limitar el acceso a ese puesto a, por ejemplo, los funcionarios de los Cuerpos de Gestión (que pertenece al grupo B) y Administrativo (que corresponde al grupo C), excluyendo a los funcionarios de los Cuerpos de Diplomados y Técnicos Medios (que es del grupo B) o de Técnicos Auxiliares (que corresponderá al grupo C).

Asimismo se puede exigir para optar a un determinado puesto una titulación o formación específica (art. 5.3 del Decreto 2/1989), que deberá constar en las relaciones como «requisitos adicionales».

En cuanto a la forma de provisión de los puestos el art. 44.1. a) de la Ley 4/1993 dispone que el concurso de méritos con convocatoria pública será el normalmente utilizado.

En la denominación y características de los puestos se podrán incluir los puestos de jefatura de unidades administrativas (de servicio, de sección, o negociado) vinculando su cobertura, por ejemplo, a un determinado grupo como hacía antes directamente la propia Ley de la Función Pública de 1986, cuyo art. 14 disponía que las Jefaturas de Servicio habrían de ser desempeñadas por funcionarios del grupo A, las de Sección por funcionarios de los grupos A o B y las Jefaturas de Negociado, como mínimo, por funcionarios del grupo C, aunque el apartado 5º del citado art. 14 preveía criterios genéricos de excepción que abrían una espita para cualquier otra atribución a diferentes grupos, dejando las previsiones citadas en una mera declaración de intenciones. Esa será ahora una tarea de las relaciones de puestos de trabajo.

Unas relaciones que deberán incluir todos los puestos. Los que no admitan una fácil identificación singularizada se han solido denominar puestos «de base» o «no singularizados». Así lo señalaba antes el art. 12.4 de la derogada Ley 4/1986, que los citada con el nombre de puestos «de base»; distinción que también se utiliza en otras leyes con denominaciones quizá menos descriptivas pero más gráficas: puestos de trabajo «singularizados» y puestos «no singularizados». Así lo preveía igualmente en Cantabria el Decreto 2/1989, de 31 de enero, sobre elaboración de estructuras, relaciones de puestos de trabajo y retribuciones al que ya me he referido, ignorando la terminología de la Ley pero en el fondo diciendo lo mismo. Los primeros son los que tienen una fácil identificación. Los segundos son los puestos que no permiten una singularización y aparecen agrupados adscritos indiferenciadamente a una determinada unidad orgánica. Unos y otros deben constar en las relaciones de puestos de trabajo, pero los primeros vienen determinados también por la estructura orgánica que el Consejo de Gobierno apruebe para cada consejería, esto es, por la singularización de órganos en que se articule la organización administrativa que, en principio, es independiente de las relaciones de puestos de trabajo. Es más, éstas deberán estar en función de aquélla y por eso en otras leyes autonómicas se prevé que las relaciones se adecuen y modifiquen cuando se cambien las estructuras orgánicas de los departamentos o consejerías (como con rango reglamentario prevé en Cantabria el citado Decreto 2/1989, que no parece se oponga a la nueva Ley y por lo tanto no resultaría derogado por ella).

Así, pues, las relaciones de puestos de trabajo son el quicio del sistema. Pero su elaboración no es tarea fácil. En ella la Administración tiene un gran margen de discrecionalidad cuando no una libertad prácticamente total. Y si la tarea previa de clasificación no responde a la realidad (para lo cual hay que tener un conocimiento muy profundo del funcionamiento de la Administración y afrontar situaciones consolidadas y profundamente arraigadas) puede producir graves distorsiones, perjuicios al servicio público y notables desigualdades. Las ventajas de flexibilidad que suponen no siempre están compensadas con la igualmente deseable seguridad y previsibilidad. Es sintomático que en algunas Administraciones hayan tardado en hacerse mucho tiempo y en otras se hayan hecho muy de prisa. Y es que, como digo, es aquí donde fracasó también la Ley de Funcionarios de 1964 que, no se olvide, preveía también una clasificación de puestos de trabajo en su art. 53, que ha estado vigente justo hasta que la Ley 30/1984 lo derogó, sin que se hubieran hecho en numerosos ámbitos de la Administración del Estado donde se preveían.

Resta decir, finalmente, que la clasificación de puestos de trabajo debe ser objeto de negociación con los representantes del personal. Así lo dispone el art. 32.d) de la Ley estatal 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación,

determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, en redacción dada por la posterior Ley 7/1990, de 19 de julio, que es de aplicación a todas las Administraciones públicas.

d) En cuanto a las plantillas, el art. 19 de la Ley 4/1993 mejora sin duda las referencias equívocas que se incluían en el art. 12.7 de la anterior Ley 4/1986. La plantilla, en definitiva, es el número total de funcionarios de una organización, sea de una consejería, de organismo o de la propia Administración entera. Tradicionalmente se ha distinguido entre «plantilla orgánica» y «plantilla presupuestaria». La primera alude al número total de funcionarios previstos en la organización de que se trate calculado en función de las necesidades de los servicios y, en ese sentido, viene a coincidir hoy con las relaciones de puestos de trabajo. La plantilla presupuestaria, por el contrario, constituye la suma de los créditos contemplados en los presupuestos anuales para financiar el coste del personal y puede coincidir o no con la plantilla orgánica (ahora con las relaciones de puestos de trabajo). Es decir, podría existir en hipótesis una plantilla orgánica que previera como necesarios tal número de funcionarios, tal número de puestos, y, sin embargo, no preverse la cobertura económica más que de un porcentaje de los mismos, bien porque no hay dotaciones presupuestarias suficientes, bien porque aquella previsión general se pretende ir cubriendo paulatinamente, año tras año. La plantilla presupuestaria es, pues, la fotografía actual del número real de funcionarios, mientras la orgánica es una previsión en la que habrá plazas vacantes, no dotadas económicamente si no se prevén en la plantilla presupuestaria, esto es, en el conjunto o montante total de los créditos de personal. Si los créditos presupuestarios abarcan la totalidad de la plantilla orgánica, ambas –plantilla orgánica y plantilla presupuestaria– coincidirán, sin perjuicio de que haya plazas vacantes y pendientes de ser cubiertas mediante los sistemas de ingreso convencionales: oposición, concurso-oposición, etc.

Es a la plantilla presupuestaria a la que alude el art. 14 de la Ley estatal 30/1984 cuando se refiere a las dotaciones presupuestarias del personal, siendo las plantillas de los diferentes cuerpos las que resulten de los créditos establecidos en la Ley de Presupuestos.

Lo que sucede es que los funcionarios de la Administración se articulan en cuerpos. Los funcionarios no se integran individualmente en la Administración sino en un cuerpo, no obstante haber perdido éstos buena parte de sus características que implicaban, como ya se ha dicho, la vinculación de ciertas funciones a determinados cuerpos. Porque los funcionarios se articulan en cuerpos los efectivos totales del personal son la suma de los funcionarios pertene-

cientes a cada uno de los cuerpos existentes. Y a esa suma o total de efectivos de un cuerpo se le llama también plantilla, la plantilla del cuerpo de que se trate, que, de nuevo, no tiene por qué coincidir con la plantilla presupuestaria de un determinado año.

Es a la plantilla presupuestaria a la que se refiere, con buen criterio, el art. 19 de la Ley 4/1993 pudiéndose hablar, así, de plantilla de todo el personal, plantilla de personal funcionario, plantilla de personal laboral y plantilla de cada cuerpo, escala o categoría (art. 19.1).

*e)* Pero con independencia de la plantilla presupuestaria, que no tiene más trascendencia que ser una previsión económica del coste del personal con reflejo en los presupuestos, lo decisivo en la estructura organizativa de la función pública son, como se ha visto, las relaciones de puestos de trabajo.

Es obvio, sin embargo, que todos los conceptos hasta ahora utilizados deben estar más o menos coordinados. La estructura orgánica, aunque en principio nada tiene que ver con la función pública, no puede prever tantas subdivisiones orgánicas que no puedan ser cubiertas con los efectivos de funcionarios existentes y los créditos presupuestarios previstos. De modo que, aunque sean cosas distintas, las estructuras orgánicas, las relaciones de puestos de trabajo y las plantillas presupuestarias deben tener una mínima correlación, aunque no necesariamente coincidir.

## **7. La oferta de empleo público y la selección del personal**

De acuerdo con los aspectos básicos de la Ley 30/1984 (arts. 18, 19.1 y 22.1) la Ley de la Función Pública de Cantabria y sus disposiciones de desarrollo regulan la oferta pública de empleo y la selección de los funcionarios. Cuestiones todas ellas que se contemplan en los arts. 41 a 43, 49 y 67 de la Ley 4/1993 y sobre las que hay que tener en cuenta también, en la medida en que no se oponga a ella y mientras no se desarrolle la nueva ley, el Decreto 47/1987, de 2 de julio, por el que se regulan los procedimientos de ingreso del personal al servicio de la Administración Autónoma de Cantabria. El Decreto 76/1986, de 19 de septiembre, de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración autónoma de Cantabria, modificado después por el Decreto 113/1986, de 31 de diciembre, regulaba la promoción interna de los funcionarios en sus arts. 23 a 25, alguno de los cuales, como luego diré, fue suspendido por el Tribunal Constitucional, pero todo él fue finalmente derogado por el Decreto 44/1990, de 17 de julio, que, mientras no se redacte otro, remite a la normativa estatal vigente constituida por el RD 28/1990, de 15 de enero (arts. 29 a 32).

Por lo demás, la regulación del ingreso en poco se separa de la normativa estatal, plasmada en el RD 2223/1984, de 19 de diciembre, que aprueba el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, reglamento que actúa aquí como normativa supletoria.

Analicemos, pues, con estos datos la legislación propia de Cantabria.

#### A) LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO

La selección de nuevos funcionarios se realiza sobre la base de la oferta de empleo público que la DRC debe aprobar anualmente. A estos efectos el art. 42 de la Ley 4/1993 dispone:

«1. Las plazas dotadas presupuestariamente incluidas en las plantillas de personal y que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes, constituyen la oferta de empleo público de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.

2. Aprobada la Ley de Presupuestos de cada ejercicio económico, el Consejero de la Presidencia propondrá al Consejo de Gobierno para su aprobación la oferta anual de empleo de personal al servicio de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.

La oferta de empleo deberá contener las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes y hasta un 10% adicional en la oferta como potestad de la Administración. Indicará asimismo las que de ellas deban ser objeto de provisión en el correspondiente ejercicio presupuestario y las previsiones temporales para la provisión de las restantes.

3. La publicación de la oferta obliga a los órganos competentes a proceder, dentro del primer trimestre de cada año natural, a la convocatoria de las pruebas selectivas de acceso para las plazas vacantes comprometidas en la misma. Con carácter previo a la convocatoria deberá realizarse el correspondiente concurso interno de méritos.

Las plazas ofertadas deberán mantenerse en las relaciones de puestos de trabajo hasta que se resuelva la oportuna convocatoria.

Cuando las necesidades del servicio así lo demanden, podrán realizarse ofertas adicionales de empleo».

Este precepto reitera las previsiones del art. 18 de la Ley 30/1984; precepto que resultó afectado posteriormente por el art. 34.3.1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos para 1990 que flexibilizó la redacción anterior en el sentido de limitar la oferta a «las plazas vacantes dotadas cuya provisión se

*considerare necesaria*, durante el ejercicio presupuestario, para el adecuado funcionamiento de los servicios» no siendo preciso, pues, como preveía la Ley 30/1984, que en la oferta se incluyan «todas las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes». La inclusión de la nueva redacción en el articulado de la Ley de Presupuestos sin hacer indicar que ello suponía un cambio de la redacción del art. 18 de la Ley 30/1984 conduce a limitar al período de vigencia de la citada Ley 4/1990 la redacción mencionada. Por eso, del artículo 42 de la Ley de Cantabria 4/1993 no se deduce tampoco esa limitación y parece exigirse que la oferta de empleo público incluya todas las plazas vacantes.

Los arts. 5 y 6 del Decreto 47/1987, de 2 de julio, sobre procedimientos de ingreso en la Administración de la DRC, desarrollaban las previsiones de la Ley de Función Pública de 1986 sobre la oferta de empleo público. En dichos artículos se establecía que, publicada la oferta, «y, en todo caso, dentro del mes siguiente a su publicación», la Consejería de Presidencia convocaría pruebas de selección para cubrir las plazas vacantes de los cuerpos de la Administración autónoma contenidos en la indicada oferta y hasta un 10 por 100 adicional, previo informe de las consejerías (art. 5). Por su parte, el art. 6 de esta norma, de manera un tanto contradictoria, establecía textualmente:

«La Dirección Regional de Función Pública deberá proceder, en el primer trimestre de cada año natural, a convocar las pruebas selectivas de acceso para las plazas vacantes previstas en la oferta de empleo público y, en su caso, hasta un 10 por 100 adicional, previo informe favorable de la Comisión Superior de Organización y Función Pública Regional».

Digo que de forma un tanto contradictoria porque la convocatoria correspondía al Consejero [art. 7.g) de la Ley 4/1986] y así se dice también en el artículo anterior, el 5, del Decreto citado. En segundo lugar, porque en el citado art. 5 se afirma que la convocatoria se hará dentro del mes siguiente a la publicación de la oferta pública de empleo y en el art. 6 «en el primer trimestre del año natural», que resultaba ser el mismo plazo que el art. 21.1 de la derogada Ley de 1986 fijaba para la publicación de la oferta. Y, finalmente, en el art. 5 no se decía nada del informe de la Comisión Superior de Organización y Función Pública, que ciertamente era necesario a tenor del anterior Decreto 78/1986, de 19 de septiembre, que la regula y establece sus funciones (debiendo ser negociada con los representantes de los funcionarios de acuerdo con el art. 32 de la Ley estatal 9/1987, de 12 de junio, modificada por Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva), pero en dicho Decreto 78/1986 se preveía en su art. 4.2 que «el contenido de los Informes de la Comisión no será vinculante para las autoridades encargadas de resolver» y en el citado art. 6 del Decreto 47/1987, a diferencia de ese criterio general, el informe era vinculante puesto

que debía ser «favorable», lo que dotaba de capacidad de veto a la citada Comisión. Circunstancia, sin embargo, que, dada la composición de la misma y la presencia mayoritaria de altos cargos de la Administración, debía ser minimizada.

El mencionado Decreto 47/1987 debe entenderse ahora modificado por la Ley 4/1993 en el sentido de que quien convoca es el Consejero, que es el órgano competente a tenor del art. 13.2.C de la citada Ley, y que lo deberá hacer «dentro del primer trimestre de cada año natural». Previamente deberá haberse convocado y resuelto un concurso interno para provisión de los puestos de trabajo vacantes, de cuyas resultas, lógicamente, dependerán los puestos concretos ofertados como de nuevo ingreso para ser cubiertos mediante pruebas de selección.

No obstante las previsiones legales anteriores, en estos últimos años ha habido anualidades en las que no se ha aprobado la oferta pública de empleo, lo que plantea y apunta al viejo tema de la inactividad de la Administración cuyos remedios indirectos, ya que no directos, no es el momento de abordar aquí.

## B) LOS SISTEMAS DE SELECCIÓN DEL PERSONAL Y SU PROBLEMÁTICA

La selección del personal se hará, dice el art. 41 de la Ley 4/1993, mediante convocatoria pública y a través de la superación de las correspondientes pruebas que podrán adoptar la forma de oposición, concurso o concurso-oposición:

«1. La Administración de la Diputación Regional de Cantabria seleccionará su personal funcionario y laboral de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como el de publicidad.

2. Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo, a tal efecto, las pruebas prácticas que sean precisas.

3. El Consejo de Gobierno regulará la composición y el funcionamiento de los órganos de selección, en los cuales existirá representación sindical, garantizando la especialización de los integrantes de los órganos selectivos y la agilidad del proceso selectivo sin perjuicio de su objetividad. En ningún caso, y salvo las peculiaridades del personal docente e investigador, los órganos de selección podrán estar formados mayorita-

riamente por funcionarios pertenecientes al mismo cuerpo que se ha de seleccionar».

Por su parte, el art. 43 establece:

«1. Las convocatorias de pruebas selectivas indicarán el calendario de realización de pruebas, las cuales deberán concluir antes del cuarto trimestre del año, sin perjuicio, cuando proceda, de los períodos de formación o prácticas posteriores.

2. Los órganos de selección no podrán incluir en la lista de aspirantes aprobados en cada convocatoria número superior al de plazas convocadas, siendo nula de pleno derecho toda propuesta que contravenga esta disposición».

A semejanza de lo dispuesto en el art. 19.1 de la Ley estatal 30/1984 el texto legal no se pronuncia sobre la preferencia de uno de los tres sistemas de selección previstos: la oposición, el concurso oposición o el concurso.

La referencia genérica del art. 27 de la Ley, según el cual el acceso a la condición de funcionario se adquiere por la superación de las «pruebas» que se fijan resultan semanticamente contradictorio con la posibilidad de acceder a tal condición de funcionario mediante el procedimiento del concurso que consiste en la calificación de los méritos de los aspirantes sin prueba alguna, como también define a este método de selección el art. 3 b) del Decreto 47/1987. Pero a esa eventual contradicción creo que no debe dársele mayor importancia que la que se deriva de la coherencia en la técnica legislativa sin trascendencia práctica.

Los tres sistemas de selección citados se diferencian, como se sabe, en la existencia o no de pruebas de capacidad para determinar la aptitud del aspirante. Pruebas que existen en la oposición, mientras que en el concurso se califican exclusivamente los méritos alegados por los aspirantes previstos en la convocatoria, siendo el concurso-oposición una mezcla de los sistemas anteriores pues consiste en la sucesiva celebración de un concurso y posteriormente unas pruebas o exámenes.

En la Ley de la Función Pública de Cantabria anterior si bien no se daba preferencia a la oposición o al concurso-oposición se relegaba el concurso como método excepcional «para puestos singulares de acuerdo con las especiales características de esos puestos», lo que parece correcto y así sigue diciéndolo, bien que con rango reglamentario, el Decreto 47/1987, de 2 de julio, sobre procedimientos de ingreso del personal de la DRC. Allí, el art. 2 establece el principio de que los procedimientos de selección «se regirán por las bases de



la convocatoria respectiva y se ajustarán, en todo caso, a lo dispuesto en este Decreto y a las Leyes que resulten aplicables» y el art. 3, tras proclamar que todos los procedimientos de selección se realizarán «mediante convocatoria pública y bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad», define los tres sistemas de selección mencionados. Finalmente el art. 4 establece la prioridad del sistema de oposición:

«El acceso a cuerpos de funcionarios de la Administración Autónoma se hará a través del sistema de oposición, salvo cuando por la naturaleza de las tareas a realizar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición. Sólo excepcionalmente y para puestos singulares, podrá aplicarse el sistema de concurso».

El precepto transcrito es prácticamente idéntico al correspondiente del Reglamento de Ingreso en la Administración del Estado, el art. 4 del RD 2223/1984, y se diferencia de él, únicamente, en que al hablar del concurso se añade aquí «para puestos singulares». La previsión es plausible pero, teniendo en cuenta que puestos «singulares» pueden ser todas las Jefaturas y los que así se prevean en las relaciones de puestos de trabajo, acaso hubiera sido mejor limitar el acceso por el sistema de concurso, como se ha hecho en alguna otra Comunidad Autónoma, a plazas pertenecientes al grupo A que por su tecnificación, especialización o exigencia de méritos relevantes y condiciones singulares sea necesario cubrir por dicho sistema. Este es un tema pendiente de toda la Administración: el de incorporar a ella a personas con experiencia y cualificación ya demostrada para puestos funcionariales de carácter directivo. Es obvio que es difícil lograr tal objetivo a través del sistema de oposición por las peculiaridades, ya señaladas más atrás con carácter general, de este método de selección pensado para incorporar a jóvenes normalmente sin experiencia previa y donde lo que se trata de garantizar es la calidad y madurez general del aspirante que va a ser destinado luego a puestos de muy diversa índole. De ahí que el sistema de concurso pueda ser útil, siempre que quede limitado al reclutamiento de ese tipo de personas, normalmente para integrarse en puestos del grupo A y donde quizá estuviera más justificada la excepción de la integración de estos puestos en cuerpos. A semejanza de lo que sucede en el ámbito privado el aspirante se integraría en un puesto concreto y no necesariamente en un cuerpo. Pero, en todo caso, hubiera sido deseable sujetar legalmente las excepciones al sistema de oposición para evitar la plena discrecionalidad. De ahí que si los criterios del precepto mencionado se llevaran a la ley se les dotaría de mayor firmeza y al amparo de posibles modificaciones reglamentarias en beneficio de la seguridad.

Prescindiendo de las matizaciones apuntadas, las previsiones del Decreto en orden a la prioridad de la oposición resultan razonables y engarzan con la

tradición española, que ha preferido siempre el sistema de oposición, como señala J.R. PARADA, por ser el más económico para la Administración al trasladar al aspirante la carga de la preparación y el que mejor garantiza la calidad al permitir a la Administración confeccionar los programas y pruebas libremente y fijar los niveles de exigencia que se crean más oportunos. El sistema se justifica, sobre todo, por la insuficiencia de los conocimientos adquiridos en los estudios académicos oficiales cursados previamente, que no están encaminados de forma directa –ni deben estarlo– a la preparación de funcionarios, porque no se orientan específicamente a ello. Sobre esta cuestión ya me he detenido más atrás, a propósito de unas observaciones del prof. J.A. SANTAMARÍA PASTOR sobre el papel de la Universidad, por lo que no voy a insistir ahora en ello. Baste decir que si el sistema de oposiciones, es decir, de pruebas *puede* garantizar la calidad de los aspirantes seleccionados, ello dependerá no tanto del sistema en sí mismo, sino de su mecánica, de su concreción. Dicho de otra manera, su funcionalidad está en relación con *el tipo de pruebas* que se diseñen y con *el Tribunal que las ha de juzgar*. Sobre ello volveré inmediatamente.

Por su parte, el concurso es, efectivamente, el medio idóneo para seleccionar a personas experimentadas para puestos muy singularizados. La problemática aquí, además del Tribunal que lo juzgue, depende del *baremo* de méritos a considerar y de la *fiabilidad* de algunos méritos no automáticos, que implican valoración. Por ejemplo, en la experiencia de los concursos de provisión de puestos de trabajo –es decir, no de selección de nuevos funcionarios, sino para proveer un puesto vacante entre quienes ya son funcionarios– los cursos de formación, perfeccionamiento o especialización, que deberían tener un valor decisivo o al menos muy importante, habitualmente no lo tienen ni se les da un peso determinante en el baremo por la falta de fiabilidad de muchos de ellos y porque con frecuencia en ese tipo de cursos, organizados incluso oficialmente por organismos públicos, no suele haber controles de aprovechamiento sino meros diplomas de asistencia. Muchos funcionarios luchan por apuntarse a esos cursos con la esperanza de acumular décimas de punto a base de sumar cursos, que así adquieren cierto tono ficticio. Y la Administración, consciente de esa realidad, en lugar de cuidar esos cursos en cuanto a profesorado y métodos de evaluación, los valora poco, para no discriminar, porque no confía demasiado en ellos y porque, si no, da por buena una presunción no contrastada: la especialización, la mejora, el aprovechamiento. Pero con ello, al tiempo que asume una realidad, devalúa los cursos contrastados y rigurosos –que también los hay– con lo que, al final, la valoración de los cursos, al medirse por el mismo rasero, acaba siendo inversamente proporcional a su seriedad.

*a) Convocatoria y pruebas*

El procedimiento selectivo se inicia con la convocatoria aprobada conforme a la oferta pública de empleo dentro del primer trimestre del año natural (arts. 43.1 y 42.2 de la Ley 4/1993) y sólo podrá referirse a plazas incluidas en dicha oferta cuya provisión corresponda al ejercicio presupuestario, aunque cabe ampliar la convocatoria al 10% adicional previsto en la propia oferta de empleo público (art. 42.2).

Como ya se ha señalado hasta que la nueva ley no se desarrolle estará vigente, en lo que no se oponga a ella, el Decreto 47/1987, de 2 de julio, por el que se regulan los procedimientos de ingreso de personal al servicio de la Administración autónoma de Cantabria. Los arts. 5, 6 y 10 de dicho Decreto vienen a decir lo mismo que los preceptos citados de la Ley de 1993 y se establece también que pueda haber convocatorias extraordinarias fuera del plazo citado para vacantes anunciadas en la oferta de empleo cuando, iniciado el proceso selectivo, se prevea que van a resultar vacantes algunas de las plazas convocadas (art. 11 del D 47/1987).

Las convocatorias deberán contener el número y características de las plazas convocadas, declaración expresa de que los tribunales no podrán aprobar ni declarar que han superado las pruebas un número superior de aspirantes al de plazas convocadas, lugar al que deben dirigirse las instancias, condiciones y requisitos de los candidatos, pruebas que han de celebrarse y, en su caso, relación de méritos a considerar, composición del tribunal calificador, sistema de calificación, programa, calendario, orden de actuación y especificación del curso de formación o período de prácticas que, en su caso, hayan de seguir los aspirantes (art. 10 del D 47/1987).

Aunque no se prevé expresamente en este Decreto, la convocatoria deberá indicar también el plazo de presentación de instancias y modelo de las mismas así como la cuantía de los derechos de examen. Por último, dado que el sistema de acceso por promoción interna significa que se reserva un porcentaje de las plazas a ese turno de selección entre quienes ya son funcionarios de un grupo inferior al que corresponde a las plazas convocadas, debería concretarse también cuál es ese porcentaje, porque lo lógico es que ambos sistemas caminen juntos pues si quedan plazas vacantes de ese turno acrecen las del turno general, según dispone el art. 29.3 del RD 28/1990, de 15 de enero, aplicable a la Comunidad de Cantabria de forma directa por remisión del Decreto, ya citado, 44/1990, de 17 de julio, dado que la nueva Ley de 1993 no contempla expresamente el régimen de la llamada promoción interna que, sin embargo, constituye un derecho de los funcionarios conforme al art. 51.E de la citada Ley 4/1993; promoción interna que es, además, una previsión básica del art. 22 de la Ley

estatal 30/1984 y por ello indisponible para el legislador autonómico. No se hizo así, sin embargo, en la Orden de 1 de agosto de 1990, por la que se hacen públicas las bases a que ha de ajustarse la convocatoria de pruebas selectivas mediante el sistema de oposición a plazas de todos los cuerpos de Administración general. Orden curiosa, por cierto, porque el art. 9.1 del Decreto 47/1987, sobre procedimientos de ingreso en la Administración de la DRC, disponía que «las convocatorias, juntamente con sus bases, se publicarán en el Boletín Oficial de Cantabria», que es lo lógico: que se publiquen juntas la convocatoria y sus bases. Pero esta Orden se limita a aprobar unas «bases» aisladas, dejando para más adelante la convocatoria. Una convocatoria que no me consta que se haya realizado con posterioridad.

Las bases de la convocatoria constituyen «la ley» de las pruebas, vinculan a la Administración y, una vez publicadas, no podrán modificarse sino en los términos previstos en la legislación del procedimiento administrativo (art. 9.3 y 4 del D 47/1987) salvo en caso «de aumento de las vacantes, impuesto por las necesidades del servicio y dentro de los límites de la oferta anual de empleo público. En tal supuesto no será preceptiva la apertura de un nuevo plazo de presentación de instancias» (art. 9.5 del citado Decreto).

Esta última previsión, incluida también en el art. 13.5 del Reglamento de Ingreso de la Administración del Estado, resulta criticable y puede ser harto peligrosa, ya que cabe la posibilidad de que se utilice esta excepción para, ya avanzada la oposición, beneficiar a algún aspirante claramente inferior a otros pero a quien se pretende aprobar sin el «escándalo» que todavía supone postergar al mejor. En tales casos, en absoluto hipotéticos, a la altura del último ejercicio la ampliación de plazas «por necesidades del servicio» permite una operación de este porte. Si el Derecho resulta un instrumento de control y garantía más vale prever la hipótesis patológica e imposibilitar la operación que esperar que no se produzca, aunque, ciertamente, siempre cabría el recurso, en el que habría que demostrar la desviación de poder a través de la prueba, nada fácil, de la ausencia de necesidades del servicio.

En cuanto al contenido de las pruebas, el ya citado art. 41.2 de la nueva Ley 4/1993 repite lo que ya dijera el art. 19.1 de la Ley estatal 30/1984: «Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo, a tal efecto, las pruebas prácticas que sean precisas».

A este respecto debo repetir aquí lo que ya señalara con carácter general al aludir a la normativa estatal: el escepticismo que una declaración bienintencionada como esta produce porque los puestos que puede desempeñar un funcionario a lo largo de su carrera son muchos y muy variados y será difícil la predicada

adecuación, que es más bien un eufemismo salvo, claro está, en supuestos bien concretos de Cuerpos con funciones específicas o muy singularizadas. Y algo similar cabe decir de las pruebas prácticas cuando, justamente, a los años en que se suelen superar las oposiciones se carece de tal experiencia práctica. Y es que el modelo educativo no produce directamente profesionales y la oposición trata de proporcionar personas con cierto grado de sistematización, comprensión global y capacidad de síntesis y conexión, acostumbradas a un ejercicio de maduración personal a través de su preparación; personas que deberá formar luego la Administración para que adquieran experiencia y formación especializada en los sucesivos destinos de su carrera. La conocida y tópica crítica al carácter memorístico de las pruebas desvía el punto de mira de la crítica porque la titulación académica no presupone necesariamente conocimientos prácticos sino maduración personal dado que no cabe atribuir al sistema educativo unas funciones que están lejos de ser compartidas por todos. La alternativa no son «pruebas prácticas» para quienes no han tenido ocasión de practicar sino la evaluación de lo asimilado, la verificación de saber operar con ello, la comprobación de las aptitudes de raciocinio, la constatación del espíritu de iniciativa y de decisión, la verificación de las actitudes también... El acento en el problema de la selección hay que desviarlo, entonces, no sólo al contenido de las pruebas, sino también hacia los Tribunales que hayan de juzgarlas, porque es evidente que la especial preparación y sensibilidad para detectar las cualidades señaladas no las poseen todos los funcionarios.

El Decreto 47/1987 se limita a decir que «los procedimientos de selección deberán ser especialmente adecuados a los puestos a desempeñar» (art. 7.1) y que «podrán incluir pruebas de conocimientos generales o específicos, tests psicotécnicos, entrevistas o cualquier otro sistema que resulte adecuado para asegurar la objetividad y racionalidad del proceso selectivo. En todo caso, al menos una de las pruebas deberá tener carácter práctico» (art. 7.2). Las previsiones mencionadas atribuyen suficiente margen para la elaboración de las bases, programas y contenidos de las pruebas que ha de aprobar el Consejero de la Presidencia [art. 13.2.C de la Ley 4/1993].

Cuando se trate de pruebas de ingreso en un cuerpo por el sistema de promoción interna entre funcionarios y se utilice para ello el concurso-oposición en ningún caso la puntuación obtenida en la fase de concurso podrá aplicarse para superar los ejercicios de la oposición. Esta cautela se incluía ya en el art. 24.5 del Decreto 76/1986, de 19 de septiembre, que aprobó el Reglamento de Provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, y sigue vigente tras la derogación de esta norma porque lo que se aplica ahora es el reglamento estatal aprobado por RD 28/1990, de 15 de enero, que en su art. 31.3 contiene idéntica prohibición y que responde a la práctica utilizada a partir de la Dis-

posición Transitoria 6ª de la Ley 30/1984, ya analizada, para incorporar al personal contratado o interino; práctica, como vimos, descalificada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 67/1989, de 18 de abril, por incompatible con el art. 23.2 CE.

Lo único que habría que añadir es que idéntica solución hay que sostener cuando se utiliza el concurso-oposición como procedimiento de selección para el ingreso de nuevos funcionarios por el turno libre.

Por último, para finalizar con este punto, resta decir que el art. 49 de la Ley 4/1993 prevé que el Consejo de Gobierno desarrolle el sistema por el que los disminuidos físicos puedan acceder a la Administración, reservándose a estos efectos un 3 por 100 global de la oferta de empleo público. La misma previsión se contenía en la anterior Ley de 1986 (que reservaba un 2 por 100), pero tal desarrollo no se ha producido hasta la fecha.

#### *b) Tribunales de selección*

Según el art. 41.3 de la Ley el Consejo de Gobierno «regulará la composición y funcionamiento de los órganos de selección» estableciendo una previsión de gran trascendencia: la garantía de la especialización de sus integrantes. Esta previsión, que resulta fundamental para garantizar el principio de mérito y capacidad, puede resultar de difícil aplicación si los citados órganos de selección no pueden pertenecer mayoritariamente al mismo cuerpo que se ha de seleccionar, existiendo muy pocos cuerpos y además heterogéneos. La Ley prevé también, por razones de transparencia, la presencia de representación sindical en dichos tribunales; presencia que deberá cohonestarse con la especialización si se pretende que los citados representantes sindicales tengan voz y voto.

La convocatoria debe contener «la designación del tribunal calificador». Éste es —ya lo he dicho— un aspecto esencial del sistema de selección de funcionarios, sobre el que la Ley dice poco, justo en una de las pocas materias que no es básica en la Ley 30/1984. Pero, en todo caso, el mencionado art. 41.3 dice más que su predecesora que no decía absolutamente nada, de modo que las únicas referencias había que ir a buscarlas en el repetidamente citado Decreto 47/1987 de la DRC y no podían ser más parcas. Con un criterio absolutamente abierto, que permitía cualquier solución, el art. 8 de este Decreto establecía:

«Los tribunales de selección serán nombrados, en su caso, en cada orden de convocatoria y, con arreglo a la misma, les corresponderá el desarrollo y calificación de las pruebas selectivas».

No se dice cuál será el número de miembros de los tribunales, si debe o no haber suplentes y cuándo pueden actuar éstos, quiénes pueden ser vocales de dichos tribunales, qué grado de especialización, en su caso, se precisa, etc, etc. Ésta es la situación actual a expensas del desarrollo de la Ley 4/1993.

Este destacado silencio y falta de previsión plantea numerosos problemas. Por ejemplo, cabe preguntarse: ¿es posible que el tribunal para seleccionar funcionarios del grupo A esté compuesto en todo o en parte por funcionarios de los grupos B, C o D?, ¿quién formará parte de los tribunales para seleccionar funcionarios de cuerpos o escalas especializadas con plantillas reducidas? ¿Deberán ser funcionarios de otras Administraciones? ¿Cabe que no sean funcionarios los miembros de los tribunales? ¿Es constitucionalmente correcto que los miembros de los tribunales sean natos, esto es, designados en función del cargo político que ocupan en el organigrama de la Administración?

No es posible responder categóricamente a todas estas preguntas, pero es a algunos de los problemas que plantean a los que debería contestar la norma reguladora de los procedimientos de ingreso. La actualmente vigente, sin embargo, guarda silencio.

Sólo cabe mencionar con posterioridad al Decreto 47/1987 la Orden, ya citada, de 1 de agosto de 1990, por la que se hacen públicas las bases y programas de pruebas selectivas para el ingreso por oposición en los Cuerpos Técnico Superior, de Gestión, Administrativo, Auxiliar y Subalterno de la Diputación Regional de Cantabria. Su base 5 se refiere a los tribunales cuyos miembros serán nombrados por el Consejero de la Presidencia que los preside, pudiendo delegar, y estarán formados por «5 representantes de la Administración de la DRC», «3 representantes por las organizaciones sindicales más representativas en la DRC» y 1 Secretario, funcionario de la Consejería, con voz y sin voto. Los tribunales no pueden actuar si no es con la asistencia, al menos, de 5 miembros. Se prevé también que el tribunal podrá disponer «la incorporación de asesores especialistas para las pruebas correspondientes a los ejercicios que estimen pertinentes» limitándose éstos «a prestar su colaboración en sus respectivas especialidades técnicas». Finalmente, la base 5.7 establece que «los miembros del tribunal deberán pertenecer a Grupo de igual o superior titulación al exigido para el acceso a la oposición».

Cabe preguntarse si esta regulación se pretende con carácter de fijeza y es, por tanto, un reglamento o si sirve sólo para las plazas que se convoquen. La cuestión es más teórica que real, dado el rango de mera Orden que tiene, aunque parece deducirse de su enunciado que tiene carácter ordinamental y por lo tanto vocación de integración en el ordenamiento jurídico. A partir de este dato, de ella se deducen algunas respuestas a las cuestiones planteadas.

A los miembros del tribunal los elige y nombra quien convoca las pruebas, competencia reservada al Consejero de Presidencia por el art. 13.2.C) de la Ley 4/1993, y de la Orden citada se deduce que deben ser funcionarios, previsión elemental que sin embargo no estaba incluida en el Reglamento de Ingreso. De la misma Orden se deriva igualmente que deben ser funcionarios de la Diputación Regional de Cantabria, lo que, como ya he apuntado, puede ser discutible teniendo en cuenta que algunos de los cuerpos de esta Administración son reducidos y no se podrá garantizar siempre la deseable especialización. Abrir los tribunales de selección a ámbitos distintos del propio puede resultar un sano ejercicio para evitar justamente la endogamia. Tradicionalmente en el ámbito de las Corporaciones locales se ha previsto la presencia de miembros de la Administración del Estado y del profesorado oficial y si esto se entendiera como contrario a la autonomía no lo es, desde luego, si la previsión la hace la propia Administración de que se trate. Recientemente, el RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las normas básicas a que debe ajustarse la selección de funcionarios locales sin habilitación nacional, contempla la necesidad de la presencia de un representante de la Comunidad Autónoma. Y, en todo caso, si se quiere actuar en la práctica la proclamada movilidad de los funcionarios parece requisito o condición previa que tanto los programas, las pruebas y los tribunales de selección sean similares para cuerpos semejantes, con independencia de cuál sea la Administración en la que ingrese por primera vez el aspirante.

Sí se contempla en la Orden de 1 de agosto 1990 citada –aunque no en el Decreto 47/1987, como sería deseable– la exigencia de que los miembros del Tribunal pertenezcan a grupo de igual o superior titulación al exigido para el acceso a la oposición, con lo cual se da respuesta, a ese nivel de Orden de Consejero, a la primera pregunta que nos hacíamos. Porque, según ello, un funcionario del grupo B no podría formar parte de un tribunal para seleccionar a funcionarios del grupo A. Lo cual parece obvio y elemental. Sin embargo el tema se ha planteado en otra Administración y se le ha dado una respuesta contraria. A ello me refiero brevemente.

Se trataba de unas pruebas convocadas por la Universidad de Zaragoza para el ingreso en la Escala de Ayudantes de Bibliotecas (grupo B), Escala Administrativa (grupo C) y Escala de Gestión (grupo B), estas últimas por el sistema de promoción interna (BBOOE de 14, 17 y 18 de abril de 1989). Para juzgar cada una de estas pruebas se nombran unos tribunales en los que aparecen, entre otros, como titulares o suplentes, funcionarios de la Escala Auxiliar (grupo D). La Universidad –se supone que porque tuvo dudas de la legalidad de tales nombramientos– consulta a la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado y ésta, en su Dictamen de 29 de mayo de 1989 (*Selección de dictámenes*,



Madrid, 1990, págs. 303 y ss.), va a dar por buenos estos tribunales si los citados funcionarios de la Escala Auxiliar (pertenecientes al grupo D, para cuyo ingreso basta el graduado escolar o formación profesional de primer grado), poseen título de bachiller o diplomado, que son los exigidos para ingresar, respectivamente, en los cuerpos pertenecientes a los grupos C y B, como los que se convocaban en la Universidad de Zaragoza. Vale, pues, según la Dirección General, que un funcionario del grupo D juzgue a aspirantes al grupo C o B, siempre y cuando aquel funcionario, con independencia del cuerpo y grupo al que pertenece, posea la misma titulación que la requerida para los aspirantes cuyas pruebas va a juzgar. Y ello –dice el Dictamen– porque los términos literales del art. 11.2 del RD 2223/1984, de 19 de diciembre, que reglamenta el ingreso en la Administración del Estado, «hacen exclusivamente referencia al nivel académico de que estén en posesión los miembros del Tribunal (y, en su caso, al área de conocimientos, punto que aquí no se discute), *sin hacer alusión alguna al nivel académico que en su día les fue exigido para ingresar en el Cuerpo o Escala a que pertenecen, ni tampoco al Grupo en que esté clasificado dicho Cuerpo o Escala*». Recuérdese, en efecto, que el art. 11.2 del RD 2223/1984 dice simplemente que «se velará por el principio de especialidad, en base al cual al menos la mitad más uno de sus miembros deberá poseer una titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida para el ingreso y la totalidad de los mismos de igual o superior nivel académico». De manera que si la tesis del Servicio Jurídico del Estado se consolida se podría llegar también a la conclusión de que no es menester que sean funcionarios los miembros del tribunal en la Administración estatal, porque «los términos literales del precepto tampoco lo exigen».

A mi juicio, la tesis mantenida en el dictamen citado no es suscribible, prescindiendo ahora de lo que sucede en Cantabria donde sí está dicho (bien que en norma de mínimo rango) que los miembros de los tribunales deben ser funcionarios pertenecientes a un grupo de clasificación de similar o superior titulación que la exigida para el ingreso en la oposición de que se trate. Y no es suscribible por varias razones. En primer lugar, si la oposición se justifica porque el sistema académico oficial no garantiza una preparación adecuada directamente dirigida a la formación del funcionario, no se comprende que pueda formar parte del tribunal de selección de un determinado cuerpo un funcionario de otro cuerpo de grupo inferior al que nadie le ha exigido la verificación de los conocimientos que se suponen imprescindibles para acceder al grupo superior. Además, la mera posibilidad, por ejemplo, de que un funcionario del grupo E, pero licenciado universitario, pueda formar parte de un tribunal para seleccionar a un funcionario de un cuerpo del grupo A y, sin embargo, él mismo no pueda optar a ese mismo cuerpo por el procedimiento de la promoción interna, que es el acceso mediante pruebas al grupo *inmedia-*

*tamente* superior, resulta contradictorio. Sufre también probablemente el principio de mérito y capacidad, que postula que quien juzga a otros haya sido previamente juzgado acerca de su idoneidad para hacerlo, por haber superado los mismos o parecidos controles —esto es, por pertenecer al mismo cuerpo o a cuerpos del mismo grupo— que los que se van a exigir a los candidatos. Candidatos que, según ello, podrían estar en ambos lados de la mesa del tribunal, porque nada impediría que un funcionario del citado grupo E se presentara por el turno libre de las oposiciones a un cuerpo del grupo A por reunir el requisito de ser licenciado y pudiera también, incluso no habiendo superado la oposición, ser incluido en otra ocasión posterior en el tribunal del mismo tipo de oposiciones del grupo A. En fin, la profesionalización de la función pública, a la que tanto se alude, no parece que incluya esa posibilidad.

Dejando ya este excurso y volviendo a la Administración de la Comunidad de Cantabria, la nueva Ley garantiza la necesaria especialización de los miembros de los tribunales pero no hay normativa alguna anterior de la Comunidad que rellene esta previsión. Se puede, pues, mientras no exista otra, acudir a la normativa estatal, al art. 11.2 del Reglamento General de Ingreso de los funcionarios estatales aprobado por RD 2223/1984, de 19 de diciembre, que alude a ese principio de especialización en el sentido de que la mitad más uno, al menos, tenga titulación correspondiente «a la misma área de conocimientos que la exigida para el ingreso». La expresión «área de conocimientos» es ambigua y ajena a la tradición de la función pública, porque se ha introducido en la legislación universitaria para agrupar disciplinas a efectos de concursos y oposiciones en la esfera académica donde parece elemental no ya que sean doctores en Letras, Medicina o Derecho los miembros de los tribunales del profesorado sino, más específicamente, profesores de Historia Antigua, Anatomía o Derecho Penal si se trata de seleccionar profesores de esas disciplinas o «áreas», como ahora se dice. Pero es difícil trasladar ese modelo al resto de la función pública dado que las oposiciones de funcionarios de cuerpos de administración general abarcan temas de numerosas y diferenciadas «áreas» y aun sería conveniente introducir elementos que, como antes decía, permitan a los tribunales verificar no sólo aptitudes específicas sino también actitudes generales. Pero, con todo, se entiende lo que se quiere decir en la norma citada, aunque podría haberse dicho mejor. Se entiende que si se trata de seleccionar letrados los miembros del tribunal parece que deben ser licenciados en Derecho y si son oposiciones a cuerpos sanitarios sean médicos los miembros del tribunal. Convendría especificarlo así porque no parece remedio adecuado generalizar los asesores a que alude la Orden de 1 de agosto de 1990 citada.

Una Orden que, en ausencia de otras previsiones en el Reglamento de Ingreso en la función pública de Cantabria, es la que hay que considerar y que

no dice nada tampoco de la necesaria especialización que ahora le Ley 4/1993 garantiza. Los tribunales estarán formados por «representantes» de la Administración y de los sindicatos y habrán de pertenecer a grupo de igual o superior titulación al exigido para el acceso a la oposición. ¿También el Presidente cuando sea un cargo político?, ¿también los representantes sindicales supuesto que no haya del grupo de que se trate?, ¿es posible nombrar a esos «representantes» en función del cargo que ocupan solamente?

La composición de los tribunales de selección resulta a la postre básica, junto con las pruebas que se diseñen, para el buen funcionamiento y la eficacia de la Administración que postula el art. 103.1 de la Constitución. Y esa composición debe tener un carácter esencialmente técnico y especializado. A este respecto importa recordar una reciente Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 29 de septiembre/15 de octubre de 1990 que excluye la posibilidad de que los tribunales de selección de funcionarios estén compuestos por cargos políticos y postula, justamente, la presencia de expertos y técnicos en el ámbito de que se trate como corolario ineludible de los principios de mérito, capacidad, buen funcionamiento e imparcialidad de la Administración que, como en los arts. 23.2 y 103.3 de nuestra Constitución, lucen también en los arts. 51 y 97 de la Constitución italiana de 1947.

#### *c) Valoración de las pruebas*

En cuanto a la valoración de las pruebas habrá que estar a lo señalado en la convocatoria. Pero ante el silencio de la misma, hay que integrar la laguna con otros criterios interpretativos y aun con la analogía. A este respecto quiero traer aquí una Sentencia de la antigua Sala 5ª del Tribunal Supremo en la que se plantea si es posible aprobar a un opositor que no expone uno de los seis temas del ejercicio y es calificado por ello con un cero en dicho tema. El TS rellena el silencio de las bases acudiendo a las de otras pruebas de similares características una vez comprobada que la omisión «no es querida por quien dispone» y termina diciendo que es procedente suspender a un opositor puntuado con cero en uno de los temas «pues admitir lo contrario nos conduciría al absurdo de que un opositor que prepara sólo la mitad de las materias exigidas, aunque no respondiese a tres temas, podría obtener la puntuación máxima en los otros tres y aprobar el ejercicio» (STS de 21 de junio de 1985).

#### *d) Algunas referencias al procedimiento de selección*

Las restantes previsiones del procedimiento de selección se contienen en los arts. 13 y siguientes del Decreto 47/1987 que, por cierto, comienza con un precepto que pugna con la tradicional regla del derogado art. 60 de la Ley de

Procedimiento Administrativo, y hoy del art. 48.1 de la reciente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según la cual en los plazos señalados por días se entiende que éstos son hábiles, bien es verdad que «siempre que no se exprese otra cosa». El art. 13 del Decreto 47/1987 dispone, por el contrario, que el plazo de presentación de instancias será «de veinte días *naturales* a partir del siguiente al de la publicación de la convocatoria». En el mismo sentido se pronuncia también el art. 18.1 del RD 2223/1984. Aunque exista la cobertura del inciso primero del art. 48.1 de la Ley 30/1992, y antes del art. 60.1 LPA, está interiorizado en la cultura jurídica convencional el hecho de que, en el ámbito administrativo, los plazos señalados por días significan días hábiles. Y en el mismo sentido se pronuncia hoy también el art. 185 de la Ley orgánica del Poder Judicial para los plazos procesales. El viejo Reglamento General de Ingreso en la función pública, aprobado por Decreto de 27 de junio de 1968, remitía sin más a la Ley de Procedimiento y establecía, en consonancia con ella, el cómputo del plazo de presentación de instancias como días hábiles. Por eso, no encuentro razón justificativa para cambiar esta regla que proporciona seguridad y puede ser fuente de conflictos, sobre todo cuando se fija un plazo relativamente breve, inferior a los 30 días que fijaba el Decreto de 1968.

Terminado el plazo de presentación de instancias se publica la lista de admitidos y excluidos (art. 14.1 del D 47/1987) debiendo indicarse el plazo de subsanación. Se trata, en el fondo, de una reclamación contra una decisión provisional, que no tiene consideración de recurso. Nada más dice la norma, como tampoco la homóloga del Estado, pero si el aspirante no es finalmente admitido cabrá recurso contra dicha resolución. De ahí que tenga interés, como norma de economía procesal, la previsión contemplada en otros reglamentos de ingreso en la Administración de algunas CCAA que especifican que el escrito de subsanación de defectos se considerará recurso si el aspirante no fuese finalmente admitido para la realización de las pruebas.

Terminados los ejercicios se harán públicas en los lugares de celebración de las pruebas las listas de aprobados y el orden de puntuación, pero los tribunales no podrán incluir como aprobados un número superior al de plazas convocadas (art. 43.2 de la Ley). Los aspirantes propuestos aportarán, de nuevo en el plazo de 20 días naturales, los documentos acreditativos de las condiciones de capacidad y requisitos exigidos en la convocatoria (art. 16.1 del Decreto 47/1987). Quienes no lo hagan no podrán ser nombrados, quedando anuladas todas las actuaciones, sin perjuicio de la posible responsabilidad por falsedad en la instancia. A continuación serán nombrados funcionarios en prácticas o, en su caso, se celebrará el curso de formación si estuviera previsto (art. 27 de la Ley). Quienes no superen el período de prácticas perderán todo derecho a ser nom-

brados funcionarios, lo que resolverá el Consejero convocante a propuesta del Secretario General Técnico de la Consejería donde se realicen las prácticas «y previo informe coincidente de la Comisión Superior de Organización y Función Pública» (art. 17.3 del Decreto 47/1987). Quienes no superen el curso de formación podrán incorporarse al siguiente con la puntuación asignada al último de los participantes en el mismo perdiendo todo derecho si por segunda vez no superan el curso (art. 17.4).

Después, los candidatos serán nombrados y, previo juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, tomarán posesión en el plazo de un mes desde la notificación de su nombramiento (art. 27 de la Ley 4/1993), que se contará de fecha a fecha. El Consejero de la Presidencia les adjudicará destino «en el plazo de tres meses a contar desde su nombramiento y según lo establecido en la convocatoria de acceso, respetando las preferencias de orden que se determinen en la propuesta elevada por el tribunal u órganos de selección» (art. 28 de la Ley 4/1993). No dice nada la Ley ni el Reglamento autonómico sobre lo que sucede si no hay suficientes vacantes, pues recuérdese que se podían convocar hasta un 10 por 100 más de las plazas vacantes (art. 5.1 del Decreto 47/1987). La solución dada en otros reglamentos similares es que esos funcionarios quedan en situación de expectativa de nombramiento no computable a ningún efecto, pero tendrán preferencia para la posible prestación de servicios en régimen interino. Así también se establece en el art. 23 del RD 2223/1984, que será aplicable supletoriamente.

#### *e) El nombramiento de interinos*

En los casos previstos en la Ley 4/1993 (art. 6) el Consejero de Presidencia, a propuesta de los Consejeros afectados (art. 14.2.E), podrá nombrar temporalmente personal interino (art.13.2.H).

Deben reunir los mismos requisitos, condiciones y titulación que se exija para participar en las pruebas de acceso a los correspondientes cuerpos (art. 6.2 de la Ley) y su nombramiento se hará de acuerdo con los procedimientos de selección que se determinen por la Consejería de Presidencia, que habrán de posibilitar la máxima agilidad y que deberán constar «al menos de una prueba de selección, previa convocatoria pública» (art. 27.2 del Decreto 47/1987, de 2 de julio, por el que se regulan los procedimientos de ingreso del personal al servicio de la Administración autónoma de Cantabria, que no especifica nada más).

Tratándose de una posibilidad excepcional que no sigue el régimen ordinario de los procedimientos de acceso a la condición de funcionario la exigencia

de publicidad debería reforzarse con la convocatoria en la prensa y regularse más pormenorizadamente, como se hace en otras CCAA, el sistema de selección. El RD 2223/1984 es tan parco como el correspondiente a la Comunidad Autónoma, pero en otras Administraciones autonómicas se indica que, sin perjuicio de una prueba selectiva, se tendrá en cuenta el expediente académico del candidato, sus conocimientos, titulaciones, certificados de estudios relacionados con las funciones a desempeñar y, en su caso, la experiencia profesional o los servicios previos prestados con anterioridad como interino. Sin embargo, los servicios previos prestados como personal eventual no deben ser considerados, dado que el nombramiento de este personal es libre, no está sometido al principio de publicidad y carece de control. El hecho de que el art. 8.3 de la Ley no mencione la condición de interino al prohibir considerar como mérito para ingresar en la función pública la previa prestación de servicios en calidad de personal eventual de confianza no debe ser obstáculo a la anterior conclusión.

Parecería razonable también dar prioridad a los aspirantes que hayan aprobado ejercicios en las pruebas de selección del cuerpo de que se trate y, por supuesto, a quienes habiendo aprobado la oposición estén en expectativa de nombramiento por falta de vacantes, siempre que se trate de puestos de naturaleza similar a los de las plazas fijas que esperan ocupar.

En todo caso, estas consideraciones deberían incluirse en la norma reglamentaria que regula estas cuestiones para no dejar abierto el tema a cambios y criterios desiguales como puede suceder ante una previsión tan genérica como la ya citada del art. 27 del Decreto 47/1987.

#### *f) La selección del personal laboral*

La selección del personal laboral se seguirán –dice el art. 7.5 de la Ley 4/1993– «los mismos procedimientos de selección que los establecidos en esta Ley para la selección de funcionarios», rigiéndose luego por las normas laborales, las disposiciones específicas que les afecten y los convenios que se acuerden. El sistema de selección será aquí normalmente el concurso-oposición, siendo excepcional la oposición y el concurso, que se reservan para cuando la naturaleza de las tareas a realizar o el número de aspirantes lo aconsejen por resultar más adecuado (art. 19 del Decreto 47/1987, de 2 de julio, cuyo art. 22.1 especifica que las pruebas tendrán carácter predominantemente práctico).

La convocatoria la realiza el Consejero de Presidencia previo informe o a iniciativa de las demás consejerías afectadas y de acuerdo con lo previsto en la oferta de empleo público. Cuando se trate de vacantes a cubrir por personal

laboral que no sea de nuevo ingreso se estará a lo dispuesto en los convenios colectivos en vigor (art. 20.2 del D 47/1987).

Las convocatorias se someterán a lo previsto en el citado Reglamento de 1987 para la selección de funcionarios en lo relativo a requisitos y procedimiento, y a los criterios generales que fije la Consejería de Presidencia (art. 21.1). En cuanto a los órganos de selección estarán formados por un número impar y uno de sus miembros, al menos, será designado por los representantes de los trabajadores (art. 24).

Una vez formalizados los contratos y transcurrido el período de prueba que en cada caso se determine el personal que la supere adquirirá la condición de laboral fijo (art. 26.3).

Se podrá también contratar personal laboral de duración determinada para trabajos que no puedan ser atendidos por personal laboral fijo ajustándose a las normas generales sobre contratación de este tipo de personal y de acuerdo con los procedimientos que determine la Consejería de Presidencia que deberán constar, al menos, de una prueba selectiva, previa convocatoria pública (art. 28 del D 47/1987).

### C) LA SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS MEDIANTE EL SISTEMA DE PROMOCIÓN INTERNA

Además de mediante pruebas selectivas libres entre quienes no son funcionarios el acceso a un determinado cuerpo de funcionarios se puede realizar desde la previa condición de funcionario a través de la llamada «promoción interna», que consiste en el ascenso de los funcionarios de los cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otros cuerpos del grupo inmediato superior. La promoción interna es un derecho de los funcionarios (art. 51.E de la Ley 4/1993) y forma parte de lo que en la terminología de la Ley se denomina la «carrera administrativa» pero, en realidad, es una modalidad de las conocidas pruebas restringidas. La cuestión está regulada en el art. 22 de la Ley 30/1984 y desarrollada, para la Administración del Estado, en los arts. 29 y ss. del RD 28/1990, de 15 de enero, que aprueba el Reglamento de Provisión de puestos de trabajo y promoción profesional.

En Cantabria, el tema se contempla ahora en el art. 67 de la Ley 4/1993. Con anterioridad, la Ley 4/1986, de 7 de julio, fue desarrollada en este punto por los arts. 23 y ss. del Decreto 76/1986, de 19 de septiembre, cuyos arts. 20.3 y 24.3.a) –éste dedicado justamente a la promoción interna– fueron impugnados por el Estado, al entender que invadían competencias estatales ex-

clusivas en materia de régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18<sup>a</sup> CE). El conflicto de competencias fue admitido a trámite por el TC el 12 de diciembre de 1986 (BOE de 23 de diciembre) con el núm. 1313/1986. Posteriormente, la DRC se allanó y el TC dio por finalizado el conflicto mediante Auto de 9 de junio de 1992. En medio, sin embargo, el Decreto 76/1986 fue, primero, modificado parcialmente por Decreto 113/1986, de 31 de diciembre, y, luego, derogado por el Decreto 44/1990, de 17 de julio, que prevé expresamente que mientras no sea sustituido por otro regirá de forma directa la normativa estatal, constituida por el ya citado RD 28/1990, de 15 de enero.

Tras la Ley 4/1993 la situación es la misma pues esta norma reproduce en el art. 67 las previsiones de la normativa estatal sobre la llamada «promoción interna» (art. 22 de la Ley 30/1984) que tiene carácter básico.

El párrafo primero del art. 22 de la Ley 30/1984, reformado, dice así:

«Las Administraciones Públicas facilitarán la promoción interna consistente en el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación a otros del inmediato superior. Los funcionarios deberán para ello poseer la titulación exigida para el ingreso en los últimos, tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala a que pertenezcan, así como reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio de las Administraciones Públicas o el Organismo competente de las demás Administraciones Públicas».

El art. 67.1 de la Ley de Cantabria 4/1993 reproduce este precepto sin más que sustituir Ministerio de las Administraciones Públicas por «Consejero competente». Tres son las diferencias fundamentales entre este texto, que proviene de la Ley 23/1988, y el inicial de la Ley de Medidas 30/1984.

#### *a) El acceso a un grupo inmediato superior*

En la versión original de la Ley 30/1984 no se hacía mención a que el ascenso fuera a un grupo de titulación «inmediatamente» superior. Esta concreción había que buscarla en el art. 32.2 del primer Reglamento de Provisión de puestos de trabajo, aprobado por RD 2617/1985, de 9 de diciembre: «El ascenso mediante promoción interna se efectuará únicamente desde un Cuerpo o Escala de un determinado Grupo de titulación a otro Cuerpo o Escala del Grupo inmediatamente superior».

La falta de concreción de la Ley dio lugar a algunos conflictos y planteaba, además, la duda de si la concreción reglamentaria vinculaba o no a las Comunidades Autónomas.



El Tribunal Supremo, en una Sentencia de 9 de diciembre de 1986, estimó un recurso planteado por un funcionario del grupo C, que estaba en posesión de título universitario, contra la Orden de convocatoria de unas pruebas de acceso mediante el sistema de promoción interna a cuerpos del grupo A que establecía como requisito que los aspirantes pertenecieran a cuerpos del grupo inmediatamente inferior. Si bien el Tribunal Supremo no tiene en cuenta la concreción efectuada por el RD 2617/1985 por ser posterior a la Orden recurrida, su interpretación del art. 22 de la Ley es literal en el sentido de que «la norma legal no limita la promoción o el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un grupo al inmediatamente superior»; interpretación que planteaba, no obstante, serias objeciones, como puso de manifiesto el agudo comentario que dedicó a este fallo J.M. ALEGRE ÁVILA destacando que en tal caso sería irrazonable valorar de idéntica manera en la fase de concurso —puesto que la promoción se realizaba mediante el sistema de concurso-oposición— el historial profesional o la correlación y similitud de actividades entre el cuerpo de origen y aquel al que se opta, si se permite acceder a funcionarios de distintos grupos.

En la anterior Ley de la Función Pública de Cantabria, 4/1986, no se concretaba nada. El art. 59.1 hablaba únicamente de la reserva de plazas «para su provisión entre funcionarios pertenecientes a grupos inferiores». Pero el Reglamento de Provisión de puestos de trabajo, aprobado por Decreto 76/1986, de 19 de septiembre, reguló la promoción interna de sus funcionarios admitiendo la llamada «teoría del ascensor», es decir, la posibilidad de que mediante promoción interna se pudiera pasar de los grupos E, D o C al A, sin que el ascenso se hiciera de forma sucesiva. Precisamente por ello el Estado planteó el conflicto de competencias núm. 1313/1986 (BOE de 23 de diciembre), dirigido, entre otros, contra el art. 24.3.a), donde se preveía tal posibilidad. El conflicto se formalizó previo Dictamen del Consejo de Estado.

El alto órgano consultivo, en su Dictamen núm. 50.060, de 2 de abril de 1987 (*Recopilación de doctrina legal*, 1987, págs. 44 y ss.), se pronunció acerca de la vinculación del RD 2617/1985 a las CCAA, en línea similar a la tesis de fondo de J.M. ALEGRE ÁVILA en su trabajo anteriormente citado. Dice así el Consejo de Estado:

«A la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia de 18 de diciembre de 1986, de acuerdo con la cual la Comunidad Autónoma de Cantabria no puede modificar o desarrollar las normas del Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos en lo que atañe al régimen sustantivo de las relaciones jurídicas funcionariales, cabe afirmar que la Comunidad Autónoma de Cantabria ha de respetar en este punto la norma básica contenida en el artículo 22.1 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la

Función Pública, en la forma en que ha sido interpretada y desarrollada por el Reglamento General de Provisión de puestos de trabajo y de promoción profesional de los funcionarios de la Administración del Estado de 9 de diciembre de 1985, por lo que también respecto del art. 24.3.a) del Decreto de Cantabria, resulta justificado el planteamiento del conflicto positivo de competencia».

Reformada la Ley estatal en 1988 con la inclusión expresa de la previsión antes sólo reglamentaria, el conflicto carecía de sentido por desplazar la normativa básica estatal a la normativa autonómica contraria y aplicarse aquélla de forma directa. Por eso, sin duda, la Comunidad se allanó y se dio por finalizado el conflicto. Y más tarde derogó el Decreto 76/1986, como también se ha dicho ya.

En lo que hace a la actual Ley de Función Pública de Cantabria, en el art. 67.1 se alude correctamente a la «promoción interna» consistente en «el ascenso desde cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otros del *inmediato* superior». Y en el mismo sentido se pronuncia el art. 51.E al referirse a los derechos del funcionario. Su concreción y desarrollo en lo no previsto en la Ley se regirá por el Real Decreto 28/1990, de 15 de enero, vista la remisión que a éste hace el Decreto autonómico 44/1990, de 17 de julio, que deroga el anterior Decreto 76/1986, y por tratarse también de la normativa supletoria general.

La promoción interna, pues, sólo es posible para acceder a cuerpos de un grupo inmediatamente superior al del funcionario aspirante a ella.

#### *b) La reserva de plazas para la promoción interna*

La segunda diferencia entre el texto original del art. 22.1 de la Ley 30/1984 y el más atrás reproducido, proveniente de la Ley 23/1988, estriba en que antes la ley establecía que en las distintas convocatorias de pruebas de selección «podrá reservarse para este tipo de promoción hasta un 50 por 100 de las vacantes convocadas»; referencia que ahora ha desaparecido. De modo que las CCAA tienen una amplísima libertad, bien para regular con carácter general, bien para fijar en cada caso el porcentaje de plazas que en cada convocatoria se reservan al turno de promoción interna.

A la vista, pues, de la normativa estatal, la Comunidad Autónoma tenía ante sí una amplia libertad para plasmar en una norma o para aplicar en cada convocatoria un criterio limitativo o no del porcentaje de plazas a reservar para promoción interna. Y en uso de esa libertad la Ley 4/1993 ha establecido un criterio más restringido que el que regía con anterioridad al disponer que se

reserven «para funcionarios que pertenezcan a la Administración de la Diputación Regional de Cantabria al menos un 30% de las plazas vacantes que se convoquen» (art. 67.1, párrafo segundo).

*c) La exigencia de una previa estabilidad en el destino anterior*

Finalmente, la tercera diferencia entre el texto de 1984 del art. 22.1 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el vigente se refiere a la exigencia de una mínima estabilidad en el grupo inferior antes de poder acceder por promoción interna a un cuerpo de grupo superior. La Ley de 1984 silenciaba esta cuestión. Fue el art. 32.1 del derogado reglamento estatal de provisión de puestos de trabajo, aprobado por RD 2617/1985, el que estableció que «los funcionarios que participen en pruebas de promoción interna deberán tener una antigüedad de, al menos, tres años en el Cuerpo o Escala a que pertenezcan». Al no estar prevista esta exigencia mínima en la Ley, se planteaba de nuevo la cuestión de su obligatoriedad para las CCAA en la línea de lo señalado por el Consejo de Estado a propósito de un tema semejante, aunque ahora de menos trascendencia. Pero la exigencia de una antigüedad mínima ha sido incorporada ahora al art. 22.1 de la Ley 30/1984 en el sentido de que los funcionarios, para acceder a la promoción interna, deberán «tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala a que pertenezcan».

El citado art. 67.1 de la Ley de Cantabria 4/1993 recoge también esta exigencia.

*d) Pruebas de selección y provisión de puestos de trabajo*

Las pruebas de selección para el ingreso en un cuerpo de grupo superior al de los funcionarios aspirantes, es decir, para el ascenso por el sistema de promoción interna, revestirán la forma de oposición o concurso-oposición, dice el art. 31 del RD 28/1990. La Ley estatal básica se limitaba a señalar que deberán «superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio para las Administraciones Públicas o el órgano competente de las demás Administraciones Públicas», de modo que deja libertad al legislador autonómico y, en el caso del Estado, al reglamento para concretar qué tipo de pruebas deben superar. El reglamento estatal opta, dentro de esa libertad autorizada por la ley, por los sistemas de oposición o concurso-oposición y esos serán también los procedimientos aplicables en Cantabria, cuya ley silencia esta cuestión.

Si se opta por el concurso-oposición habrá que estar en cuanto a su regulación concreta a lo dispuesto en el RD 28/1990 que en su art. 31.3 dispone

que la fase de concurso no tendrá carácter eliminatorio y en ella se valorarán, entre otros méritos, «la antigüedad del funcionario en el Cuerpo o Escala a que pertenezca, su grado personal, el trabajo desarrollado, teniendo en cuenta la similitud entre las actividades habitualmente desempeñadas por los funcionarios de aquéllos y las de los integrantes del Cuerpo o Escala a que opta, los cursos de formación y perfeccionamiento realizados en relación con esta últimas y, en su caso, el tiempo de permanencia en puestos de trabajo de cada nivel». En definitiva, el historial del aspirante. Habrá de fijarse para ello un baremo con pesos específicos para cada factor a considerar que conduzca a una puntuación determinada. Puntuación que tiene una relativa importancia porque sólo se manifestará al finalizar las pruebas dado que, por muchos puntos que se obtengan en la fase de concurso, no por ello se supera la oposición. El inciso final del art. 31.3 del RD 28/1990 sale al paso de la posible interpretación contraria cuando establece que «en ningún caso la puntuación obtenida en la fase de concurso podrá aplicarse para superar los ejercicios de la fase de oposición».

Los ejercicios de la fase de oposición, o ésta misma cuando se opte directamente por ese sistema deberían prever las «mismas» pruebas que para el turno libre. Así lo explicitaba antes el art. 59 de la anterior Ley de Cantabria 4/1986. No obstante, el art. 31.2 del RD 28/1990 prevé que «podrá establecerse la exención de las materias cuyo conocimiento se ha acreditado suficientemente en las pruebas de ingreso al Cuerpo o Escala de origen».

Por lo tanto, hemos de remitirnos sin más a lo ya señalado para el ingreso libre en cuanto a convocatoria, tribunal y valoración de las pruebas. Únicamente añadir que siendo las mismas pruebas lo normal sería que se celebrara la fase de concurso con anterioridad y la fase de oposición conjuntamente con la del turno libre. Sucede, sin embargo, que, según el art. 29.3 del RD 28/1990, las plazas reservadas al turno de promoción que no se cubran por no haber obtenido los aspirantes la puntuación requerida se acumulan a las del turno libre. Pues bien, siendo esto así, y supuesto que los tribunales no pueden aprobar un número de aspirantes superior al de plazas convocadas, para dar cumplimiento a esta norma ambos procesos de selección tendrán que celebrarse por separado. La fórmula de iguales pruebas pero realizadas de forma separada y primero las del turno de promoción convierte a este turno en una auténtica oposición restringida y favorece, sin duda, a quienes ya son funcionarios, porque hay una tendencia natural de los tribunales a realizar la valoración no de forma abstracta sino en función del número de plazas. Y no es lo mismo 20 opositores en el turno de promoción para 15 plazas, que competir con 100 del turno libre, aunque haya esas 15 plazas reservadas. Se trata, pues, de una fórmula favorecedora (de «promoción») para quienes ya son funcionarios, incardinable en lo que al principio denominábamos «política de personal».

Por otra parte, el art. 22.1 de la Ley 30/1984 prevé que

«los funcionarios que accedan a otros Cuerpos y Escalas por el sistema de promoción interna tendrán, en todo caso, preferencia para cubrir los puestos de trabajo vacantes ofertados sobre los aspirantes que no procedan de este turno»,

previsión que, dado su carácter básico, es de aplicación directa y así se recoge textualmente en el art. 67.2 de la Ley de Cantabria 4/1993, y que sugiere algún comentario, porque, en mi opinión, hace inútiles los esfuerzos que el art. 34 del anterior reglamento de provisión de puestos de trabajo del Estado –y muchas normas similares de las CCAA– hacía sobre el distinto valor que había de darse a la fase de concurso respecto de la de oposición. Razón por la cual, probablemente, ya no aparecen dichos pesos porcentuales en el vigente reglamento aprobado por RD 28/1990. Me explico.

Si los puntos obtenidos en la fase de concurso tienen sentido, en general, es para que, una vez aprobada la oposición, se sumen a los puntos obtenidos en las pruebas de ésta y poder determinar así la puntuación final de *todos* los aspirantes, sean de promoción interna o de acceso libre, y establecer el orden definitivo para la elección de las plazas ofertadas. Es decisivo, entonces, que el peso del concurso no tenga tanta importancia como para impedir que un opositor libre destacado pueda tener, con los solos puntos de la oposición, una puntuación total superior a otro que procede de la promoción interna. Pero si los aspirantes del turno de promoción tienen prioridad «en todo caso» sobre los de acceso libre, lo único importante para aquéllos es que superen la oposición, pues incluso con una puntuación inferior a la de los candidatos del turno libre se colocan por delante a la hora de elegir plazas. La puntuación del concurso, a estos efectos, sea poca o mucha, signifique lo que signifique, no tiene la más mínima trascendencia, porque «en todo caso» los que aprueben la oposición por el turno de promoción tienen preferencia para elegir los puestos vacantes ofertados. Eso significa que la fase de concurso sólo tiene trascendencia entre los propios candidatos del turno de promoción interna, que se ordenan entre sí por la suma de los puntos obtenidos en la fase de concurso y los logrados en la oposición. La restricción del peso específico del concurso respecto de la oposición –que consta en algunos reglamentos autonómicos– tiene una importancia limitada a impedir que un funcionario con pocos méritos y brillante opositor se vea postergado por otro funcionario con más méritos en la fase de concurso pero con una oposición superada con menos brillantez.

El art. 22.1 del texto vigente de la Ley 30/1984 (y en idéntico sentido el párrafo segundo del art. 67.2 de la Ley de Cantabria 4/1993) prevé también

que los funcionarios que accedan a otros cuerpos por el sistema de promoción interna

«conservarán el grado que hubieran consolidado en el Cuerpo o Escala de procedencia, siempre que se encuentre incluido en el intervalo de niveles correspondientes al nuevo Cuerpo o Escala y el tiempo de servicios prestados en aquéllos será de aplicación, en su caso, para la consolidación del grado personal en éste».

Este precepto estaba también previsto en términos parecidos en el derogado Decreto 76/1986 de la DRC. La redacción actual es más clara y parte de un dato ya señalado: la clasificación de los puestos de trabajo en niveles, que significa que a cada grupo –y por tanto a cada cuerpo de los que se integran en él– se le adscriben un conjunto de puestos a los que pueden optar los funcionarios de ese grupo (el intervalo de niveles de cada grupo). Por ejemplo, según el RD 28/1990, el grupo B tiene asignados puestos correspondientes a los niveles 16 al 26; el grupo A del nivel 20 al 30, y así para los demás. El grado personal, que se expresa por referencia a uno de los 30 niveles en que se clasifican los puestos, se consolida, como se sabe, por la ocupación de un puesto durante cierto tiempo y está en función del nivel de ese puesto. Quien siendo del grupo B ocupa durante dos años un puesto de nivel 24 –que está dentro del intervalo asignado a ese grupo– consolida el nivel 24. Tiene el grado personal 24. El “nivel” de ese puesto es el “grado” personal consolidado, y ello implica consecuencias en orden al complemento de destino. Éste, en efecto, es una cantidad fijada en los presupuestos para cada “nivel”. El funcionario que ocupa un puesto cobrará como complemento de destino el fijado anualmente por la ley para el nivel de ese puesto, salvo que el funcionario haya consolidado un grado personal superior, en cuyo caso cobrará como complemento de destino la cantidad fijada para el nivel superior.

Pero el conjunto de puestos asignados a cada grupo no está jerarquizado sucesivamente sino que los niveles se superponen. Por ejemplo, el nivel 24 está adscrito al intervalo de niveles del grupo A, pero también del B, de modo que un funcionario del grupo B puede estar ocupando un puesto de nivel superior a otro funcionario del grupo A porque el nivel mínimo del intervalo de puestos adscrito a este grupo es el 20.

Pues bien, lo que quieren garantizar los arts. 22.1 de la Ley 30/1984 y 67.2 de la Ley 4/1993 es que, al pasar ese funcionario por el sistema de promoción interna a un cuerpo del grupo A, no baje de grado, no pase al 20, que es el mínimo nivel de los puestos asignados al grupo A, sino que mantenga el grado consolidado en el grupo de origen siempre que esté dentro del intervalo asignado a su nuevo grupo. Eso significa que, de acuerdo con el nuevo art.

21.2.a) de la Ley 30/1984, con independencia de que preste sus servicios ahora en puestos incluidos entre los niveles 20 al 30 (intervalo del grupo A), conserva su grado 24 consolidado. Y en el plano práctico ello se traduce en la garantía de que, aunque ocupe un puesto de nivel inferior al de su grado personal, esto es, siguiendo con el ejemplo, un puesto de los niveles 20 a 24, seguirá cobrando el complemento de destino correspondiente a puestos de nivel 24, que es su grado personal, pero el complemento específico será el asignado al puesto que realmente ocupe. Si es destinado luego a un puesto de nivel superior cobrará todos los complementos de ese puesto superior a su grado y consolidará cada dos años el grado superior en dos niveles al que poseyera, es decir, a partir del nivel o grado 24 hasta alcanzar el correspondiente al puesto ocupado. Durante ese tiempo, pues, ese aumento de grado no tiene consecuencia sobre las retribuciones pues el funcionario cobra las del puesto que efectivamente ocupa, pero ese ascenso de grado le garantiza que en el futuro, sea cual sea el puesto que desempeñe, aunque sea inferior –pero siempre dentro del intervalo de su grupo–, cobrará al menos el complemento de destino vinculado a puestos del nivel correspondiente a su grado consolidado.

*e) Otros requisitos*

Finalmente, para terminar con la promoción interna, resta señalar que ni la Ley estatal, ni la autonómica, indican desde qué situación administrativa pueden participar los funcionarios en las pruebas convocadas para ascenso por promoción interna. Si es preciso estar en situación de servicio activo o pueden optar también quienes se hallen en excedencia o en servicios especiales. Ante el silencio de la norma serán las convocatorias las que establezcan los requisitos para cada ocasión, pero si nada se dice habrá que estar a un criterio amplio y no restrictivo, como sucede en el caso de concursos de traslado (art. 11.1 del RD 28/1990).

## **8. La formación y perfeccionamiento de los empleados públicos: el Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria**

El art. 16 de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, establece:

«El Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria, creado por Ley de la Asamblea Regional, estará adscrito a la Consejería de Presidencia».

En efecto, por Ley 5/1986, de 7 de julio, modificada parcialmente por la Ley 5/1991, de 27 de marzo (DA 5ª), se creó el «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria» como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Presidencia.

Las funciones del Centro son «el estudio, información y enseñanza de ciencias, técnicas y prácticas de interés para la Administración Pública» (art. 3.1 de la Ley) y, en particular, organizar cursos de formación para el personal de la DRC, fomentar la colaboración con las entidades locales de la región para la formación de su personal y colaborar con las instituciones de la DRC en la elaboración de normas sobre Administración y en la preparación y desarrollo de convocatorias de selección de personal (art. 3.2).

No se le asignan directamente al Centro las tareas de selección de funcionarios, como sucede con otros análogos de otras CCAA. Su razón de ser está en la formación y perfeccionamiento de los funcionarios. Objetivo plausible pues el funcionario precisa actualizarse, familiarizarse con nuevas técnicas, estar al tanto de los más modernos enfoques, sea cual sea su ámbito. La formación es una necesidad si se quiere disponer de una Administración ágil y actualizada. Para ello es preciso contar con medios, con la adecuada planificación y con la actitud generosa de los gestores públicos que tienen que prescindir durante algún tiempo de parte de sus funcionarios para permitirles una formación que no puede ser tal si se concibe como un complemento en horas libres y con el único fin de obtener, como antes señalaba, unas décimas de cara a los concursos de provisión de puestos de trabajo. Por eso, es posible pensar en cursos o actividades de asistencia obligatoria y en la obtención de diplomas para optar a determinados puestos, en actividades con control de aprovechamiento y en otras de mera información y por tanto de carácter voluntario. Unas y otras deberían tener distinta valoración a la hora de los concursos. Es posible que algunas se exijan como requisito, otras se tengan en cuenta como mérito y otras no se valoren en absoluto.

Se pretende que el Centro realice funciones de formación del personal de las Administraciones locales, previo convenio con ellas. Es esta una tarea igualmente importante que tiene, además, efectos multiplicadores de muy diversa índole. Permite homogeneizar la formación de estos funcionarios, facilita la eventual movilidad, contribuye al intercambio fluido de experiencias y problemas que sólo encuentran proyección externa en foros y lugares de referencia comunes, propicia la ruptura del aislamiento al que están condenados a veces los funcionarios locales, incide en la conciencia regional y en la idea de que los municipios tienden a “interiorizarse” en el seno de la Comunidad Autónoma. A lo que cabe añadir el nada desdeñable propósito del intercambio personal y el conocimiento mutuo.



Para todo ello se prevén en la Ley 5/1986 colaboraciones múltiples en forma de convenios con las propias entidades locales, el Instituto Nacional de Administración Pública, la Universidad de Cantabria, la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y cualquier otra entidad pública o privada (art. 4).

El Centro no tiene personal docente propio pudiendo obtenerlo bien del personal de la misma DRC, cuyo Consejero de Presidencia asignará a propuesta de los Consejeros funcionarios propios para que impartan cursos y actividades, bien de otros organismos públicos y centros de enseñanza.

En cuanto a su organización el Centro es un organismo autónomo con personalidad jurídica, dependiente del Consejero de Presidencia que tiene como órganos de dirección el Consejo Rector y el Director.

El *Consejo Rector* está presidido por el Consejero de Presidencia y actúan en él como vocales el Secretario General Técnico de dicha Consejería, el Director Regional de Función Pública, el Director del Centro, un representante por cada Consejería con nivel, al menos, de Jefe de Servicio, tres representantes de los Ayuntamientos de la región (el de la capital, uno por los municipios de más de 5.000 habitantes y otro por los de menos de esa población, aunque no se dice quién y cómo se eligen) y, finalmente, «los representantes del personal», respecto de los que tampoco se dice el número, ni si se trata de representantes del personal del Centro o de la Administración de la DRC.

La composición del Consejo es demasiado doméstica. Sorprende, por ejemplo, que no esté presente en él ningún representante de la Universidad de Cantabria y de otros organismos públicos o privados que algo podrían aportar. Por poner un ejemplo comparativo similar, el Instituto Aragonés de Administración Pública tiene una composición más abierta. Su Consejo Rector lo componen 15 miembros, de ellos sólo 3 de la Administración autonómica: el Consejero, el Director de la Función Pública, el Director de Administración Local, un representante del profesorado de la Universidad de Zaragoza designado por el Rector, uno por cada una de las Diputaciones Provinciales designados por sus Presidentes, tres representantes del personal miembros de la Comisión de Personal nombrado por ellos, y cinco de libre designación entre personas que reúnan requisitos de profesionalidad vinculados a los fines del Instituto. De su Comisión Ejecutiva, que asume las funciones de dirección ordinaria, forman parte 6 vocales, de ellos 3 de la Diputación General de Aragón: el Consejero, el Director de la Función Pública, el Director de Administración Local, el representante de la Universidad de Zaragoza, uno de los vocales de libre designación, elegido por ellos, y un representante del personal. El Instituto Nacional de Administración Pública, por poner otro ejemplo, tiene su Comisión para la formación de la que forman parte funcionarios de dicho Centro directivo

pero también vocales procedentes de diversas Universidades, fundaciones, empresas públicas y aun privadas.

Volviendo al Consejo Rector, sus funciones son de información de convenios y planes propuestos por el Director, aprobación del proyecto de presupuestos, el reglamento de régimen interior y la memoria anual, propuesta de plantillas de personal y conocimiento de los asuntos que le someta su Presidente o el Director (art. 6 de la Ley, que no precisa con qué periodicidad ha de reunirse el Consejo).

El *Director* del Centro es designado y separado libremente por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Presidencia, y oído el Consejo Rector, entre funcionarios de cualquiera de las Administraciones Públicas (art. 7 de la Ley, según redacción dada por la DA 5ª de la Ley 5/1991, de Presupuestos para 1991. En la versión inicial de este artículo el Director tenía que ser necesariamente funcionario de la DRC). El Director tiene categoría de Director Regional.

Son funciones del Director coordinar los planes anuales de actividades, elaborar el anteproyecto de presupuesto, dirigir y supervisar el cumplimiento de las funciones y actividades del Centro, ostentar la jefatura de su personal, preparar la memoria y el plan anual de actividades, ejecutar los acuerdos del Consejo Rector, expedir certificados, títulos y diplomas y ostentar la representación del Centro, por delegación del Presidente, para la celebración de los contratos necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en la Ley (art. 7).

## **9. Provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa en la Función pública de Cantabria**

La provisión de puestos de trabajo, la promoción profesional y la movilidad de los funcionarios se contemplan en la Ley 4/1993, de 10 de marzo, asumiendo la reforma de la Ley 30/1984 llevada a cabo en 1988. Los aspectos concretos que no aparezcan regulados en la norma autonómica deberán ser completados por la normativa estatal, constituida además de por la Ley 30/1984 por el RD 28/1990, de 15 de enero, que aprueba el Reglamento de Provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado, al que, por otro lado, remitía expresamente el Decreto de Cantabria 44/1990, de 17 de julio, que derogó el Decreto anterior 76/1986, de 19 de septiembre.

Como ya me he referido al tema al analizar el marco general de la Ley 30/1984 en la primera parte de este trabajo, trataré de ser lo más breve posible.

## A) SISTEMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

El sistema normal de provisión de puestos de trabajo es el *concurso* [art. 44.1.a) de la Ley de Cantabria 4/1993], pudiéndose cubrir por el de *libre designación* los puestos que así se determinen en las relaciones de puestos de trabajo [art. 44.1.b)]. La concreción de cuáles sean esos puestos no es materia básica y podrá fijarse en la legislación autonómica. La de Cantabria no establece nada al respecto por lo que habrá que estar a las citadas relaciones. Lo normal es que se utilice el sistema de libre designación para algún alto puesto de trabajo todavía en la línea funcionarial y no política, es decir, por debajo de Director Regional, para secretarías de altos cargos y otros puestos singulares cuya naturaleza exija o haga conveniente esta forma de provisión. En la Administración del Estado, tras la reforma de la Ley 30/1984, sólo pueden cubrirse por el sistema de libre designación los puestos de Subdirector General, Delegados y Directores Regionales o Provinciales, secretarías de altos cargos y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad que determinen las relaciones de puestos de trabajo.

El personal sanitario y docente, en su caso, se rige prioritariamente por las normas específicas que al respecto se dicten. Así lo preveía el art. 1.2 del derogado Decreto 76/1986, de 19 de septiembre, y así queda también dicho en el ámbito estatal en el art. 1.2 del RD 28/1990.

### a) *Los concursos*

En los concursos se tendrán únicamente en cuenta los méritos exigidos en la convocatoria, entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto, la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y la antigüedad [art. 44.1.a) de la Ley 4/1993]. En la convocatoria deberá constar la denominación, nivel y localización del puesto, requisitos indispensables para desempeñarlo, méritos a valorar y baremo para puntuarlos así como la puntuación mínima para la adjudicación de vacantes [art. 44.2.a)], con el fin de que no se cubran si los candidatos no reúnen una determinada puntuación. También debe constar la composición de las comisiones de valoración y, en su caso, la previsión de memorias o entrevistas (arts. 20.1.a) y c) de la Ley 30/1984 y 9 del RD 28/1990, de 15 de enero, al que en adelante me referiré por ser el de directa aplicación en Cantabria).

Las convocatorias las hace el Consejero de Presidencia (art. 13.2.N de la Ley 4/1993), se publicarán en el Boletín Oficial de la DRC y, si se estima necesario, en otros periódicos oficiales y medios de comunicación.

Podrán participar en los concursos todos los funcionarios, cualquiera que sea la situación administrativa en que se hallen, salvo los suspensos en firme mientras dure la suspensión (art. 11.1 del RD 28/1990). Los puestos cubiertos mediante adscripción provisional (situación en que se encuentran, por ejemplo, quienes hayan sido cesados de un puesto obtenido por libre designación o removidos de un puesto logrado por concurso por falta de rendimiento) se convocarán necesariamente para su cobertura definitiva y los funcionarios que los desempeñen tendrán la obligación de participar en las convocatorias (art. 27.2 y 3 del RD 28/1990). Cuando así se determine expresamente podrán participar también funcionarios de otras Administraciones públicas.

El RD 28/1990, de 15 de enero, dispone en su art. 11.3 que los funcionarios de aquellos cuerpos que tengan reservados puestos en exclusiva podrán ser excluidos de participar en los concursos para cubrir puestos adscritos con carácter indistinto a los cuerpos de funcionarios cuando por razones de servicio se considere necesaria su permanencia en el ejercicio de las funciones que desempeñan con carácter exclusivo. Dicho de otra manera, que un funcionario del Cuerpo de Agentes del Medio Natural (grupo D) puede, en principio, optar a otros puestos del citado grupo D que salgan a concurso, pero se le puede excluir si se considera que son necesarios sus servicios en la vigilancia y custodia de la riqueza forestal que es su función específica. Que sea ésta la razón de la exclusión parece una razón de peso más atendible que otras previsiones de leyes autonómicas que contemplan también la exclusión en estos casos, pero con el único objeto de salvaguardar el equilibrio con los otros funcionarios que no pueden optar a puestos reservados en exclusiva a esos otros cuerpos, garantizándoles un ámbito indirectamente propio. Esa regla puede resultar disfuncional porque si bien un puesto de veterinario sólo lo puede ocupar un veterinario, es posible que dicho funcionario sea muy apto para ocupar un puesto directivo en materia de agricultura. Y según esa regla no podría. Por eso me parece más razonable la exclusión sólo por las razones señaladas en el art. 11.3 del RD 28/1990.

Para poder participar en un concurso es requisito haber permanecido dos años en el puesto de trabajo anterior con destino definitivo, excepto en el ámbito de la propia consejería (art. 44.4 Ley 4/1993) y salvo que hubieran debido cesar en el puesto anterior por supresión del mismo o por rendimiento insuficiente [arts. 20.1.f) de la Ley 30/1984, de aplicación supletoria, y 11.2 del RD 28/1990].

Nada dice la Ley en cuanto a la periodicidad mínima de los concursos. Tampoco dice nada el RD 28/1990. Sin embargo, antes, en Cantabria regía el art. 8.3 del Decreto 76/1986, de 19 de septiembre (al menos, una vez al año),

que fue sin embargo derogado, como se sabe, de modo que tal precisión ahora no existe.

Convocado el concurso «se concederá un plazo de quince días hábiles para la presentación de las solicitudes», dice el art. 44.2 de la Ley 4/1993 como prevé también el 20.1.c) de la Ley 30/1984, que es básico, y repite el art. 12 del RD 28/1990. En realidad, no era preciso explicitar que los días son «hábiles», visto lo que establecía antes el art. 60 de la Ley de Procedimiento y ahora el art. 48.1 de la Ley 30/1992, según los cuales los plazos señalados por días se entenderán que son hábiles «siempre que no se exprese otra cosa». De todas formas no deja de ser extraño que en la misma materia se establezca el cómputo de los plazos de distinta manera, pues en el Reglamento de Ingreso, como vimos, se habla aún de días «naturales». Esta disparidad merece un juicio negativo, debiendo propugnarse el mantenimiento de los criterios generales.

En los concursos —dice los arts. 44.1.a) de la Ley de Cantabria 4/1993 y 20.1.a) de la Ley 30/1984— únicamente se tendrán en cuenta los méritos exigidos en cada convocatoria «entre los que deberán figurar los adecuados a las características de cada puesto, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad». El RD 28/1990 ya no distingue, como antes, entre méritos preferentes y no preferentes y deja abierta la posibilidad de que cada convocatoria precise los méritos específicos adecuados a cada puesto de trabajo. El art. 14 de esta norma establece, no obstante, unos cuantos criterios generales. Así, por ejemplo, los cursos a valorar serán los expresamente previstos en la convocatoria y deberán versar sobre materias directamente relacionadas con las funciones del puesto. La antigüedad se valorará por años de servicios, computándose también los servicios reconocidos anteriores a la adquisición de la condición de funcionario, pudiendo el baremo diferenciar la puntuación según los cuerpos en que se hayan prestado los servicios. La valoración del trabajo anterior debe cuantificarse según el tiempo de permanencia en puestos de cada nivel o atendiendo al área a que corresponda el puesto convocado a concurso. Y se establece una cautela consistente en que cada uno de los conceptos a valorar no podrá exceder del 40 por 100 de la puntuación máxima total, ni ser inferior al 10 por 100 de la misma. Asimismo debe fijarse una puntuación mínima para obtener el destino, sin preverse en este punto excepciones.

La valoración se hará por una comisión constituida al menos por cuatro miembros designados por la autoridad convocante y con representación de las organizaciones sindicales, sin que el número de éstos pueda ser igual o superior al de los representantes de la Administración. Las comisiones propondrán al candidato que haya obtenido más puntuación.

Finalmente, resta decir que los concursos pueden constar de dos fases cuando así se determine en la convocatoria. En la primera se valoran los méritos antes mencionados y en la segunda se comprobarán mediante la elaboración de memorias o celebración de entrevistas. Cada fase tendrá entonces una puntuación máxima y mínima, que se deben hacer públicas en las convocatorias, y el puesto se otorga a quien obtenga la máxima puntuación sumados los resultados de ambas fases. En la valoración cada miembro de la comisión otorgará una puntuación obteniéndose la media aritmética después desechar la máxima y la mínima (art. 15, RD 28/1990).

Una vez adjudicado el puesto, el funcionario tomará posesión de su nuevo destino, que es irrenunciable (art. 19 RD 28/1990).

#### *b) La libre designación*

Las convocatorias para cubrir puestos calificados como de libre designación deberán también publicarse con indicación de la denominación del puesto, nivel y localización, así como los requisitos indispensables para su desempeño [art.44.2.b) de la Ley 4/1993]. La convocatoria corresponde al Consejero de Presidencia (art. 13.2.N), pero la adjudicación se hará por apreciación libre de los méritos alegados por el consejero responsable de la Consejería de que dependa funcionalmente el puesto (art. 14.2.A) con informe previo «del titular del centro, organismo o unidad a que figure adscrito» (art. 44.2 Ley 4/1993). La nueva Ley 4/1993 añade a continuación en este mismo precepto que «no podrán declararse desiertos los puestos convocados por este sistema, salvo excepción motivada, cuando los participantes reúnan los requisitos indispensables para su desempeño». La previsión de la Ley es muy rígida, en mi opinión, porque ello obliga a nombrar cuando haya candidatos que reúnan los requisitos exigidos aunque ninguno sea considerado idóneo para el puesto de que se trate. Y, según esta misma Ley, la no designación exige motivación explicitando la no idoneidad, lo que podría recurrirse. Y tratándose de un concepto indeterminado podría llegar a prosperar el recurso convirtiendo así lo que es una libre apreciación en un concurso de méritos, que es lo que se trata de excepcionar en puestos de especial responsabilidad o muy singularizados donde se precisa cierta sintonía con el titular del órgano al que estén adscritos. La prohibición de que queden desiertos en estos casos los puestos de libre designación resulta un tanto contradictoria, además, con la posibilidad de su remoción libre.

Se ha planteado aquí el problema de si cabe adjudicar por este procedimiento puestos de trabajo cuyos niveles no estén comprendidos en el intervalo correspondiente al cuerpo y grupo al que pertenezca el candidato. Y la respuesta ha de ser negativa por coherencia con la dinámica del sistema según la cual «en ningún caso los funcionarios podrán desempeñar puestos de trabajo no incluidos en los niveles

del intervalo correspondiente al Grupo en el que figure clasificado su Cuerpo o Escala» (art. 27.1 del RD 28/1990). Por eso en las convocatorias para provisión de puestos de trabajo por el sistema de libre designación debe incluirse también el nivel del puesto y los requisitos indispensables para desempeñarlo [art. 20.1.c) de la Ley 30/1984 y 44.2.b) de la Ley de Cantabria 4/1993].

En lo demás, se estará a las precisiones realizadas para el sistema de concurso.

### *c) Remoción del puesto de trabajo y sus consecuencias*

Los funcionarios que obtengan un puesto de libre designación podrán ser cesados con carácter discrecional [arts. 20.1.e) de la Ley 30/1984 y 21.7 del RD 28/1990], aunque mediante resolución motivada, añade la Ley de Cantabria 4/1993 (art. 44.3). Parece natural que si la apreciación de méritos es libre, el cese también lo ha de ser. La necesidad de motivar deberá interpretarse en términos más laxos que cuando se trata de un puesto obtenido por concurso por la propia razón de ser de la previsión legal de la libre designación.

Pero la novedad de la reforma de la Ley de Medidas para la Función Pública es que permite también la remoción de quienes obtengan un puesto de trabajo por concurso. Tal remoción se puede producir por causas sobrevenidas derivadas de la alteración del contenido del puesto realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria, por supresión del puesto o, finalmente, «por falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición» (porque en ese caso sería un supuesto disciplinario) y «que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto» (art. 44.3 Ley 4/1993). El cese se realizará previo expediente, mediante resolución motivada (que aquí tiene importancia para poder controlar la causa del acto) y oída la Junta de personal, con audiencia asimismo del afectado. En tales casos el funcionario queda a disposición del Secretario General Técnico, que le atribuirá provisionalmente un puesto correspondiente a su cuerpo o escala, esto es, al intervalo de puestos de su grupo, quedando obligado después a concursar [arts. 44.3 y 46.b) Ley 4/1993, 20.1.e) Ley 30/1984 y 20 del RD 28/1990].

### *d) Otras formas extraordinarias de provisión de puestos de trabajo*

La Ley de Cantabria 4/1993 y el RD 28/1990, de 15 de enero, que estamos examinando permiten otras dos formas extraordinarias de provisión de puestos de trabajo: la redistribución de efectivos y las comisiones de servicios.

La *redistribución de efectivos* consiste en la adscripción con carácter excepcional y por necesidades del servicio de funcionarios que desempeñen puestos de trabajo no singularizados a otros puestos de la misma naturaleza, idéntico nivel de complemento de destino e igual complemento específico, sin que ello comporte cambio de localidad y siempre que para ambos puestos esté establecido el mismo procedimiento de provisión. En estos casos no hará falta convocatoria previa pero se deberá dar cuenta a la Junta de personal (art. 47 de la Ley 4/1993 y 7 del RD 28/1990). La Ley no especifica quién realiza la adscripción y si cabe entre distintas Consejerías. En el Decreto estatal 29/1990 se admite que sea entre distintos Departamentos. Si así fuera en la normativa autonómica cuando se desarrolle el precepto el órgano competente debería ser el Consejero de Presidencia que es quien tiene en la Ley las competencias residuales. Si se tratara de cambios en la misma Consejería habría que postular que pudiera realizarlos el Consejero al que esté funcionalmente adscrito el funcionario.

Las *comisiones de servicio*, suponen la adscripción de un funcionario para la cobertura temporal de puestos de trabajo distintos de suyo, con o sin cambio de localidad. La Ley de Cantabria 4/1993 distingue entre comisiones de servicio voluntarias y forzosas. Las primeras no pueden tener una duración superior a dos años, pero excepcionalmente pueden prorrogarse cuando la plaza no se cubra por los procedimientos de provisión ordinarios, siendo obligatoria su convocatoria (art. 33.2). Las comisiones de servicio forzosa se imponen motivadamente para cubrir puestos de provisión urgente y no existan funcionarios que voluntariamente deseen ocuparlos. En esos casos se otorgará la comisión a quienes reuniendo los requisitos para cubrir el puesto presten servicio en la misma localidad y si no fuera posible a quien tenga menores cargas familiares, menor antigüedad «u otros requisitos que reglamentariamente se determinen» (art. 33.3). El plazo de duración no podrá exceder de seis meses y una vez terminada no cabe volver a declarar una nueva comisión de servicios que afecte al mismo funcionario hasta transcurridos dos años.

La anterior Ley de la Función Pública de Cantabria de 1986 y el Decreto 46/1987, de 2 de julio, sobre situaciones administrativas de los funcionarios de la DRC, distinguían entre comisiones de servicio internas y externas. A las primeras alude ahora la nueva Ley, pero no así a las segundas, previstas para ocupar temporalmente puestos de trabajo fuera de la DRC por un período máximo de seis meses si se tratara de misiones de cooperación internacional o de dos años si supone cooperar o prestar asistencia técnica a otras Administraciones públicas (art. 4.4 del Decreto 46/1987). La nueva Ley, como digo, no prevé las comisiones de servicio externas. En los casos en que un funcionario pase a otra Administración quedará en la situación de «servicio en otras Administraciones Públicas» (art. 39), pero esta situación sólo se prevé para quienes



accedan por concurso o libre designación a puestos de la Administración del Estado, otras Administraciones autonómicas o la Administración local quedando en la citada situación en la Administración de la DRC. En el RD 28/1990 y en el RD 730/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios de la Administración del Estado, sí se prevé la comisión de servicios para funcionarios estatales que pasen temporalmente a desarrollar tareas de cooperación o asistencia técnica en las Comunidades Autónomas por un plazo de dos años y a petición de las mismas. Esa debería ser también la solución para los funcionarios de la DRC que colaboren temporalmente en tareas específicas de otras Administraciones, que es una posibilidad que hay que auspiciar como técnica de colaboración interadministrativa y que no parece que quepa en la situación de «servicio en otras Administraciones Públicas» que contempla el citado art. 39 de la Ley de Cantabria 4/1993.

El art. 48 de la nueva Ley 4/1993 prevé asimismo las *permutas* entre funcionarios en los siguientes términos:

«1. El Consejero de la Presidencia podrá autorizar, previo informe de la Secretaría General Técnica respectiva y dando cuenta a la Junta de Personal, permutas de destino entre funcionarios en activo o servicios especiales, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

a) Que los puestos de trabajo de destino sean de igual naturaleza y corresponda idéntica forma de provisión.

b) Que el grado personal consolidado de cada uno de los solicitantes no difiera entre sí en más de dos niveles.

2. No se autorizará la permuta entre funcionarios cuando a alguno de ellos le falten menos de diez años para cumplir la edad de jubilación forzosa.

3. No podrá concederse nuevas permutas hasta transcurridos diez años desde que se concedió una permuta anterior».

La previsión de las permutas procede del art. 62 de la Ley de Funcionarios civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, que no está formalmente derogado y que es el que se trata de adaptar y adoptar en la nueva Ley 4/1993. En el citado art. 62 de la LFCE se contempla la posibilidad de permutas con la condición de que los puestos a permutar sean de la misma naturaleza, los funcionarios cuenten con un número de años de servicios que no difieran entre sí en más de cinco y les falten más de diez años para jubilarse, con informe de sus jefes y sometida a la limitación de no poder realizar nueva permuta en el plazo de diez años.

Pero la regulación del art. 48 de la Ley 4/1993 resulta, a mi juicio, criticable y rompe en alguna medida las peculiaridades del sistema de provisión de puestos de trabajo. Me explico. Nada hay que objetar a los dos últimos apartados del art. 48 citado. Pero en cuanto al primero resulta sumamente discutible que puedan permutar puestos de trabajo los funcionarios en servicios especiales, que no se concrete qué hay que entender por puestos «de igual naturaleza» y que no se limite la permuta a puestos obtenidos por concurso.

Es cierto que las previsiones de la Ley autonómica proceden de la Ley de Funcionarios de 1964. Pero la estructura de la función pública ha cambiado desde entonces. La situación de «excedencia especial», antecedente de la actual de «servicios especiales», no es equiparable con ésta, habiéndose ampliado notablemente los supuestos en que un funcionario pasa a dicha situación. Pues bien, no merece una crítica muy positiva que un funcionario en servicios especiales por haber sido nombrado cargo político, parlamentario u otro cargo electivo pueda, desde esa situación, permutar su antiguo puesto funcional que se le reserva con otro funcionario en activo. En segundo lugar, si la provisión de puestos descansa en el nivel de cada uno de ellos habría que concretar que cuando se condicionan las permutas a que se trate de puestos de la misma naturaleza sean también del mismo nivel de complemento de destino para evitar operaciones fraudulentas en perjuicio de otros funcionarios que pudieran optar por concurso a ese puesto de nivel superior. Digo esto porque si no se fija tal limitación el funcionario que tenga asumido como grado el nivel del puesto que ocupa sigue cobrando el complemento de destino de ese nivel o grado cuando cambia a otro puesto de nivel inferior, y el que permuta desde un nivel o grado inferior cobrará el complemento de destino del nuevo puesto si no supera en dos niveles el que tenía consolidado [de ahí la limitación del apartado 1.b) del art. 48 de la Ley], pero si lo supera ello no impide que cada dos años vaya consolidando grados o niveles superiores. Y, finalmente, la posibilidad de permutas entre puestos de libre designación no es muy coherente con la finalidad y razón de ser de la libre designación, aunque es cierto que la permuta más que un derecho es una posibilidad que debe ser autorizada.

Por lo que respecta a los funcionarios de nuevo ingreso serán destinados de acuerdo con sus solicitudes, orden obtenido en las pruebas de selección y según lo establecido en la convocatoria de acceso (art. 28 Ley 4/1993), siempre que reúnan los requisitos objetivos determinados en las relaciones de puestos de trabajo, hay que entender. Estos destinos tendrán carácter definitivo como si los hubieran obtenido por concurso y comenzarán a consolidar el grado personal correspondiente al nivel del puesto de trabajo al que hayan sido destinados (art. 6 RD 28/1990). Si este puesto está en la parte superior del intervalo asignado a su cuerpo y grupo se comprende que el funcionario recién ingresado

“toca techo” rápidamente, lo que cuestiona –como más atrás se dijo– la existencia de una verdadera “carrera administrativa” en contra de lo que se afirma la legislación estatal y más enigmáticamente, como un genérico derecho del funcionario, en la ley autonómica (art. 51.F).

## B) LA PROMOCIÓN PROFESIONAL

La *promoción profesional* forma parte de lo que se ha denominado «carrera administrativa», que consiste básicamente en dos cosas: el ascenso de grado personal del funcionario dentro del intervalo de niveles asignado a cada cuerpo y la promoción interna desde un cuerpo de un determinado grupo a otro cuerpo del grupo inmediato superior.

Lo segundo es lo que en la terminología de la Ley 30/1984 se denomina «promoción interna»: la posibilidad de que se reserve un porcentaje de plazas en los procedimientos de ingreso en cada cuerpo para que opten a ellas, mediante las correspondientes pruebas, funcionarios con la titulación requerida de cuerpos pertenecientes a un grupo inmediato inferior. A ella nos hemos referido al aludir a la selección del personal.

Lo primero es lo que la Ley 30/1984 denomina «promoción profesional» y, con carácter básico, regula su art. 21, que fue objeto de modificación en la reforma llevada a cabo por Ley 23/1988 y, por lo tanto, al imponerse a las CCAA ha sido recogida en la nueva Ley de la Función Pública de Cantabria.

Como ya se ha señalado, se parte de la clasificación de todos los puestos de trabajo en 30 niveles y de la asignación a cada funcionario de un «grado personal» que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifican los puestos de trabajo. En consecuencia, el funcionario poseerá un grado y ocupará un puesto de un determinado nivel dentro del conjunto o abanico de niveles (de puestos) asignado al grupo de clasificación –de los 5 existentes– en que se integra su cuerpo. Es lo que se denomina el intervalo u horquilla de niveles –y de puestos–, que pueden desempeñar los funcionarios de cada grupo. Intervalo de puestos y niveles que, como sabemos, no son sucesivos, sino que se solapan en parte. Pues bien, la promoción profesional consiste en el ascenso de nivel (y del complemento de destino que a él va anejo) al ocupar puestos de trabajo de nivel superior con ocasión de concursos, siempre dentro del intervalo asignado a su grupo. Y en la consolidación de un grado superior al ocupar esos puestos, grado que en adelante será “personal” y que se mantiene aunque luego el funcionario concurse y ocupe otros puestos de inferior nivel. La consecuencia de todo ello es una retribución denominada complemento de destino que va anejá al nivel de puesto o al «grado» personal consolidado que el funcionario tenga.

El intervalo de niveles de cada uno de los grupos en que se integran los cuerpos de funcionarios de la Administración de la DRC es, hoy, mientras no se modifique, el mismo que el que rige en la Administración del Estado, habida cuenta de la remisión efectuada por el Decreto 44/1990, de 17 de julio, que deroga al anterior Decreto 76/1986, de 19 de septiembre. Se contempla en el art. 26 del RD 28/1990, de 15 de enero, y es el siguiente:

Grupos	Nivel mínimo	Nivel máximo
Grupo A	20	30
Grupo B	16	26
Grupo C	11	22
Grupo D	9	18
Grupo E	7	14

Se pueden comparar las notables diferencias de este cuadro y el que estaba vigente con anterioridad en la Administración del Estado en el derogado RD 2617/1985, de 9 de diciembre:

Grupos	Nivel mínimo	Nivel máximo
Grupo A	11	30
Grupo B	9	26
Grupo C	8	22
Grupo D	6	18
Grupo E	1	14

Y con el que regía con anterioridad a 1990 en la Administración de Cantabria, según el citado Decreto 76/1986, de 19 de septiembre:

Grupos	Nivel mínimo	Nivel máximo
Grupo A	17	28
Grupo B	14	24
Grupo C	10	18
Grupo D	7	14
Grupo E	5	10

Este Decreto, no obstante, establecía una distinción adicional entre puestos singulares y de base (y permitía, además, la adquisición de grados personales superiores en torno a dos niveles más de los que resultaban de la tabla: art. 20.5) conforme al siguiente esquema:

Grupos	Puestos	Nivel mínimo	Nivel máximo
Grupo A		17	28
	Jefe Servicio	26	28
	Jefe Sección	23	25
	Puesto base	17	21
Grupo B		14	24
	Jefe Sección	22	24
	Jefe Negociado	18	20
	Puesto base	14	16
Grupo C		10	18
	Jefe Negociado	16	18
	Puesto base	10	14
Grupo D	Puesto base	7	14
Grupo E	Puesto base	5	10

Si se compara, por ejemplo, la tabla vigente y la que estaba en vigor con anterioridad a 1990 en la Administración del Estado se podrá identificar una determinada concepción ideológica homogeneizadora de la función pública que conducía, por ejemplo, a la conclusión de que entre los niveles 11 y 14 todos los cuerpos podían desempeñar esos puestos, mientras en Cantabria puestos de esos mismos niveles sólo los podían desempeñar funcionarios de los grupos B, C y D y si se prescindía del nivel 14 únicamente los grupos C y D.

Prescindiendo ahora de otras comparaciones posibles, lo cierto es que rige la tabla inicialmente expuesta del art. 26 del RD 28/1990 y la dinámica de la carrera profesional es la siguiente.

Asignado un grado, que se corresponde con el nivel del puesto ocupado, dicho grado personal se adquiere y consolida por el desempeño de uno o más puestos de trabajo del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción [arts. 45.2 de la Ley de Cantabria 4/1993, 21.1.d) de la Ley 30/1984 y 25.2 del RD 28/1990].

En el marco del intervalo de su grupo el funcionario puede obtener, mediante los sistemas ordinarios de provisión de puestos de trabajo, un puesto de

otro nivel. Si el puesto obtenido tiene más de dos niveles por encima del grado personal consolidado en el puesto anterior, el funcionario cobrará el complemento de destino (que está en función del nivel) y el complemento específico asignado a ese puesto, pero no consolida su nivel como grado personal, sino que cada dos años va consolidando paulatinamente el grado superior en dos niveles al que previamente poseyera, hasta llegar al correspondiente nivel del puesto que ocupa, consolidando entonces el nivel de ese puesto como grado personal si transcurre en él el tiempo antes mencionado [arts. 45.2 Ley 4/1993 y 21.1.d) de la Ley 30/1984]. En ningún caso la promoción profesional que esto implica puede significar superar ni como puestos a ocupar, ni como «grado personal», el intervalo de niveles de su grupo, ni tampoco superar como «grado» el nivel del puesto que ocupa dentro del citado intervalo (arts. 25.2 y 27.1 RD 28/1990 y art. 45.2 y 5 Ley 4/1993).

Esto tiene importancia porque el funcionario tiene derecho, cualquiera que sea el puesto que desempeñe, a cobrar al menos el complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente a su grado personal [art. 46.a) Ley 4/1993]. Lo que significa que si el funcionario obtiene luego un puesto de inferior nivel se le garantiza, al menos, la percepción del complemento de destino correspondiente a los puestos de trabajo del nivel de su grado personal [art. 21.2.a) de la Ley 30/1984 y 25.6 RD 28/1990]. No cobrará, pues, el complemento de destino del puesto que ocupa sino el de su grado personal, que será mayor. En cambio el complemento específico será el que, en su caso, tenga asignado el puesto ocupado.

La ley 4/1993 así como la Ley estatal 30/1984 y el Real Decreto 28/1990 contemplan luego una serie de supuestos especiales:

– Si durante el tiempo en que un funcionario desempeña un puesto se modifica su nivel, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado [arts. 45.2 Ley 4/1993, 21.1.d), Ley 30/1984 y art. 25.2 RD 28/1990).

– Si un funcionario obtiene destino de nivel superior al del grado que esté consolidando, el tiempo de servicios prestado en aquél será computado para la referida consolidación (art. 25.3 RD 28/1990).

– Si un funcionario obtiene destino de nivel inferior al del grado que esté consolidando, el tiempo de servicios prestado en su anterior puesto podrá computarse para la consolidación en su día del grado correspondiente a aquél (art. 25.3 RD 28/1990).

– El art. 46.b) de la Ley 4/1993 establece que «los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo sin obtener otro por los sistemas previstos en esta Ley

quedarán a disposición del Secretario General Técnico que les atribuirá el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su cuerpo o escala». Sin perjuicio ello —continúa el artículo— «quienes cesen por alteración del contenido o supresión de sus puestos en las relaciones de puestos de trabajo continuarán percibiendo, en tanto se les atribuye otro puesto, las retribuciones complementarias correspondientes al puesto suprimido o cuyo contenido haya sido alterado, viniendo obligados a participar en el primer concurso que se convoque». Por su parte, el art. 44.3, al aludir a los funcionarios cesados en un puesto obtenido por concurso a causa de rendimiento insuficiente, señala que a estos funcionarios «les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 46, letra b) de la presente Ley».

El texto de este artículo resulta bastante confuso por cuanto no se establece límite máximo de tiempo en el destino provisional para que se aplique la previsión retributiva cuando en la legislación básica estatal [art. 21.2.b) de la Ley 30/1984] sí está fijado. Y además da la impresión de que el régimen allí previsto se aplica con carácter general a todos los funcionarios con destino provisional sea cual sea la causa del cese. Por eso hay que acudir a la normativa estatal para completar las previsiones de la Ley de Cantabria. Normativa estatal constituida por la citada Ley 30/1984 y por los arts. 25 y 27 del RD 28/1990.

Los funcionarios pueden cesar en un puesto de trabajo bien por remoción del mismo si es de libre designación, por alteración del contenido del puesto o por su supresión o por remoción a causa de insuficiente rendimiento en un puesto obtenido por concurso. En todos esos casos se les asignará un puesto provisional al cesar en el anterior y deberán participar en los concursos que se convoquen para obtener un puesto definitivo. En todos estos casos ese tiempo de servicios prestados en un destino provisional no se considerará interrupción a efectos de consolidación de grado personal si dicho destino provisional es inferior a seis meses y el definitivo que obtenga por concurso corresponde al mismo o superior nivel del que desempeñaba. Parece que debe entenderse que si el nuevo puesto es de nivel inferior será retribuido en él con el complemento de destino correspondiente el grado personal que tuviera consolidado en el momento del cese. Pero, con independencia de ello, quienes hayan cesado en un puesto de trabajo por supresión o alteración del contenido del mismo, y sólo ellos, continuarán percibiendo todas las retribuciones complementarias inherentes al puesto anterior (complemento de destino y específico) en tanto se les atribuya otro y durante el plazo máximo de tres meses, viniendo obligados a participar en el primer concurso que se convoque [arts. 21.2.b) Ley 30/1984 y arts. 25.4 y 27.2 RD 28/1990].

— El tiempo que un funcionario permanezca en situación de servicios especiales (básicamente: ocupando cargos políticos) se computará a efectos de

consolidación de su grado personal como prestado en el último puesto desempeñado en servicio activo o en el que luego obtenga por concurso [arts. 46.c) Ley 4/1993, 21.2.c) Ley 30/1984 y 28 RD 28/1990]. Previsión que está en la ley estatal básica, como digo, pero que podría plantear problemas si se admite, como admite la Ley, la permuta del anterior puesto de trabajo mientras el citado funcionario está en servicios especiales.

– La Ley 30/1984 y la Ley de Cantabria 4/1993 establecen también que los grados personales podrán adquirirse asimismo mediante la superación de cursos específicos u otros requisitos objetivos que se determinen por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. El procedimiento de acceso a dichos cursos y la fijación de los otros requisitos –añade– se basarán exclusivamente en criterios de mérito y capacidad y la selección se hará por concurso [arts. 45.3 y 4 de la Ley 4/1993 y 21.1.f) de la Ley 30/1984].

– Durante el primer año de excedencia voluntaria por cuidado de hijos el funcionario tendrá derecho al cómputo de ese tiempo a efectos de la consolidación de grado [art. 35.2.B) de la Ley 4/1993]. También se computará a esos efectos el tiempo prestado en comisión de servicios (art. 33.3). En otras leyes autonómicas también se computa internamente a efectos de grado los servicios prestados en otras Administraciones públicas.

Este es el sistema vigente que plantea, no obstante, algunos interrogantes. El primero y más destacado: ¿por qué nivel se empieza? Un criterio coherente con la llamada “carrera” implicaría que los funcionarios de nuevo ingreso ocuparan inicialmente puestos correspondientes a los niveles más bajos del intervalo de su grupo. O, al menos, como pretende alguna otra ley autonómica, que con independencia del nivel del puesto que inicialmente ocupen como primer destino, el «grado» personal inicial sea el correspondiente al nivel mínimo del intervalo, para desde ahí ir subiendo. No sucede así. El funcionario puede entrar de hecho por un puesto del nivel máximo del intervalo de su cuerpo y desde ahí consolidar directamente como grado ese nivel por el transcurso de dos años en el puesto. O entrar por uno más bajo y subir en seguida mediante concurso con baremos apropiados. Posibilidades que son las que conducen a la doctrina a calificar de irreal, precisamente, el sistema de carrera y la que desmiente el ascenso escalonado.

Un segundo problema afecta a los funcionarios de cuerpos que tengan adscritas funciones en exclusiva por tratarse del desempeño de una profesión. Los puestos de trabajo de esos cuerpos pueden tener todos o casi todos, por esa razón, el mismo nivel. ¿Cómo se articula la “carrera profesional” en esos casos? Alguna ley autonómica contempla el problema y remite a un reglamento posterior «las peculiaridades de la carrera administrativa» en esos supuestos.



Por ahí sí se podría articular una carrera *personal* en el sentido tradicional de las categorías personales, dado que en ese tipo de puestos el cuerpo se identifica con el puesto y el acceso a aquél equivale a éste, salvo los puestos de jefatura.

Finalmente, cabe decir que la Disposición Transitoria 2ª del RD 28/1990, de 15 de enero, establece que si al modificarse el intervalo de niveles hasta entonces existente hubiera funcionarios que ocupan puestos correspondientes a niveles superiores a los del nuevo intervalo asignado a su grupo podrán continuar desempeñándolos, pero a efectos de grado personal sólo consolidarán hasta el máximo que corresponda al nuevo intervalo.

### C) REFERENCIA A LA MOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Ley de la Función Pública de Cantabria, como establece con carácter básico el art. 17 de la Ley 30/1984, permite la movilidad de los funcionarios en el marco de lo que dispongan las relaciones de puestos de trabajo. Se prevé la incorporación de funcionarios de otras Administraciones públicas participando en las convocatorias públicas de concursos y procedimientos de libre designación (art. 31.1). Ha de entenderse que de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo (art. 17 Ley 30/1984). Se prevé igualmente la posibilidad de que funcionarios de la DRC presten servicios en la Administración del Estado, en otras CCAA o en las Corporaciones locales (art. 31.2). Y se afirma con carácter general que los funcionarios de la Administración local de Cantabria podrán desempeñar puestos de trabajo en la Administración de la DRC (art. 31.4).

La necesidad de homologar los sistemas de ingreso es requisito imprescindible para hacer real la movilidad proclamada. Especialmente importante es la posibilidad de movilidad entre los funcionarios de la Comunidad y los de las Corporaciones locales de su territorio, para lo que parece una medida razonable el establecer convenios que homologuen las pruebas de acceso.

## 10. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario

La Ley 4/1993, de 10 marzo, de la Función Pública de Cantabria regula en sus arts. 27, 29 y 30 la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, siendo supletorios en todo lo no regulado por esta norma los arts. 29 y siguientes de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 en lo no derogado por la Ley 30/1984. En síntesis, los requisitos para poder optar a la condición de funcionario se contemplan en el art. 30 de la citada Ley de 1964:

ser español (aunque este requisito va a ser modificado, salvo algunas excepciones, como exigencia derivada de la Unión Europea), mayor de 18 años, poseer la titulación exigida en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias, no padecer enfermedad que impida el ejercicio de las funciones (aunque ha de tenerse en cuenta las medidas de fomento que incluye el art. 49.1 de la Ley de Cantabria 4/1993 para los disminuidos físicos) y no haber sido separado como funcionario por expediente disciplinario.

La condición de funcionario se adquiere, una vez superadas las pruebas de acceso y, en su caso, los períodos de prácticas o cursos de formación, por el nombramiento y toma de posesión en el plazo de un mes a contar desde la notificación del nombramiento (art. 27 de la Ley de Función Pública de Cantabria). La fórmula de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al Estatuto de Autonomía para ese acto de toma de posesión se contempla y regula en el Decreto 35/1987, de 29 de mayo.

Por su parte, el art. 29 de la Ley enumera las causas por las que se pierde la condición de funcionario: por renuncia aceptada (que se entiende concedida si en quince días no hay declaración expresa), pérdida de la nacionalidad española, sentencia firme que imponga como pena principal o accesoria la inhabilitación absoluta o especial para el desempeño de cargos públicos, sanción disciplinaria de separación del servicio, jubilación (que se produce a los 65 años, según el art. 33 de la Ley 30/1984, que es básico) o fallecimiento y «aquellas otras que estén previstas en la Ley» como permanecer más de diez años en excedencia voluntaria sin pedir el reingreso [art. 35.2.A) de la Ley].

El art. 30 alude también a posibilidad de prorrogar la situación de servicio activo a los efectos de alcanzar el mínimo de servicios computables para causar haberes pasivos, a la jubilación por incapacidad física o psíquica y a la jubilación voluntaria, remitiendo a la legislación estatal constituida por lo dispuesto en 28.2.b) del RD legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado que prevé la jubilación anticipada voluntaria del funcionario que tenga cumplidos sesenta años y reconocidos treinta de servicios efectivos.

## **11. Situaciones de los funcionarios de la DRC**

Desde que entra al servicio de la Administración el funcionario puede pasar por diversas situaciones administrativas que regulan los arts 32 a 40 de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, incorporando las previsiones del art. 29 de la Ley 30/1984, que es básico, donde se crea la nueva situación de servicios especiales,

se suprimen las antiguas situaciones de excedencia especial y de supernumerario y se regula de nuevo la excedencia voluntaria. La anterior Ley de Función Pública de Cantabria de 1986 fue desarrollada por el Decreto 46/1987, de 2 de julio, que habrá que tener en cuenta también en la medida en que no se oponga a la Ley 4/1993. Las situaciones en que pueden hallarse los funcionarios a lo largo de su carrera son las siguientes: servicio activo, servicios especiales, excedencia en sus diversas modalidades, suspensión y servicio en otras Administraciones públicas (art. 32 Ley 4/1993).

– La situación de *servicio activo* (art. 33 de la Ley 4/1993 y, en su caso, arts. 3 a 6 del Decreto 46/1987) es la situación normal de un funcionario que ocupa plaza incluida en la relación de puestos de trabajo, tanto si la desempeña con carácter definitivo o provisional. Se considera en servicio activo al funcionario en comisión de servicios y naturalmente al que disfrute de licencias o permisos. La comisión de servicios no puede tener una duración superior a dos años si es voluntaria (aunque cabe excepcionalmente una prórroga) o seis meses si es forzosa.

– Situación de *servicios especiales*, dentro o fuera de la Comunidad (arts. 34 de la Ley 4/1993 y 29.2 Ley 30/1984 y, complementariamente, arts. 9 a 14 del Decreto 46/1987). Pasan a esta situación los funcionarios que sean autorizados a realizar misiones de cooperación internacional por plazo superior a seis meses; cuando adquieran la condición de funcionarios de organismos internacionales; y, en general, cuando sean nombrados altos cargos, que no deban ser provistos necesariamente por funcionarios, de ésta u otras Comunidades Autónomas, de la Administración del Estado, del Gobierno de la Nación y demás órganos constitucionales; cuando accedan a la condición de parlamentarios o a cargos electivos retribuidos con dedicación exclusiva en la Administración local; y cuando estén cumpliendo el servicio militar o la prestación sustitutoria. La nueva ley incluye una cláusula general de cierre en el citado art. 34. I.K: «cuando sean nombrados para cualquier cargo de carácter político que resulte incompatible con el ejercicio de la función pública», entre ellos el pasar a ser personal eventual. A los funcionarios que se hallen en servicios especiales se les computará a efectos de antigüedad el tiempo que permanezcan en esta situación y tienen derecho a reserva de plaza. Recibirán las retribuciones del puesto que desempeñen, sin perjuicio de percibir los trienios que tuviesen reconocidos. Los funcionarios que sean parlamentarios y pierdan esa condición por disolución de las Cámaras o cese de su mandato podrán permanecer en la situación de servicios especiales hasta la nueva constitución.

– La situación de *excedencia voluntaria* (art. 35 y 36 de la Ley 4/1993, 29.3 y 4 de la Ley 30/1984 según redacción dada por la Ley 3/1989, de 3 de

marzo, y arts. 7 y 8 Decreto 46/1987 en lo que sean aplicables) supone el cese temporal de la relación de servicio, sin derecho a retribuciones y sin que se compute el tiempo como servicio activo. Se concede a petición del funcionario en los siguientes casos: *a)* por interés particular, en cuyo supuesto su concesión se supedita a las necesidades del servicio, debiendo motivarse la denegación. Su duración mínima es de dos años y la máxima de diez y no pueden solicitarla los funcionarios que no hayan cumplido tres años de servicios efectivos desde que se accedió al cuerpo o desde el reingreso al servicio activo; *b)* para cuidado de un hijo, por plazo de tres años desde el nacimiento. Rige también en caso de adopción. En este caso, durante el primer año de cada período de excedencia, los funcionarios tendrán derecho a la reserva de puesto y al cómputo de ese tiempo a efectos de trienios, consolidación de grado y derechos pasivos, de acuerdo con lo dispuesto también, con carácter básico, en la Ley 3/1989, de 3 de marzo, adicionando un nuevo apartado al art. 29 de la Ley estatal 30/1984; *c)* Para cuidado de familiares impedidos con los que conviva el funcionario en los términos que reglamentariamente se regulen. Transcurrido el tiempo de la excedencia o desaparecida la causa que la motivó en el plazo de treinta días se deberá solicitar el reingreso o el pase a la situación de excedencia por interés particular, declarándosele en tal situación de no realizar la solicitud de reingreso. Aunque ni en la Ley, ni en el Decreto 46/1987 se dice nada, la redacción de esta causa de excedencia sugiere que se mantienen algunos derechos económicos y que el plazo se deberá determinar para que tenga sentido la alternativa de pasar a la excedencia voluntaria por interés particular.

En todo caso, no proceden estas modalidades de excedencia voluntaria cuando el solicitante esté sometido a expediente disciplinario o cumpla sanción (art. 35.3).

El art. 36, por su parte, establece que procede automáticamente la excedencia voluntaria cuando en funcionario en activo acceda a la condición de funcionario de otro cuerpo de cualquier Administración, incluida la de la DRC, o pase a prestar servicios en organismos y entidades del sector público y no le corresponda quedar en otra situación, sin perjuicio de las normas sobre incompatibilidades. Es lo que podría denominarse excedencia por incompatibilidad. Los funcionarios podrán permanecer en esta situación mientras se mantenga la situación que dio origen a la excedencia. Producido el cese deberán solicitar el reingreso en el plazo de treinta días. De no hacerlo serán declarados excedentes voluntarios por interés particular; declaración que también procede para los funcionarios obligados a concursar (por ejemplo, si tienen destino provisional: art. 46.b) que no lo hicieran (art. 35.4).

– Situación de *excedencia forzosa* (art. 37). El funcionario se encuentra en esta situación cuando se lleve a cabo una reducción de puestos de trabajo

que suponga la supresión del que venía desempeñando el funcionario y no sea posible destinarle, ni aun de forma provisional o forzosa, a otro puesto de trabajo. También pasan a esta situación los excedentes voluntarios por interés particular que soliciten el reingreso al servicio activo y no se les conceda por falta de vacantes (art. 35.2.A). Los excedentes forzosos deberán concursar a los puestos que se convoquen pasando a la excedencia voluntaria en caso contrario y tendrán derecho a la adjudicación de destino temporal con carácter preferente (art. 37.3). Durante el tiempo que permanezcan en esta situación tendrán derecho a percibir el sueldo, trienios y pagas extraordinarias así como el complemento de destino correspondiente a su grado personal y la ayuda familiar. También tienen derecho al cómputo de ese tiempo a efectos de derechos pasivos y trienios.

– Situación de *suspensión de empleo* (art. 38 de la Ley y, en su caso, arts. 15 y 16 D 46/1987). Pasa a esta situación el funcionario cuando así lo haya declarado la autoridad competente a consecuencia de un procedimiento judicial o disciplinario, quedando privado de los derechos inherentes a la condición de funcionario durante el tiempo que dure la suspensión. La suspensión puede ser provisional o firme. La primera puede acordarse preventivamente durante la tramitación de un expediente disciplinario cuando la gravedad de los hechos o el interés público lo aconseje y no puede exceder de seis meses. La suspensión firme se impone como consecuencia de condena penal o sanción disciplinaria.

– Situación de *servicio en otras Administraciones públicas* (art. 39 de la Ley). Estarán en esta situación los funcionarios de la DRC que pasen a ocupar puestos de trabajo mediante concurso o libre designación en otras Administraciones públicas. Se les aplicará la normativa de la Administración en la que prestan sus servicios, pero conservan la condición de funcionarios de la DRC en esta nueva situación. El art. 39.2 establece que la sanción de separación del servicio la acuerda, en su caso, el Consejo de Gobierno de la DRC.

El reingreso al servicio activo de los funcionarios que no tengan reserva de plaza se realizará con ocasión de vacante participando en los correspondientes concursos, aunque cabe también la adscripción provisional. El art. 40 de la Ley de Cantabria establece un orden de prioridades en el que aparecen en primer lugar los excedentes forzosos, luego los suspensos y finalmente los excedentes voluntarios y los funcionarios en servicio en otras Administraciones.

Para todo lo no regulado expresamente por las normas citadas serán de aplicación supletoria los arts. 40 y ss. de la Ley de Funcionarios del Estado de 1964 en lo no derogado por la Ley 30/1984 y el RD 730/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de las Situaciones Administrativas de los funcionarios de la Administración del Estado.

## 12. Derechos y deberes de los funcionarios de la DRC

Los derechos y deberes de los funcionarios de la DRC se regulan en los arts. 50 a 65 de la Ley. No procede ahora un análisis detallado de los mismos que, por lo demás, resultan similares a los de los funcionarios estatales. Baste, pues, con una somera relación. El art. 51 señala que el funcionario tiene los siguientes derechos de carácter administrativo: a conservar la condición de funcionario, al ejercicio de las funciones inherentes al puesto que ocupa salvo en los casos de suspensión y cese legalmente previstos, a la inamovilidad de residencia, a conocer y acceder a su expediente personal, a la promoción interna y la carrera administrativa. Por su parte, el art. 52 alude a los derechos de contenido económico: percibir las retribuciones que le correspondan y en su momento las prestaciones por derechos pasivos de acuerdo con el régimen de previsión aplicable.

Prescindiendo ahora del derecho a la llamada carrera administrativa y a la promoción interna, a los que ya me he referido, y de los derechos económicos, a los que se aludirá más adelante, los principales derechos de los funcionarios son los siguientes:

El *derecho a conservar la condición de funcionario y al ejercicio de las funciones* inherentes al puesto que ocupa (art. 51.A y B) —lo que se ha denominado tradicionalmente el derecho al cargo— salvo los supuestos legales de pérdida de la condición de funcionario, suspensión de funciones, remoción o cese del puesto de trabajo. La Ley de 1986 hablaba también de dimisión, pero no cabe hablar de ella cuando se está aludiendo al derecho al ejercicio de las funciones porque se dimite de los cargos, pero no de los puestos de trabajo. La dimisión del puesto de trabajo es y significa, sin más, la renuncia, pero la renuncia a la condición de funcionario, que es una de las causas de pérdida de dicha condición (art. 29 de la Ley 4/1993). Por lo demás, los destinos son irrenunciables, señala el art. 19.1 del RD 28/1990, de 15 de enero, de aplicación supletoria.

Tiene también el funcionario *derecho a la inamovilidad* de residencia, salvo necesidades del servicio (art. 51.C). La inamovilidad es relativa porque de lo que no parece poder hablarse es de inamovilidad en el puesto dado que, como nos consta, existe la posibilidad de remoción por rendimiento insuficiente sin carácter sancionatorio y también las eventuales redistribuciones de efectivos y comisiones de servicios forzosas en los términos ya señalados.

Los arts. 50, 53, 54 y 57 de la Ley 4/1986 mencionan igualmente el *derecho del funcionario a la protección* de la Administración en el ejercicio de sus funciones y a la debida consideración a su jerarquía y dignidad (art. 50); el

*derecho a la formación cultural y mejora de las condiciones de vida* (art. 53), que se puede plasmar en ayudas, beneficios o créditos; *el derecho a la acción social* (art. 54) que supone la garantía de prestaciones sociales equivalentes como mínimo a las establecidas dentro del régimen general de la Seguridad Social para todo el personal, la seguridad e higiene en el trabajo, el fomento y desarrollo de otras prestaciones sociales, la concertación de seguros de riesgos y la importante previsión del art. 57 según el cual la Administración prestará asistencia letrada al personal que con ocasión del ejercicio de sus funciones le sean exigibles responsabilidades por terceros «pudiendo» prestar los avales y fianzas que se exijan. En este ámbito de las prestaciones sociales por Decreto 37/1989, de 18 de mayo se regularon las condiciones y requisitos para la concesión y abono de subvenciones de créditos a la vivienda y ayudas de estudios, creando una «Comisión de Asistencia Social» con funciones de informe.

El *derecho a la seguridad social* es mencionado en el art. 52 remitiendo al régimen de previsión que resulte aplicable; régimen que para los funcionarios autonómicos de nuevo ingreso se contempló en la Disposición Adicional 3ª de la Ley 30/1984, según la cual a estos funcionarios se les aplicará el régimen general de la Seguridad Social mientras los transferidos continúan en el sistema de previsión originario, el regulado por la Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad social de los funcionarios del Estado que establece como sistemas de cobertura el de derechos pasivos (Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril), la ayuda familiar y el mutualismo funcional.

El art. 55 de la Ley alude al *derecho a la formación* que se plasma en obtener facilidades para la obtención de títulos académicos que puedan suponer promoción profesional, el acceso a cursos de perfeccionamiento, la elección de los turnos de vacaciones y adaptación de la jornada de trabajo a la de asistencia a centros de estudio que impartan enseñanzas oficiales siempre que las necesidades del servicio lo permitan, concesión de permisos para concurrir a exámenes, etc.

Los *derechos de participación, negociación, sindicación, reunión y huelga* son mencionados en el art. 56 de la Ley, remitiendo a la legislación estatal. Con anterioridad a esta Ley y a la normativa general básica, la DRC aprobó el Decreto 37/1983, de 22 de junio, modificado por Decreto 50/1983, de 22 de junio, por el que se regulaba el ejercicio del derecho de representación colectiva y de reunión del personal funcionario de la misma. El citado Decreto fue impugnado por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional por entender que no correspondía a la Comunidad dictar tal normativa. La STC 165/1986, de 18 de diciembre, convalida la actuación autonómica y le otorga la competencia, porque si bien la Comunidad no puede innovar o modificar la normativa que

corresponde dictar al Estado sí tiene competencia para aplicarla y adaptarla, si existe. Y se daba el caso de que entonces existían normas estatales no desarrolladas que aludían al tema en el ámbito local (básicamente, el RD 1522/1977, de 17 de junio). Siendo la Comunidad de Cantabria una comunidad uniprovincial tales normas podían resultar de aplicación a los antiguos funcionarios de la Diputación sobre los que la DRC, en definitiva, dictaba la norma impugnada. El TC, pues, estimó que la DRC no había invadido competencias estatales. Pero dejando este inciso, que ya es historia al existir normativa estatal posterior, el derecho de participación supone colaborar en las actividades de reforma y mejora de la Administración, tener participación en el Consejo de la Función Pública que crea la Ley y en cuantos órganos similares existan. Los demás implican la posibilidad de sindicarse de acuerdo hoy con la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, y participar en la negociación colectiva y en la determinación de las condiciones de trabajo en los términos de la Ley 9/1987, de 12 de junio, modificada parcialmente por Ley 7/1990, de 19 de julio. El ejercicio del derecho de huelga, por su parte, conlleva la deducción de haberes sin que ello implique la consideración de sanción, ni afecte al régimen de prestaciones sociales (Disp. Adicional 12ª de la Ley 30/1984).

De conformidad con la normativa sobre determinación de las condiciones de trabajo citada, en mayo de 1990 se firmó un acuerdo entre la Administración de la DRC y las organizaciones sindicales CCOO, CSIF y UGT, válido en principio para ese año, que abarcaba a todo el personal y contemplaba la creación de un fondo de mejoras retributivas, créditos de vivienda y ayudas al estudio, la contratación de una póliza de seguros que cubra riesgos de accidentes y vida del personal, la revisión salarial en caso de incremento del IPC y determinados compromisos específicos en orden a la actualización de dietas, gratificaciones, jornada de trabajo, reconocimientos médicos, reserva de una media del 50% de los puestos de trabajo de funcionarios (y el 100% de los laborales) para su provisión mediante promoción interna, etc.

Los funcionarios tienen asimismo *derecho a vacaciones, permisos y licencias* en los términos previstos en los arts. 58 a 60 de la Ley y, en lo que resulte supletoriamente aplicable mientras no se modifique y siempre que no choque con la nueva Ley, por el Decreto 10/1987, de 13 de febrero, por el que se regulaban las vacaciones, licencias y permisos del personal funcionario de la Administración de la DRC en desarrollo de la anterior y derogada Ley 4/1986.

Todos los funcionarios tienen derecho a un mes de *vacaciones* por año completo de servicio o el que proporcionalmente corresponda si el tiempo de servicio fuera menor (art. 58).



Asimismo se concederán *permisos retribuidos* por una variada gama de causas que enumera el art. 59: *a)* por el nacimiento de un hijo, muerte o enfermedad grave de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad y por traslado de domicilio, hasta un máximo de cuatro días y en función de la distancia; *b)* para concurrir a exámenes, por el tiempo necesario; *c)* para realizar funciones sindicales, en los términos que reglamentariamente se determinen; *d)* para atender a un hijo menor de doce meses el funcionario tiene derecho a una hora diaria de ausencia del trabajo, que se puede fraccionar en dos períodos. Si el padre y la madre prestan servicio en la DRC sólo uno de ellos podrá ejercer el derecho; *e)* por asuntos particulares sin justificar cabe la obtención de permisos por el número de días que reglamentariamente se determinen; *f)* para el cumplimiento de deberes inexcusables de carácter político o personal (ejercer el derecho de voto, acudir como testigo a un juicio...); *g)* el funcionario que por razón de guarda legal tenga a su cuidado directo un menor de seis años o persona con minusvalía física o psíquica que no realice actividad retribuida tiene derecho a la disminución proporcional de la jornada de trabajo de un tercio a un medio con reducción proporcional también de sus retribuciones, no pudiendo en ese horario ejercer otras actividades; *h)* las funcionarias, en supuestos de parto, tienen derecho a un permiso de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliables por parto múltiple de dieciocho. El período se distribuirá a opción de la interesada pero, al menos, seis semanas tienen que ser inmediatamente después del parto, pudiendo hacer uso de éstas el padre funcionario en caso de fallecimiento de la madre. También se prevé que la funcionaria pueda optar por que cuatro de las dieciséis semanas las disfrute el padre funcionario siempre que sean ininterrumpidas y se localicen al final del período del permiso, salvo que al incorporarse la madre al trabajo ello suponga un riesgo para su salud; *i)* finalmente, en los supuestos de adopción de niños menores de nueve meses, el funcionario tienen derecho a un permiso de ocho semanas. Si el niño es mayor de nueve meses y menor de cinco años el permiso será de seis semanas.

En cuanto a las *licencias* (art. 60) se concederán necesariamente por razón de enfermedad y por matrimonio, en este caso durante quince días acumulables a las vacaciones o a otros permisos. Se podrán conceder también licencias para la realización de estudios relacionados con la función pública y por asuntos propios. En el caso de licencias por estudios es necesario informe favorable del Secretario General Técnico de la consejería donde esté adscrito el funcionario y se conceden por el tiempo que duren los estudios con derecho a las retribuciones básicas y el complemento familiar. Las licencias por asuntos propios se conceden sin retribución y por un máximo acumulado de tres meses cada dos años.

No establece la Ley a quién corresponde conceder los permisos y licencias. El Decreto 10/1987 asignaba estas competencias a órganos dependientes de las Consejerías de las que dependiera funcionalmente el funcionario.

Entre los *deberes* de los funcionarios está el deber de *fidelidad* a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico, así como el de ejercer sus funciones con *imparcialidad*, *objetividad* y *eficacia*, de acuerdo con lo dispuesto en las normas aplicables y, en su ejecución, por el jefe de la dependencia. En las relaciones con los administrados adoptarán la máxima corrección prestándoles ayuda e información (art. 61). Tienen asimismo el *deber de sigilo* (art. 62) en lo que atañe a su función y el deber de guardar secreto profesional de los datos que conozcan por razón de su cargo y cuya divulgación pueda dañar o crear riesgo a los intereses públicos o a los de los particulares afectados, lo que no es incompatible con el derecho constitucional de libertad de expresión. Tienen también los funcionarios el *deber de cooperar* con sus jefes y compañeros en la consecución de los objetivos de la dependencia a la que pertenezcan y en la mejora del servicio, incluyendo su propio perfeccionamiento personal (art. 63). Y, de forma más específica, tienen el deber de *cumplir la jornada y horario de trabajo* que se establezca (art. 65) y el de respetar el régimen de *incompatibilidades* (art. 64), regulado en la Ley estatal 53/1984, de 26 de diciembre. El Decreto de la DRC 17/1985, de 15 de marzo, regula la aplicación de la citada Ley estatal a la Comunidad de Cantabria en cuanto a competencias y demás extremos concretos. Téngase en cuenta también que existe en la Comunidad la Ley 5/1984, de 18 de octubre, de incompatibilidades de altos cargos, y que a sus efectos se consideran altos cargos todos los titulares de puestos de libre designación clasificados como tales.

Para todo lo no regulado expresamente por la Ley de Cantabria 4/1986 se aplica de forma supletoria lo dispuesto en los arts. 63 a 81 del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964.

### 13. Sistema de retribuciones

De conformidad con la legislación básica (arts. 23 y 24 de la Ley 30/1984) la Ley 4/1993 clasifica las retribuciones de los funcionarios de la DRC en retribuciones básicas y retribuciones complementarias.

Las *retribuciones básicas* (art. 68) están constituidas por los siguientes conceptos: *sueldo*, que se fija por la ley de presupuestos para cada uno de los cinco grupos de clasificación en que se integran los cuerpos. Será igual en cada grupo y el mayor, correspondiente a los cuerpos del grupo A, no podrá exceder

en más de tres veces al menor, el de los funcionarios del grupo E; los *trienios*, consistentes en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicios en el cuerpo que fija también la ley de presupuestos; y las *pagas extraordinarias*, que serán dos al año y se devengarán en los meses de junio y diciembre con una cuantía equivalente a una mensualidad de sueldo y trienios.

Las *retribuciones complementarias* (art. 69) serán las siguientes: el *complemento de destino*, que retribuye el nivel de puesto de trabajo o grado personal del funcionario y cuya cuantía será fijada por la ley de presupuestos para cada nivel, debiendo ser igual para todos los puestos del mismo nivel; el *complemento específico*, que retribuye las particulares condiciones de algunos puestos de trabajo en función de su penosidad, dificultad, dedicación o responsabilidad, se fijará en las relaciones de puestos de trabajo y tendrá reflejo en la ley de presupuestos, sin que un puesto pueda acumular más de un complemento específico; y el *complemento de productividad*, que retribuye el especial rendimiento, la actividad o la iniciativa de funcionarios concretos con independencia del puesto de trabajo que ocupen. Su cuantía global no podrá exceder de un porcentaje sobre los costes totales del personal que determinará la ley de presupuestos. Las cantidades que por este concepto cobre un funcionario deberán ser conocidas por los demás funcionarios de la consejería y por los representantes sindicales y no generarán derechos para periodos sucesivos.

Son también retribuciones de los funcionarios las *gratificaciones* [art. 69.1.d)] por servicios extraordinarios realizados fuera de la jornada normal o por trabajos no habituales. No tendrán periodicidad fija y podrán adoptar la modalidad de horas extraordinarias retribuidas como gratificaciones o como períodos adicionales de descanso. La ley de presupuestos establecerá las previsiones anuales globales. Los funcionarios tendrán asimismo derecho a *indemnizaciones* por razón del servicio (art. 70), que se determinarán reglamentariamente. Con anterioridad, el Decreto de la DRC 49/1985, de 10 de junio, fijó este tipo de indemnizaciones y su Anexo de cuantías fue modificado por el Decreto 36/1987, de 29 de mayo y por el Decreto 48/1990, de 27 de julio.

El personal laboral sigue su propio régimen retributivo que se plasma en convenios colectivos. Inicialmente sus retribuciones se regularon por Decreto 70/1988, de 18 de noviembre, pero tal norma fue derogada casi en su totalidad por el Decreto 14/1989, de 27 de marzo, por haber sido incorporadas sus previsiones al texto del convenio colectivo.

#### **14. Régimen disciplinario**

Los arts. 73 a 80 de la Ley 4/1986, de 7 de julio, regulan las infracciones y sanciones de los funcionarios de la DRC, ajustándose a los criterios básicos plasmados en el art. 31 de la Ley estatal 30/1984. Debe tenerse en cuenta

también la jurisprudencia del TC en materia sancionatoria y disciplinaria que es directamente aplicable como elemento interpretativo general. El Decreto 44/1987, de 22 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Disciplinario de los funcionarios de la DRC será de aplicación en cuanto no se oponga a la nueva Ley 4/1993.

El art. 73 de la Ley 4/1993 clasifica las faltas en tres tipos: muy graves, graves y leves. Y en los preceptos siguientes se tipifican cada una de ellas repitiendo de forma prácticamente igual lo dispuesto en los arts. 31 de la Ley 30/1984 y 6, 7, y 8 del RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.

El art. 74 tipifica las faltas muy graves: incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y al Estatuto, conductas discriminatorias por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad o cualquier otra circunstancia personal o social, abandono del servicio, adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos, publicación o utilización de secretos oficiales, notoria falta de rendimiento que implique inhibición, violación de la neutralidad o independencia políticas, incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades, obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales, actividades que coarten el derecho de huelga, incumplimiento de los servicios esenciales en caso de huelga o participación en huelgas por quienes lo tienen legalmente prohibido, el haber sido sancionado por tres faltas graves en el período de un año y el causar daños muy graves al patrimonio, instalaciones o documentos de la Administración mediando mala fe o negligencia inexcusable.

Se consideran faltas graves, según el art. 75, la falta de obediencia debida a las autoridades y superiores, el abuso de autoridad, las conductas constitutivas de delitos dolosos relacionados con el servicio o que causen daño a la Administración o los ciudadanos, la tolerancia de los superiores respecto a la comisión de faltas graves o muy graves de sus subordinados, la emisión de informes y adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicios y no constituyan falta muy grave, la falta de rendimiento que afecte a los servicios de forma grave y no constituya infracción muy grave, el causar daños graves al patrimonio, instalaciones y documentación de la Administración, no respetar el deber de sigilo en los asuntos de que conozca por razón del cargo cuando se deriven daños graves a la Administración o se utilice en provecho propio, el incumplimiento de las disposiciones procedimentales en materia de incompatibilidades cuando se derive una situación compatible, la falta de asistencia injustificada de tres días en el mismo mes, la tercera falta injustificada en un período de tres meses cuando las dos anteriores hubieran sido objeto de sanción

como falta leve, la grave perturbación del servicio, el atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la Administración, las acciones u omisiones tendentes a eludir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados, la intervención cuando procede la abstención del funcionario, la grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados y el haber sido sancionado por la comisión de tres faltas leves en el período de un año.

Son faltas leves (art. 76): el incumplimiento injustificado del horario de trabajo cuando no suponga falta grave, la falta de asistencia injustificada que no constituya falta grave, la incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados, el retraso, descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones, y el incumplimiento de los deberes y obligaciones siempre que no sea calificado como falta muy grave o grave.

El art. 79 señala que para la graduación de las faltas y la imposición de las sanciones se atenderá a las circunstancias objetivas y subjetivas que permitan valorar el resultado lesivo producido y las modificativas de la responsabilidad establecidas en la legislación del Estado, constituida por el citado RD 33/1986, de 10 de enero.

Las sanciones que cabe imponer son las siguientes (art. 78): a) separación del servicio; b) suspensión de funciones; c) deducción proporcional de retribuciones; y d) apercibimiento. La separación del servicio sólo puede imponerse para las infracciones muy graves (art. 78.2). La suspensión cabe para las infracciones muy graves y graves (art. 78.3). Cuando se imponga por infracciones muy graves no podrá ser inferior a tres años ni superior a seis. Si se impone por faltas graves no podrá exceder de tres años. La suspensión firme supone la pérdida del puesto de trabajo, pero si no excede del período en que el funcionario estuvo en situación de suspenso provisional «la sanción no comportará necesariamente la pérdida del puesto de trabajo» (art. 78.3 y 4). La deducción de retribuciones procede por infracciones leves «relativas a puntualidad, asistencia y jornada de trabajo» (art. 78.5). Para las restantes se impondrá la sanción de apercibimiento mediante amonestación que podrá ser escrita o verbal (art. 78.6).

Las sanciones se deben imponer siguiendo un procedimiento con audiencia del interesado que deberá regularse reglamentariamente (art. 77). Mientras tanto habrá que estar a lo dispuesto en los arts. 22 y siguientes del Decreto 44/1987 y supletoriamente el RD 33/1986.

Las faltas y sanciones muy graves prescriben a los seis años, las graves a los dos años y las leves al mes (art. 80). No obstante, el Consejero de la Presidencia podrá acordar la inejecución de la sanción (art. 46 Decreto 44/

1987). Previsión que no parece oponerse frontalmente a la nueva Ley 4/1993 y por ello se puede considerar vigente.

Las sanciones se entienden independientes de la responsabilidad civil en que puedan incurrir los funcionarios (art. 4, Decreto 44/1987). Respecto de la responsabilidad penal el criterio general es que si el instructor aprecia indicios de delito suspenderá el expediente disciplinario comunicándolo al Ministerio Fiscal. Si la resolución judicial resulta exculpatoria el expediente puede seguir ateniéndose a los hechos probados en sede judicial. Si recae resolución judicial condenatoria se plantea el problema de la aplicabilidad del principio *non bis in idem*. Aunque el Tribunal Constitucional desde la Sentencia de 30 de enero de 1981 admitió que en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción podrían permitirse excepciones a dicho principio derivado del art. 25 de la Constitución en la reciente Sentencia 234/1991, de 10 de diciembre, ha introducido matices. Considera allí el TC que es compatible una sanción penal y otra administrativa en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción por los mismos hechos, pero añade que para que eso sea así debe haber una fundamentación diferente, el interés jurídicamente protegido debe ser distinto y la sanción debe ser proporcionada a esa diversa protección.

Con carácter supletorio rige el RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el reglamento de disciplina de los funcionarios de la Administración del Estado.

## **15. Disposiciones Adicionales y Transitorias**

Lo más destacado de las Disposiciones Adicionales de la Ley 4/1993 es la integración en los cuerpos que ésta crea de los funcionarios que prestaban servicios en la DRC con anterioridad a ella.

Por lo que hace a las Disposiciones Transitorias lo único resaltable es la previsión de integración del personal contratado e interino (DT 5ª y 6ª) a que ya se ha hecho referencia en otro lugar de este trabajo y el derecho de opción que se da a los empleados en régimen laboral para integrarse en la Administración Autonómica como funcionarios cuando sus puestos sean clasificados como propios de funcionarios (DT 2ª).

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

1.— No pretendo en esta relación recoger una información exhaustiva sobre la función pública —lo que excedería con mucho las pretensiones de este trabajo— sino reflejar, en la medida en que se hace referencia a cuestiones generales comunes a todas las Comunidades Autónomas, una bibliografía sumaria que pueda servir de orientación a un posible lector interesado y dar cuenta también de los trabajos de los que son en parte tributarias estas páginas.

Sobre las CCAA como instrumentos de prestación de servicios públicos ha insistido la mayoría de la doctrina que se ha ocupado del tema autonómico. En especial, el prof. GARCÍA DE ENTERRÍA en diversos trabajos, la mayoría recopilados en su libro *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985. Sobre ese mismo carácter, cfr. mi libro *Constitución, Derecho Administrativo y Estado Autonómico*, Ed. Universidad de Cantabria-Asamblea Regional, Santander, 1990, págs. 97 y ss.

Para la evolución de la formación de la función pública autonómica es imprescindible el libro de J.M. CASTELLS ARTECHE, *Proceso de construcción y desarrollo de la Función Pública autonómica*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1987, que he seguido de cerca en una parte de este estudio y al que pertenecen las citas que se hacen a este autor. La referencia a las Comunidades Autónomas como mero «buzón» de recepción de funcionarios en un primer momento, en pág. 28.

La cita de Joan PRATS sobre las políticas de personal corresponde a su trabajo *Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, en el número monográfico de «Documentación Administrativa» dedicado a la carrera administrativa, núm. 210-211 (1987), págs. 121 y ss. La referencia concreta, en pág. 130. En el mismo número de esta revista se incluyen otros trabajos de gran interés sobre la carrera administrativa y los modelos de función pública. En especial, cito el de J.L. CÁDIZ DELEITO, *Notas sobre la carrera profesional del funcionario público* (págs. 97 y ss.), al que corresponde la mención que se hace de este autor a propósito de algunas disfunciones del sistema de la Ley 30/1984. La referencia concreta en la pág. 110 de su estudio.

Sobre la función pública autonómica, los problemas de los traspasos y la situación inicial son de destacar, desde 1979, las aportaciones de J.R. PARADA, *Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas*, en «Documentación Ad-

ministrativa», núm. 182 (1979), págs. 67 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas*, en el mismo número de la revista que se acaba de citar, págs. 97 y ss.; J.M. CASTELLS ARTECHE, *Notas sobre las transferencias de funcionarios de la Administración Central*, en «Revista Española de Derecho Administrativa» (REDA), núm. 28 (1981), págs. 19 y ss. En el mismo número de esta Revista se halla también un destacado trabajo de M. JIMÉNEZ ABAD, *Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas* (págs. 101 y ss.); autor que publicaría poco después otro estudio igualmente de gran interés, titulado *La función pública española en el marco de los Estatutos de Autonomía y la LOAPA*, en «Documentación Administrativa», núm. 196 (1982), págs. 107 y ss. Con un carácter más general, hay que mencionar también el libro de J.L. FUERTES SUÁREZ, *Función pública, reforma administrativa y Estado Autonómico*, Ed. Civitas, Madrid, 1980.

A partir de 1983, fecha en que comienza a despejarse el panorama competencial en materia de función pública tras la STC 76/1983, de 5 de agosto, y, aunque algunos de los siguientes trabajos se escribieron antes, cabe citar: J. TORNOS, *La función pública de las Comunidades Autónomas: condicionantes previos y marco normativo de la potestad legislativa autonómica*, en «Revista Vasca de Administración Pública» (RVAP), núm. 7 (1983), págs. 117 y ss.; R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Algunas observaciones sobre la burocracia emergente de las Comunidades Autónomas. Especial consideración de la Administración Pública Vasca*, en RVAP, núm. 5 (1983), págs. 131 y ss., y, del mismo autor, *Selección, formación y carrera administrativa en la función pública vasca: normativa básica y situación actual*, en «Documentación Administrativa», núm. 204 (1985), págs. 47 y ss.; E. CALZADA GIL, *La situación administrativa de servicios en Comunidades Autónomas de los funcionarios públicos de carrera*, en la misma Revista, núm. 203 (1985), págs. 113 y ss.

Sobre el importante tema de los contratados, A. MARTÍNEZ BLANCO, *El personal contratado en régimen administrativo de las Comunidades Autónomas*, en «Documentación Administrativa», núm. 194 (1982), págs. 5 y ss.

Sobre el personal de una Comunidad Autónoma, ya con suficiente perspectiva y después de la propia ley reguladora, el trabajo de A. SERRANO DE TRIANA, *El personal de la Administración de la Comunidad* (de Madrid), en el volumen colectivo, dirigido por R. GÓMEZ FERRER, «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», Ed. Civitas, Madrid, 1987, págs. 147 y ss. Este mismo autor publicó en el ya citado número monográfico de «Documentación Administrativa» (núm. 210-211) sobre la carrera funcional, un estudio titulado *Carrera administrativa y función pública autonómica*, págs. 135 y ss.

Con carácter general, inmediatamente después de la Sentencia del TC sobre la LOAPA (STC 76/1983), pero antes de la Ley 30/1984, pueden consultarse



las referencias a la burocracia autonómica en el conocido y, por lo demás, excelente, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, de S. MUÑOZ MACHADO (Ed. Civitas, t. II, Madrid, 1984, págs. 101 y ss.).

Concretando algunas referencias específicas que se hacen en esta parte del trabajo, la cita de F. LÓPEZ RAMÓN sobre las implicaciones que se deducen de la Constitución en orden a los traspasos de funcionarios corresponde a su colaboración en el volumen, dirigido por J. BERMEJO VERA, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, IEAL, Madrid, 1985, págs. 836 y ss., al analizar la Disposición Transitoria 8ª del Estatuto de Aragón.

Las referencias a las dos tesis enfrentadas en orden a la interpretación del art. 149.1.18ª CE sobre la expresión «régimen estatutario», en CASTELLS, *Proceso...*, cit., pág. 41, con remisiones a S. MUÑOZ MACHADO, *Sobre la burocracia...*, cit., pág. 102; R. PARADA, *Constitución, burocracia...*, cit., pág. 90. Y también el propio S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, cit., tomo II, pág. 112 y R. PARADA, *Derecho administrativo (organización y empleo público)*, M. Pons, 3ª ed., Madrid, 1989, págs. 340 y ss.

La cita sobre la solución “óptima” en materia de traspasos de funcionarios corresponde a S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, II, cit., p. 102. Por lo demás, sobre los problemas de las Comunidades Autónomas derivados de la falta de traspasos de funcionarios de cuerpos superiores y directivos de la Administración central hay coincidencia en todos los autores. La conclusión, recogida de CASTELLS, sobre la rápida carrera de los funcionarios recién ingresados o aun de los contratados, en *Proceso de construcción...*, cit., pág. 177.

Finalmente, el *Informe* de la comisión de expertos presidida por E. García de Enterría se publicó por el Centro de Estudios Constitucionales en 1981 (Colección Informes, núm. 32). También, en el volumen preparado por J. TORNOS, *Legislación de las Comunidades Autónomas*, 1, Ed. Tecnos, Madrid, 1982.

2.— Sobre la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, los trabajos generales no son muy abundantes, pero algunos suficientemente significativos. Quiero destacar, en primer lugar, el importante volumen *Jornadas de estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, que recoge las ponencias y trabajos de unas Jornadas que con dicho título se celebraron en San Sebastián. Allí se incluyen los trabajos de A. NIETO, *La Administración y burocracia del Estado en la década de los ochenta* (págs. 13 y ss.), con una fuerte crítica a la Ley 30/1984, incidiendo en su carácter irreal, como se pone de relieve también en el texto, y de T.R. FERNÁNDEZ, *La Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública: su incidencia*

en la estructuración del personal de las Comunidades Autónomas (págs. 29 y ss.), destacando el amplio margen de discrecionalidad que la Ley otorga a las Administraciones públicas y el poco campo de maniobra que deja a las CCAA. Además de otros trabajos sobre la función pública local (R. BOCANEGRA), se incluyen estudios sobre la función pública catalana (J.M. RODRÍGUEZ CARDÚS), valenciana (A. MOREY JUAN), navarra (D. LOPERENA ROTA), aragonesa (M. JIMÉNEZ ABAD) y vasca (J.M. CASTELLS y J.I. IGLESIAS LEZAMA). Hubo también otras Jornadas similares en Valencia, con ponencias, entre otros, de J. ÁLVAREZ, GARCÍA ALVIRA, J.M. HERNÁNDEZ DE LA TORRE, E. HERRERO, M. JIMÉNEZ ABAD, J. MORENO, J.M. RODRÍGUEZ CARDÚS, J.L. ZÚÑIGA... sobre la función pública autonómica, pero que no he podido manejar.

Sobre la Ley 30/1984, una visión general completa, por lo común muy crítica, en J.R. PARADA, *Derecho Administrativo (Organización y empleo público)*, cit., pág. 299 y ss. Allí también las referencias que se hacen en el texto sobre los modelos teóricos de organización (págs. 301 y ss.), así como en V. ESCUIN PALOP, *El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, INAP, Madrid, 1986, págs. 18 y ss., que he manejado para este tema. V. ESCUIN es autor también, con anterioridad, del trabajo *Cuerpos de funcionarios y ley de medidas para la reforma de la función pública*, en REDA, núm. 18 (1985), págs. 497 y ss., en general crítico con el sistema de cuerpos, que es el que vienen a defender, en última instancia, J.R. PARADA y T.R. FERNÁNDEZ en los trabajos ya citados cuando propugnan la recuperación de las categorías personales, desaparecidas tras la Ley de Funcionarios de 1964 y con lo que, personalmente, estoy de acuerdo. Sobre esto, también, el trabajo de T.R. FERNÁNDEZ, *Las reformas de la Función Pública en Francia y en España*, en su libro, «Entre el Derecho y la política (Escritos dispersos de un jurista independiente)», Ed. Abella, Madrid, 1987, págs. 217 y ss., antes en «Revue française d'Administration Publique», núm. 38 (1986). En este libro se halla también la ponencia antes citada del autor en las Jornadas de San Sebastián y otros trabajos sobre el tema de la función pública. Sobre la Ley 30/84, también, C. CARRASCO CANALS, *La función pública española en la actualidad (la reforma y perspectivas de futuro)*, en «Revista de Administración Pública» (RAP), núm. 107 (1985), págs. 259 y ss.; J. SUAY RINCÓN, *La reforma de la función pública. Su impacto sobre la burocracia española*, REDA núm. 56 (1987), págs., 511 y ss.; y A. PALOMAR OLMEDA, *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, 1990.

La Sentencia 99/1987, de 11 de junio, sobre la Ley de Medidas, fue comentada por D. CÁMARA DEL PORTILLO, *La función pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida*, en REDA, núm. 57 (1988), págs.

101 y ss. Con posterioridad, recogiendo la situación actual después de dicha Sentencia y la reforma llevada a cabo por Ley 23/1988, es de interés el análisis de F. SAINZ MORENO, *El Estatuto de la Función Pública después de la Sentencia 99/1987 y de la Ley 23/1988*, en RAP, núm. 117 (1988), págs. 321 y ss.

Referencias generales se encuentran también en los trabajos incluidos en el libro de V. GONZÁLEZ-HABA GUIADO, *Los funcionarios públicos ante el Estado de las Autonomías*, sobre todo en la conferencia titulada *Valoración crítica de la ley de medidas para la reforma de la función pública*, págs. 83 y ss. El libro lo editó la Diputación de Badajoz en 1986.

3.— Sobre la STC 67/1989, de 18 de abril, que descalifica la técnica concreta denominada coloquialmente de “la mochila”, según la cual se podía superar una oposición utilizando para ello los puntos obtenidos en la fase de concurso, el excelente comentario que se cita en el texto de J.M. ALEGRE AVILA, *La función pública y los interinos y contratados (La STC 67/1989, de 18 de abril. Una reflexión sobre los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad)*, en «Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica» (REALA), núm. 243 (1989), págs. 663 y ss. El propio J.M. ALEGRE es también el autor del comentario, que se cita igualmente, a la STS de 9 diciembre 1986, sobre la promoción interna: *La promoción interna de los funcionarios públicos*, en RAP, núm. 113 (1987), págs. 217 y ss., donde lleva a cabo unas agudas reflexiones sobre el sentido último de esta técnica de acceso a cuerpos superiores.

La cita sobre los cuerpos de funcionarios de J.A. SANTAMARÍA PASTOR es de su colaboración en los *Apuntes de Derecho Administrativo de la Cátedra del prof. García de Enterría (El personal al servicio de la Administración Pública)*, Madrid, 1970-71, págs. 115 y ss. y 1982, págs. 60 y ss. Acerca de este tema sigue siendo de gran interés la consulta del trabajo de A. DE LA OLIVA y A. GUTIÉRREZ REÑÓN, *Los Cuerpos de funcionarios*, en el volumen, «Sociología de la Administración Pública», Madrid, 1968, págs. 87 y ss.

Las menciones a J.A. SANTAMARÍA y L. MARTÍN-RETORTILLO sobre la formación universitaria y su relación con la posterior preparación de oposiciones proceden respectivamente del «Prólogo» del primero al libro, ya citado, de V. ESCUIN, *El acceso del personal...* y del trabajo del segundo, *La lucha por el Derecho como tarea de cada día (A propósito de una nueva edición de Ihering)*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 19 (1987), págs. 345 y ss. La cita en pág. 351. Este trabajo está hoy incluido en su libro *A vueltas con la Universidad*, Ed. Civitas, Madrid, 1990, págs. 75 y ss.: libro que debería ser de lectura obligada para autoridades académicas y educativas, pero también para hacer meditar a los gestores públicos que aspiran a “reformular la sociedad” por el tejado.

La cita de A. NIETO sobre el modelo burocrático y el “managerial”, que no resultan a la postre tan enfrentados porque ni el uno ni el otro son tan perversos, ni tan eficaces como a veces se dice, es de su colaboración *Funcionarios*, en el libro colectivo, «España: un presente para el futuro», tomo II («Las Instituciones»), dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1985, pág. 257, donde está también la referencia a otros valores distintos de la eficacia cuando de los intereses generales se trata. Resulta también sumamente sugestivo el Capítulo dedicado a los funcionarios en el libro del propio A. NIETO, *La organización del desgobierno*, Ed. Ariel, Barcelona, 1984, págs. 102 y ss. Sobre el carácter irreal del sistema de la Ley 30/1984 insiste NIETO en su ponencia, ya citada, a las *Jornadas* de San Sebastián, 1986, págs. 23 y ss. Para una visión de conjunto de algunos problemas vinculados a la función pública el trabajo del propio A. NIETO, *De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo*, I (REDA, 11, 1976, págs. 567 y ss.), II (REDA, 15, 1977, págs. 573 y ss.) y III (REDA 18, 1978, págs. 359 y ss.).

En relación con los concursos y oposiciones, la cita de J.R. PARADA sobre las oposiciones como sistema económico para la Administración y que permite un control de calidad, en su *Derecho Administrativo (Organización y empleo público)*, cit., 3ª ed., pág. 358. Allí también las referencias a la poca fiabilidad de los títulos del sistema educativo como una de las causas de la escasa tradición del concurso para el ingreso en la Administración.

Sobre la naturaleza de las relaciones de puestos de trabajo, con consideraciones también acerca de los Decretos de estructura orgánica y su concreción en la Comunidad de Cantabria, J. FONDEVILA ANTOLÍN, *Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructuras orgánicas y relaciones de puestos de trabajo a partir de la jurisprudencia reciente*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 28 (1990), págs. 61 y ss.

Sobre los puestos de designación política resulta de interés el trabajo de R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas*, en «Revista Vasca de Administración Pública» núm. 32 (1992), págs. 73 y ss.

Ciertamente, la bibliografía sobre la función pública, y aun sobre la función pública autonómica, es más amplia, pero la muestra que se relaciona en esta Nota me parece suficientemente representativa y puede orientar a quien quiera profundizar en el tema, proporcionando un panorama que el lector interesado sabrá completar. Por otro lado no procede ampliar la relación porque en la elaboración de este trabajo no se han manejado más que las obras relacionadas, aunque no se hayan tenido en cuenta directamente todas. Como excepción a

este criterio es obligado mencionar el reciente trabajo de G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Régimen jurídico de la función pública y jurisprudencia constitucional*, en «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», núm. 12 (1992), págs. 61 y ss., donde se pasa revista a la jurisprudencia del TC recaída sobre el tema, y los libros de M. PULIDO QUECEDO, *El acceso a los cargos y funciones públicas (Un estudio del art. 23.2 de la Constitución)*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, en la parte dedicada a la función pública, y de J.M. TRAYTER, *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Ed. M. Pons, Madrid, 1992.

La redacción del texto de este trabajo se cerró en diciembre de 1991. Aprobada la Ley de Función Pública de Cantabria de 10 de marzo de 1993 cuando el libro estaba en pruebas se modificó toda la redacción para adaptar el trabajo a las previsiones de dicha Ley.



# **LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: UNA FUNCIÓN AUTONÓMICA ENTRE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y LA AUTONOMÍA LOCAL**

*SUMARIO:* I. LOS OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ENTRE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA.- II. LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA INCIDENCIA DE TÍTULOS COMPETENCIALES ESTATALES: 1. La competencia autonómica sobre ordenación del territorio.- 2. Referencia a los posibles títulos competenciales concurrentes del Estado.- III. LA AUTONOMÍA LOCAL COMO LÍMITE A LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA.- EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE AUTONOMÍA MUNICIPAL: 1. El concepto de autonomía local: los datos constitucionales.- 2. El nuevo planteamiento de la autonomía local.- La autonomía local como garantía institucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.- 3. La autonomía local en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985.- IV. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: COLABORACIÓN Y CONTROL: 1. El principio de colaboración.- 2. Las técnicas de colaboración: en especial, las previsiones de la Ley 7/1985.- 3. La judicialización de los sistemas de control sobre las Corporaciones locales.- V. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.- VI. CONSIDERACIONES FINALES.- NOTA BIBLIOGRÁFICA.





# I. LOS OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ENTRE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

La vertebración y ordenación territorial es hoy una función pública cuyo origen se halla en la necesidad de controlar la utilización espontánea del territorio.

Como señala F. LÓPEZ RAMÓN en su trabajo *Planificación territorial*, a quien sigo básicamente en esta parte, la ordenación del territorio posee un doble significado: trata de corregir los desequilibrios territoriales e intenta, asimismo, plasmar espacialmente la política económica. Todo ello con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio contemplado; calidad de vida en la que está ínsita la polémica entre desarrollo y conservación a la que ya se ha referido en alguna ocasión el Tribunal Constitucional español (STC 64/1982, de 4 de noviembre).

La corrección de los desequilibrios territoriales —objetivo que es explícito en todas las leyes autonómicas de ordenación del territorio promulgadas— implica organizar el espacio, canalizar actividades e instalaciones, prever las infraestructuras y los servicios. Todo ello supone, en palabras de LÓPEZ RAMÓN, «limitar la discrecionalidad ínsita en el ejercicio de las facultades del planeamiento municipal y de las planificaciones sectoriales». Pero, al mismo tiempo, la plasmación geográfica de la política económica en un Estado compuesto como el nuestro implica asimismo tener en cuenta esa política económica en su conjunto. No puede olvidarse, en efecto, que el artículo 148.1.13ª de la Constitución prevé la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas para el fomento del desarrollo económico «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» y que en tal sentido se expresa igualmente el artículo 22.11 del Estatuto de Autonomía de Cantabria.

Y todo ello con el fin de lograr los objetivos últimos a los que se refieren numerosos preceptos constitucionales, los ubicados en el Capítulo III del Título I, principalmente, pero también los relativos al ámbito económico, entre los que destaca el artículo 131, según el cual se trata de lograr un equilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo territorial, entre el desarrollo regional y el sectorial. En términos más generales, un equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación de la naturaleza.

El Tribunal Constitucional, como decía, se ha pronunciado a este propósito en su Sentencia 64/1982 sobre la Ley catalana de Medidas de Protección de los Espacios Naturales de Interés Natural afectados por Actividades Extractivas. En el Fundamento Jurídico 1º, se puede leer:

«El art. 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida (...).

Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo “el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos” (art. 130.1), deber al que hace referencia el art. 55.1 del Estatuto de Cataluña. Ese desarrollo es igualmente necesario para encontrar aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico».

En esta Sentencia el TC adelantará desde el punto de vista competencial un principio que es especialmente necesario en el ámbito de la ordenación del territorio y la planificación territorial. Dice, en efecto, el Tribunal que resulta

«aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas. Esa colaboración, conviene señalarlo, es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas». (FJ 8º, *in fine*).

La ordenación del territorio se mueve, pues, en el vértice de un equilibrio plural: entre la política económica general y la planificación urbanística, entre el desarrollo y la conservación, entre las competencias estatales y las competencias locales.

De lo dicho se puede obtener ya una idea de las dificultades de articular un título de intervención tan amplio como el de ordenación del territorio —que cruza horizontalmente todas las ramas verticales de división del trabajo en los ámbitos administrativos y políticos— con la distribución territorial del poder en un Estado compuesto en el que «éste se organiza territorialmente en municipios,

en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan» gozando todas ellas «de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE).

De ahí que la doctrina y el Tribunal Constitucional pongan énfasis en la idea de colaboración y coordinación, que es el «subsuelo sobre el que operan, sin oposición o antagonismo, los principios de unidad y de autonomía».

Recientemente Luciano PAREJO se ha referido al tema desde esta perspectiva en dos trabajos publicados en 1985 y 1987 (*La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías* y *La organización administrativa de la ordenación del territorio*). Destaca en ellos este autor cómo las pautas seguidas en materia de ordenación del territorio en el Estado descentralizado han seguido la lógica del modelo anterior. Se apunta a la integración de las políticas sectoriales autonómicas y a dirigir y controlar el urbanismo local, pero «constituye terreno inédito (...) la articulación o vertebración en la organización del territorio de las políticas estatales. La consecuencia es que no está siquiera planteada la ineludible función de integración y coordinación positiva de la ordenación del territorio en la perspectiva de la distribución territorial del poder».

La anterior perspectiva –integrar las políticas sectoriales, traducir espacialmente la política económica y enmarcar la posterior planificación urbanística– es la perspectiva del *aménagement du territoire* francesa, que tanta influencia ha tenido entre nosotros, pero que presupone un régimen político centralizado. Conduce a una concepción de la ordenación del territorio como *una* política precisa formulada por *una* única organización y expresada en planes que se imponen a las organizaciones inferiores. Es la lógica del Plan de urbanismo a la que responde también la Ley del Suelo española y que se articula en torno a tres técnicas fundamentales: a) la jerarquización y subordinación de unos planes a otros; b) la tutela estatal (hoy autonómica) en la aprobación de los planes; y c) el instrumento excepcional de imposición del criterio estatal para obras de ese carácter contenido en el antiguo art. 180.2 LS (actual art. 244 del RD legislativo 1/1992, de 26 de junio), a más de las facultades de subrogación, ahora autonómica, de las competencias municipales en determinados supuestos de inactividad.

Pues bien, en un Estado compuesto –se dirá– aunque tengan que seguir utilizándose técnicas similares a las apuntadas para reconducir los eventuales conflictos, se trata de poner el acento en la articulación competencial, en la vertebración, en la cooperación y la colaboración como única manera de lograr unos objetivos que una sola organización carece de capacidad para obtener por la confluencia competencial y la interconexión de las distintas instancias, que obligan a la complementariedad desde la lealtad recíproca y desde la diferencia.

Por eso ha podido escribir PAREJO que, tras la Constitución, «la ordenación del territorio, por su carácter horizontal y, por tanto, función integradora, reclama para sí la armonización no sólo de las políticas sectoriales dentro de un mismo nivel de gobierno, sino de las políticas con repercusión física de los distintos niveles de gobierno. Destaca, así, –dirá– la ausencia entre nosotros, como no podía ser de otra forma, de la cultura de relaciones intergubernamentales propia de los Estados descentralizados».

Hay una relación entre la ordenación del territorio y la distribución territorial del poder en varias instancias políticas y administrativas. El territorio es único y sobre él confluyen poderes y competencias de todas esas instituciones; poderes y competencias que se orientan todos ellos, por mandato de la Constitución, en la búsqueda y consecución de los mismos objetivos básicos plasmados en los principios rectores de la política social y económica (arts. 39 y ss. CE).

Hay, pues, una cierta continuidad entre la política económica general, la ordenación del territorio y la planificación urbanística, aunque se trate de funciones diferenciadas y separables. La dificultad estriba, precisamente, en esa separación y en acomodarla a una distribución competencial neta.

Así como no cabe que el título «urbanismo» sea ensanchado y utilizado por los Ayuntamientos para coartar la actividad de otras instancias, tampoco debe caber la proposición contraria. De ahí la necesidad de diferenciar lo que puede pertenecer al ámbito estatal, lo que corresponde al regional y lo que compete al municipal. Esta diferenciación no siempre es posible porque los problemas territoriales no tienen a menudo una traducción limpia en el plano competencial, por lo que o bien se enfoca la cuestión desde la óptica del conflicto o desde la de la colaboración en el momento de redactar el instrumento de planeamiento, que es la tendencia auspiciada por la doctrina y sugerida y aconsejada como «siempre deseable» por el Tribunal Constitucional.

Sí se puede, sin embargo, decir dos palabras a propósito de la distinción entre ordenación del territorio y urbanismo, aunque aquélla haya surgido entre nosotros desde la normativa propia del urbanismo a partir de la reforma de 1975. Lo que identifica a la ordenación del territorio es la articulación del espacio. Lo que singulariza al urbanismo sería la regulación del uso del suelo, pero no de todo el suelo sino del llamado suelo urbano y urbanizable. En efecto, como señala F. LÓPEZ RAMÓN, «el centro de atención del urbanismo es el hecho ciudad: su ordenación (suelo urbano) y su expansión (suelo urbanizable). La falta de ciudad (suelo no urbanizable) sólo es tomada realmente en consideración por las técnicas urbanísticas para evitar o controlar la aparición de edificaciones y otros usos urbanísticos del suelo». De donde se deduce, como apunta también PAREJO, que «el centro de gravedad de los intereses, en este punto, de la

colectividad local, más precisamente la municipal, reside, indudablemente, en la definición bajo la propia responsabilidad de la política urbanística. Por tal ha de entenderse la que tiene por objeto la ciudad, el hecho urbano (...); el interés de la colectividad municipal en el orden de la ordenación territorial gravita en torno al fenómeno urbano. Fuera de él existe ciertamente un interés, pero de diferente índole y menor intensidad: el de no afección a la política urbanística, no alteración del territorio no urbano y utilización racional del mismo».

La ordenación territorial está, pues, a caballo entre la política económica y la ordenación urbanística. Eso quiere decir, como apuntaré más adelante, que inciden y concurren en ella títulos competenciales del Estado y que limita hacia abajo con la gestión del urbanismo que la ley atribuye, básicamente, al municipio, pues cuando la Constitución y los Estatutos de Autonomía asignan competencia a las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo ello quiere decir que poseen las competencias legislativas y de ejecución que correspondían al Estado, pero las competencias locales, mientras no sean modificadas por leyes sectoriales (estatales o autonómicas, según la distribución constitucional de competencias), –y aun ello con el límite o tope garantizado que supone la autonomía local *tal y como la ha configurado* el Tribunal Constitucional y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985– permanecen en manos de la Corporación local (DT 2ª LRRL).

Como afirma PAREJO en cita que me parece muy expresiva

«Al asignar la “ordenación del territorio” al círculo de intereses de las Comunidades Autónomas –dice este autor– la Constitución ha querido, evidentemente, hacer referencia a la necesidad sentida en las sociedades industriales actuales de racionalización de la utilización del territorio (recurso natural de condiciones especiales, toda vez que es único y con características en muchas ocasiones irrecuperables o insustituibles) por la vía de la integración de la totalidad de las acciones públicas y privadas en un marco previo suficiente (cabalmente, el regional). El interés autonómico cubre así todo el espacio que media entre el nacional y el local, antes precisados. Hacia arriba la conexión con los intereses nacionales se produce en el terreno de la ordenación de la economía, que no es ajeno a la colectividad autonómica, como sin más se desprende del artículo 131 de la Constitución. Hacia abajo, limita con la gestión del sistema urbano, atribuida a la autonomía municipal, debiendo asegurar su coherencia con aquella ordenación» (*La ordenación territorial, un reto para el Estado de las Autonomías*).

Un espacio muy amplio en el que coexisten zonas de concurrencia y, eventualmente, de conflicto. De donde se deduce que, aunque haya que prever los mecanismos para solucionar estos conflictos, el acento hay que ponerlo en la colaboración y coordinación puesto que de ellas depende el logro de unos objetivos que, en principio, son *comunes* a todas las instancias. Y esto debe plasmarse en la propia concepción de los Planes y en *el procedimiento* de su elaboración, donde deben coordinarse acciones y propiciar soluciones de síntesis.

La ordenación del territorio, pues, tiene por objeto organizar el espacio. Para ello, debe armonizar las políticas sectoriales de la propia Comunidad Autónoma. Pero debe también conectar las distintas instancias: esto es, tener en cuenta, por arriba, la política y programación económica general, y, por abajo, servir de marco y encuadramiento de las funciones urbanísticas locales.

Que esta visión y articulación plural se realice *ex ante* o *ex post* (esto es, por vía de coordinación o de conflicto) depende de una concepción de las relaciones interadministrativas y, en definitiva, del Estado que diseña la Constitución. Hoy, todavía, se puede advertir, como señala PAREJO, que el Estado no se caracteriza por la cooperación de las distintas instancias que *lo integran*, sino justamente por lo contrario: la concurrencia, la competencia y, en último término, el conflicto, lo que –sigue diciendo este autor– ilustra bien «sobre la escasa o nula funcionalidad de las políticas económica y territorial (ordenación del territorio y urbanismo) como cauces de colaboración y coordinación, en definitiva, de encuentro y diálogo entre las distintas instancias de gobierno».

La ordenación territorial, por su propio sentido y naturaleza, es una oportunidad, un reto para las Comunidades Autónomas –también para el Estado y las Corporaciones locales– de cambiar ese signo. Esto es, sin descartar el mecanismo de solución del conflicto y de imposición del interés prevalente en cada caso a través de técnicas formalizadas (judiciales, de subrogación competencial, de vinculación u otras semejantes...) hay que potenciar el acuerdo en el diseño de Planes y Directrices, pues «en esas circunstancias cobra especial importancia la siempre deseable cooperación» (STC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 5º, en un caso de ejecución de obras del Estado en una Comunidad Autónoma).

## **II. LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA INCIDENCIA DE TÍTULOS COMPETENCIALES ESTATALES**

### **1. La competencia autonómica sobre ordenación del territorio**

Las Comunidades Autónomas asumen sus competencias en el marco de la Constitución y de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía. Aquella prevé que la ordenación del territorio y el urbanismo pueden ser asumidos íntegramente por las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3ª), de modo que el Estado no se reserva, en principio, competencia alguna en la materia, con las salvedades que veremos a continuación.

Las Comunidades Autónomas pueden tener, pues, la más amplia competencia en materia de ordenación del territorio si la asumen en sus Estatutos, como efectivamente han hecho todas ellas; la de Cantabria, en el artículo 22.3 EAC en los siguientes términos:

«La Diputación Regional de Cantabria tiene competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, que serán ejercidas en los términos dispuestos en la Constitución:

3.- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

Competencia exclusiva, pues, de modo que se asume la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva o de gestión en los términos que *interpreta* (pues sólo se trata de una interpretación del Estatuto y no de una asignación competencial) el Real Decreto 3060/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

De lo dicho no puede extraerse, sin embargo, la conclusión de que la Comunidad Autónoma posea una absoluta disponibilidad sobre la materia en cuestión fundada en el carácter «exclusivo» con que se la configura en el Estatuto. En numerosas Sentencias –y ya desde la temprana de 28 de junio de 1981– el Tribunal Constitucional ha advertido «sobre el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en los Estatutos de Autonomía» (SSTC de 16 de noviembre de

1981, 28 de enero de 1982, 8 de febrero de 1982...) pues cuando la Constitución reconoce competencias al Estado en el art. 149, las de las Comunidades Autónomas son necesariamente concurrentes o compartidas, según los casos, «sea cual sea el calificativo que tengan los Estatutos». De donde se infiere que ni todas las competencias del Estado contempladas en el art. 149 CE son «exclusivas» a pesar de la expresión con que se inicia dicho artículo, porque en muchos de sus apartados se admite la participación competencial autonómica; ni todas las competencias autonómicas asumidas dentro del marco del art. 148 CE son plenamente exclusivas de las CCAA, porque cabe la posibilidad de que aspectos parciales de las mismas choquen o afecten a títulos competenciales del Estado derivados del art. 149 CE, que es donde se contemplan las competencias estatales.

Por consiguiente, se pueden sentar ya estas tres afirmaciones, que delimitan el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma:

1ª. Las CCAA asumen, por de pronto, las competencias *de gestión o ejecución* que antes tenía la *Administración del Estado* y sólo éstas; pero no las de las Corporaciones locales, que siguen siendo suyas mientras no se alteren mediante ley.

2ª. La *potestad legislativa* de las CCAA, aunque puede modificar en más o en menos las competencias locales mediante leyes autonómicas sectoriales, tiene que respetar el límite de la autonomía local, entendida ésta en los términos a que más adelante me referiré.

3ª. Hay títulos competenciales del Estado que son *concurrentes* sobre el mismo objeto. Entrecruzamiento de títulos que incide en las competencias autonómicas, porque es imposible dividir la realidad en ámbitos materiales estancos. De ahí que el mencionado RD 3060/1982 sobre traspaso de funciones y servicios a Cantabria contenga, en el apartado C) del Anexo en el que se publica el acuerdo de la Comisión Mixta de transferencias, la previsión de que la Administración del Estado se reserva «las competencias que atribuye al Estado la Constitución y en particular los artículos 131, 138 y 149 de la misma».

En definitiva, como ha señalado uno de los más conocidos especialistas en la materia, L. PAREJO ALFONSO, cuyas palabras me limito ahora a reproducir, se puede decir que

«...la inclusión por la Constitución de la ordenación del territorio y el urbanismo entre las materias que las Comunidades Autónomas pueden asumir, y de hecho han asumido sin excepción en calidad de competencias «exclusivas», no puede interpretarse legítimamente como desapoderamiento total (en cualquier función y para



cualquier asunto) en las materias del poder central y las Corporaciones locales. (...).

Por de pronto, la evidencia del no desapoderamiento de los municipios parece fuera de cualquier duda, atendida la garantía institucional de la autonomía de dichos entes locales contenida en los artículos 137 y 140 de la Constitución. (...) No requiere argumentación alguna la afirmación, avalada por una gran tradición histórica y una vivencia social plena y renovada en nuestros días, de que la imagen de la institución garantizada incluye como elemento necesario de su reconocibilidad la disposición sobre la ordenación urbanística del propio territorio. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, acredita concluyentemente este extremo, al incluir entre las materias en las que su articulado impone a la legislación sectorial –sea estatal o autonómica– la atribución de competencias a los municipios, conforme a los generosos criterios consignados previamente en su artículo 2.1, la de ordenación y gestión urbanísticas. Así pues, la amputación o la lesión grave del autogobierno en este punto habría de ser calificada como una infracción constitucional, con las consecuencias que de la misma derivarían para la validez de la norma o disposición que la produjera.

El poder central no retiene ciertamente una competencia directa de ordenación territorial, pero no por ello deja de ser titular de competencias que hacen del mismo agente cualificado de dicha ordenación...» (*La ordenación territorial: un reto para el Estado de las autonomías*).

## **2. Referencia a los posibles títulos competenciales concurrentes del Estado**

Dejando ahora al margen la autonomía local, veamos cuáles pueden ser algunos títulos concurrentes del Estado:

– La regulación del estatuto básico del derecho de propiedad, (arts. 33 y 149.1.1ª y 8ª CE). Por consiguiente, también el de la propiedad del suelo.

– La competencia para regular las bases y coordinación «de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13ª CE).

– La competencia para dictar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23ª), de claras concomitancias con la ordenación

del territorio; así como para aprobar una ley sobre el patrimonio «cultural, artístico y monumental» (art. 149.1.28ª), que ya se ha dictado: la Ley 16/1985, de 25 de junio, que incide también en la materia que nos ocupa.

– La competencia para instalación de infraestructuras vinculadas a títulos como defensa (art. 149.1.4ª), puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20ª), ferrocarriles (art. 149.1.21ª), instalaciones eléctricas (art. 149.1.22ª) y obras públicas de interés general (149.1.24ª)...

– La normativa derivada de preceptos constitucionales ajenos al artículo 149 CE pero que condicionan aspectos sustantivos de la ordenación territorial. La más destacada sería la normativa derivada del artículo 132.2 CE sobre la zona marítimo-terrestre (Ley de Costas, de 28 de julio de 1988, acerca de la cual acaba de publicarse la STC 149/1991, de 4 de julio, que no obstante declarar inconstitucionales algunos de los preceptos de ésta mantiene sin embargo la mayoría de los mismos).

De ello se derivan limitaciones en materia de ordenación del territorio para las Comunidades Autónomas, puesto que la previsión de la localización de infraestructuras, por ejemplo, (objeto claro de la planificación territorial) no vincula a las opciones que corresponde ejercer a la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias concurrentes, que se imponen en virtud de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la Constitución.

El tema ha sido objeto ya de alguna Sentencia del Tribunal Constitucional y a él se refiere el prof. E. GARCÍA DE ENTERRÍA para ilustrar, precisamente, el ámbito de la cláusula de prevalencia:

«El problema –dice este autor– es cuando el despliegue de esos títulos competenciales fundamentales del Estado entra en conflicto con un título que define una competencia autonómica. Un simple ejemplo: todos los Estatutos han asignado competencia exclusiva a las respectivas Comunidades en la materia del número 3 del artículo 148: «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Puede plantearse un conflicto –y la hipótesis, por cierto, no es imaginaria– entre esta competencia autonómica y la necesidad de situar en una parte determinada del territorio instalaciones de defensa (fortificaciones, campos de maniobras, cuarteles, aeropuertos o bases militares). He aquí el tipo mismo de conflicto que hemos llamado de superposición de títulos.

Pues bien, la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado inclina resueltamente la resolución de este tipo de conflictos en favor de las competencias exclusivas del Estado, por su valor cons-

titucional superior» (*Estudios sobre Autonomías Territoriales*, 1985, pág. 362).

La cuestión se ha planteado, como digo, ante el TC en, al menos, dos ocasiones. En la primera de ellas se trató de un conflicto entre la Comunidad Autónoma del País Vasco, que aprobó un proyecto general de ordenación urbana de Bilbao, y el Estado, que consideraba que no debía incluirse determinada infraestructura viaria por afectar a la zona portuaria de competencia estatal, impugnó la decisión autonómica. En la STC 77/1984 de 3 de junio, el TC admite la posibilidad de la concurrencia competencial y sienta la siguiente doctrina (FJ 2º):

«La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado este Tribunal (STC 113/1983 FJ 1º). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. (...) No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto, puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe»,

estableciendo así la supremacía, en tales casos, de la competencia estatal.

El TC afirma que también las competencias municipales pueden resultar concurrentes porque en un espacio físico puede confluír la actividad de todas las instancias territoriales.

Por todo ello el TC concluye diciendo que

«lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (FJ 3º),

por la vía del mencionado 149.3 CE. En el caso concreto el TC atribuye la competencia a la Comunidad Autónoma por no haberse demostrado perturbación a las competencias estatales.

El segundo caso fue resuelto por STC 56/1986, de 13 de mayo, y en él se resuelven a favor del Estado sendos conflictos sobre ejecución de obras estatales (unos cuarteles de la Guardia Civil y un recinto aduanero). El TC reconoce que todas las competencias urbanísticas han sido asumidas por las CCAA pero no por ello el Estado «puede verse privado del ejercicio de sus competencias». De ahí que pueda imponerse por medio de las facultades extraordinarias del antiguo artículo 180.2 de la Ley del Suelo (hoy, art. 244 del RD legislativo 1/1992, de 26 de junio) en cuanto lo haga en uso de una competencia exclusiva a él atribuida y siempre que se den los presupuestos del citado artículo, esto es, la urgencia o el excepcional interés público, de manera que sólo acudiendo a tal precepto sea posible el ejercicio de la competencia.

También aquí el TC volverá a insistir en que en estas circunstancias «cobra especial importancia la siempre deseable cooperación entre el Estado y las CCAA» (FJ 5º), antes de aplicar esa facultad extraordinaria de la Ley del Suelo, que es una norma de conflicto más que una norma urbanística (R. GÓMEZ FERRER) derivada del 149.3 CE (F. LÓPEZ RAMÓN).

En definitiva, la Comunidad Autónoma tiene competencia legislativa y ejecutiva plena. Ahora bien, el entrecruzamiento de títulos competenciales del Estado puede habilitar a éste para imponer el ejercicio de sus competencias (procesalmente, en su caso, mediante un conflicto de competencias ante el TC o a través de la impugnación ordinaria ante la jurisdicción contenciosa) por la vía del artículo 149.3 CE o 180.2 LS (en la actualidad, art. 244.2 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por RD legislativo 1/1992, de 26 de junio) cuando pretenda hacer una obra y el Ayuntamiento deniegue la licencia.

La Comunidad podrá regular el procedimiento para articular la eventual concurrencia, pero el Estado también, imponiéndose por efecto de la cláusula de prevalencia citada. De ahí la necesidad, como dice el propio TC, de la coordinación y de solucionar los conflictos de acuerdo con un criterio orientador que *pondere* el respeto a la competencia estatal sin vaciar la de la Comunidad.

Un ejemplo reciente en la normativa estatal que incide en la ordenación del territorio lo tenemos en la Ley de Costas de 1988. Allí se alude a las competencias autonómicas y locales y se articula un procedimiento de colaboración que puede también generalizarse a otros campos.

Y fue precisamente al conocer de un recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 de julio) cuando el TC se pronunció en términos muy claros sobre la incidencia de los títulos competenciales estatales sobre la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, en la

STC 149/1991, de 4 de julio. Allí, el TC, aludiendo a la STC 56/1986, señala que

«...esa competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas (FJ 3º). Una consecuencia esta última por lo demás perfectamente obvia, pues como sucede en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una “política” (v.gr. protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.), y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas» (...).

Y, más adelante, añade el TC:

«La Ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) de 23 de mayo de 1983 (...) la define como “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”.

Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. Cuando todas esas actuaciones sobre un mismo territorio corresponden a una sola Administración, o en términos más generales, a un solo ente público, la ordenación del territorio planteará siempre problemas de organización, pero no originará más problemas jurídicos en sentido estricto que aquellos que surjan de la relación entre potestades de la Administración (o los poderes del ente público) y los derechos de los particulares. Este supuesto se da raras veces, sin embargo, en la realidad. La idea de “ordenación” (o de “planificación”, que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva

al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio» (FJ 1º.B).

Antes, también, en términos similares, la STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas de 1985. Así, por ejemplo, el FJ 20º.

### **III. LA AUTONOMÍA LOCAL COMO LÍMITE A LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA. EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE AUTONOMÍA MUNICIPAL**

Si en el apartado anterior nos hemos referido a la eventual incidencia en la materia «ordenación territorial» de títulos competenciales concurrentes del Estado, corresponde ahora aludir a la Administración local como límite a la potestad legislativa autonómica. Autonomía local tal y como resulta de la nueva concepción de la misma que maneja la doctrina a la luz de la Constitución y que plasma legalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conviene, por ello, referirse al concepto de autonomía municipal con un mínimo de detenimiento.

#### **1. El concepto de autonomía local: los datos constitucionales**

Cuando se aborda el tema de la Administración local y el de la distribución territorial del poder que está en su base no se puede perder de vista la conexión del mismo con los principios constitucionales. En concreto, con la idea de participación, pluralismo y Estado Social. Pero también hay que considerar el modo de prestar los servicios mediante la participación y el autogobierno ciudadanos en que se plasma la más cercana y elemental forma de gestión democrática. y considerar al mismo tiempo la óptica global de un «modelo de Estado», en palabras del Tribunal Constitucional, vertebrado pluralmente en torno a tres instancias básicas.

No siempre estos planteamientos han hallado el necesario equilibrio. La articulación entre el autogobierno ciudadano y la unidad del Estado a veces se ha hecho a costa del primero (en el absolutismo) pero en otras ocasiones sin tener en cuenta el segundo punto de referencia. En el binomio democracia-eficacia, al que se refirió ya en 1915 Adolfo POSADA, con frecuencia se ha buscado lo segundo desconociendo la primera parte; pero a veces, también, logrado lo primero se dejó en el olvido lo segundo. Por otra parte, tras años de vaciamiento y sometimiento de los entes locales al Estado centralista se ha pretendido pasar pendularmente a una exaltación de la autonomía local sobre

la base de una pretendida autosuficiencia municipal que la realidad desmiente cada día, porque los problemas de una sociedad compleja e interrelacionada no son compartimentalizables en ámbitos estancos y cerrados. Lo mismo cabe decir cuando, tras la Constitución, se ha pretendido enfrentar la autonomía local a las Comunidades Autónomas como si aquella fuera de mejor condición que la de éstas, cuando lo que se deduce de la Constitución es que la autonomía que se reconoce a ambas instancias tiene la misma sustancia («todas estas entidades gozan de autonomía», dice el art. 137 CE) aunque diferente *alcance* y, por tanto, distinta capacidad de conformación social, obviamente más amplia en el caso de las CCAA.

Hay que ir pues, a los datos constitucionales.

La Constitución de 1978 ofrece pocas pautas sobre el régimen y composición de los entes locales. Después de afirmar, en el artículo 137, que «el Estado se organiza territorialmente» en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, gozando todas estas entidades de autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses», apenas tres artículos (140 a 142) se dedican a la Administración local. Como han dicho F. SOSA y P. DE MIGUEL, «la Constitución no ha establecido ni el núcleo de sus competencias propias, ni un sistema acabado de articulación con las Administraciones superiores, limitándose a declarar que en el orden competencial dispondrán de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses, y que su régimen jurídico general –el llamado “régimen local”– será fijado por el Estado en sus elementos básicos y por las CCAA en sus elementos de detalle»; cuestión esta última que se deriva, tal y como ha afirmado el TC, de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª CE que reserva al Estado la regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y que es donde halla su encaje constitucional la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985.

De los preceptos constitucionales, no obstante, se deducen ya unas primeras consecuencias:

a) Que los Municipios, las Diputaciones y los demás entes locales, como las CCAA, son Estado. Este «se organiza territorialmente». Por tanto, aquellos entes contribuyen a *configurar* el Estado, un «modelo de Estado» vertebrado en tres instancias (SSTC de 27 de febrero de 1981 y 28 de julio de 1981, entre otras).

b) Que la autonomía que se les otorga lo es para su gobierno y administración, es decir, que se garantiza su existencia (garantía institucional) –aunque no la de todas y cada una de las entidades locales–, pero no se garantiza constitucionalmente un elenco tasado de competencias propias y exclusivas. Su contenido competencial depende de la ley.



c) Que es la ley, en efecto, la que atribuye las funciones y competencias locales, y que, para cumplirlas, deberán disponer de unas Haciendas «suficientes» (art. 142 CE). La ley estatal o autonómica puede redistribuir en más o en menos las actuales competencias municipales con el límite del «núcleo esencial» de la institución en los términos de la STC de 28 de julio de 1981, que cito luego, y de las posteriores de 23 de diciembre de 1982, 16 de mayo de 1983 y 27 de febrero de 1987.

d) Que debe haber una ley de régimen local reguladora de su organización y régimen jurídico cuyos aspectos básicos, al menos, corresponden al Estado (art. 149.1.18ª), pero que podrán desarrollar las CCAA que tengan competencias para ello.

e) Que sobre los entes locales podrá incidir tanto la legislación del Estado como la de las CCAA, atribuyéndoles competencias –propias o delegadas– en sectores concretos de la actividad pública. Es decir, que la determinación de las competencias –propias o delegadas– de los entes locales no está primariamente en la regulación del régimen local sino que vendrá fijada en la legislación sectorial que dicten, en función de su propio sistema de distribución de competencias, el Estado y las Comunidades Autónomas.

\* \* \*

A partir de estos datos se pueden destacar ahora tres ideas que condicionan otros problemas de fondo:

– La reforma de las Administraciones locales se enmarca en el nuevo engranaje organizativo y competencial del Estado, de forma que el principio de descentralización (art. 103 CE) que informa todo el texto constitucional como apuesta por la eficacia y por el acercamiento de los centros de poder al ciudadano exige y postula que en la misma medida en que pierde protagonismo gestor la Administración del Estado lo adquieran no sólo las Administraciones autonómicas sino también las Corporaciones locales, funcionando como un todo coordinado.

– En ese contexto no debe perderse de vista el significado democrático e integrador del municipio: la Administración más cercana al ciudadano, ámbito abierto e instancia de participación.

– Pero también, y en tercer lugar, la necesidad de la eficacia desde el punto de vista técnico y económico. Dicho de otra manera: la atribución de competencias no es una operación aislada y abstracta sino que tiene que tener en cuenta los datos de la realidad.

Estas tres ideas, a mi juicio, enmarcan y condicionan otros problemas de fondo entre los que destaca la cuestión de las competencias concretas en una sociedad plural en la que los llamados «intereses locales» han dejado de tener ese carácter exclusivo, lo que conduce inexorablemente a la colaboración entre todas las instancias políticas y administrativas más que al enfrentamiento y la búsqueda de la exclusividad. Ello supone, entre otras cosas, una redefinición de la autonomía municipal, como ha efectuado la Ley de 1985 recogiendo una elaboración doctrinal que surge en Alemania y a la que inmediatamente me refiero.

En el fondo de estos planteamientos late una idea que está implícita en todas las construcciones doctrinales y jurisprudenciales posteriores a la Constitución: la de la necesaria vertebración del Estado. Como hace más de veinte años apuntara el prof. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, el problema básico del régimen local sigue siendo el de su concepción, es decir, el problema de «la articulación del autogobierno ciudadano, cumplido sobre cada una de las áreas territoriales, con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene», y con el papel superior que corresponde a las Comunidades Autónomas, añadiríamos hoy.

La idea de la vertebración del Estado inspira toda la operación que la Constitución propicia de redistribuir los poderes sobre la hipótesis de la eficacia, la cercanía y el mejor conocimiento de los problemas reales. Idea que se plasma en la distribución de competencias, pero que exige también inexcusablemente sistemas de cooperación y coordinación válidos tanto para las relaciones Estado-CCAA como para las de ambos con las Corporaciones locales. Los resultados obtenidos hasta ahora en este último orden de cosas no pueden ser calificados ciertamente de satisfactorios, porque la coordinación no es fácil y la colaboración no depende sólo de los instrumentos técnicos –que son pocos– sino, sobre todo, de la voluntad política y del difícil equilibrio entre la conciencia de una acción muchas veces participada y la necesidad de que los ciudadanos perciban claramente la responsabilidad de cada instancia, que será juzgada luego en el terreno electoral...

## **2. El nuevo planteamiento de la autonomía local. La autonomía local como garantía institucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

Es en este momento cuando hay que hacer referencia a la idea de autonomía municipal, tal y como hoy es concebida. Es decir, identificar el núcleo que la Constitución garantiza a los entes locales para verificar algo que ha quedado

más atrás apuntado, a saber: que las leyes sectoriales pueden redefinir las competencias que hoy asumen las Corporaciones locales, reduciendo su contenido o ampliándolo, y que dichos entes pueden asumir competencias delegadas de las CCAA bajo la dirección y control de éstas. Hasta qué punto todo ello es compatible con el concepto tradicional de autonomía municipal, entendido como un núcleo cerrado y separado de competencias propias y exclusivas, es la cuestión que hay que desarrollar mínimamente.

Tradicionalmente la autonomía municipal se interpretaba como la asunción de la titularidad de competencias propias y exclusivas. Esta concepción supone, desde un punto de vista ideológico, al menos tres tipos de consecuencias:

- a) la idea de enfrentamiento con los otros poderes,
- b) la idea de autosuficiencia municipal, y
- c) la idea de la existencia de esferas independientes de intereses, según correspondan o no al ámbito local.

Esta concepción, justificada en el municipalismo romántico, se apoya en la tesis francesa del *pouvoir municipal*, que suponía el reconocimiento de un ámbito exento del municipio y la identificación de un bloque competencial que, por esencia, correspondía a las Corporaciones locales. La identificación de ese ámbito competencial correspondía a la Ley Reguladora del Régimen Local, en cuya expresión se incluía tanto la organización y el régimen jurídico como las competencias que plasmaban ese «poder municipal». El régimen local era, pues, una materia compacta e identificable.

Este planteamiento, sin embargo, se veía negado en la realidad porque, partiendo de la idea de exclusividad local allí donde hay intereses locales, es difícil encontrar en una sociedad compleja e interrelacionada materias o intereses que únicamente afecten al municipio. Partiendo de esa constatación de la realidad, la concepción clásica de la autonomía local que pretendía teorizar una exaltación del municipio, conducía paradójicamente al centralismo pues siendo pocos los intereses exclusivamente domésticos, locales, la autonomía quedaba constreñida únicamente a esos pocos intereses. Recuérdese, así, el artículo 156 de la vieja Ley de Régimen Local de 1955 por contraposición a su amplísimo artículo 101.

Esta concepción entra en crisis por esa razón. Las Administraciones locales, como ha escrito S. MUÑOZ MACHADO, «son también una pieza más de un aparato público que hay que comprender de continuo y funcionando conforme a pautas unitarias». Y es desde estos planteamientos como se abre paso una concepción de la autonomía local que recoge primero la doctrina, asume luego el Tribunal

Constitucional y plasma finalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El punto de partida está en que el régimen local no es una materia compacta sino que hay que separar los aspectos organizativos de los competenciales. En cuanto a los primeros, dado que en nuestro sistema las Administraciones locales son, como se ha dicho, elementos del Estado y de las CCAA, ese carácter bifronte justifica que concurren ambos –Estado y CCAA– en su regulación. En cuanto a los segundos, dado que no hay unos intereses *exclusivamente* locales, serán las leyes sectoriales, en función de la distribución de competencias Estado-CCAA, quienes atribuyan a las Administraciones locales su *quantum* competencial concreto.

Y, ¿cuál es el contenido entonces de la autonomía que la Constitución garantiza? El TC se ha referido a ello en el Fundamento Jurídico 3º de su conocida Sentencia de 28 de julio de 1981 acudiendo al concepto de «garantía institucional», en los siguientes términos:

«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. *Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.* Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (el subrayado es mío).

Lo que garantiza el precepto constitucional, pues, no es un elenco de asuntos locales sino el derecho de todos los entes de ese nivel territorial a intervenir en todos los asuntos que afecten a la comunidad, con independencia del dato de la relevancia local o supralocal; intervención de distinta intensidad y que puede ir desde la decisión al mero informe, pues la garantía institucional no asegura un contenido concreto sino la preservación de la institución como tal. Garantía que se erige frente al legislador ordinario al que no se fija más límite que el núcleo esencial que la institución asegura.

Se comprende, pues, que desde estos postulados cobre un papel decisivo el mecanismo reaccional de defensa de la institución así garantizada. Es obvio que las Corporaciones locales pueden interponer recursos en defensa de su autonomía cuando mediante actos o acuerdos de otras Administraciones se pretenda desconocer aquélla. Pero la garantía institucional lo es, como digo, frente al legislador y el único mecanismo reaccional frente a la ley es entonces el recurso de inconstitucionalidad ante el TC para el que, como se sabe, las Corporaciones locales no están legitimadas. De ahí que la Ley 7/1985 establezca en su artículo 119 un mecanismo indirecto de dudosa operatividad práctica.

El TC ha repetido esta doctrina en diversas ocasiones, la última en la STC 27/1987, de 27 de febrero, sobre la Ley valenciana de Coordinación de Diputaciones, en cuyo Fundamento Jurídico 2º puede leerse:

«Como este Tribunal ha precisado en repetidas ocasiones (SS 4/1981, de 2 de febrero, y 32/1981, de 28 de julio, fundamentalmente), dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal».

De la importante Sentencia más atrás citada, referida al tema de las Diputaciones Provinciales catalanas, se pueden hacer derivar consecuencias que ya se han apuntado:

– No hay asuntos exclusivamente locales.

– Autonomía es un poder limitado de autoorganización que implica el reconocimiento de potestades para actuar como tal Administración o poder público (potestad reglamentaria, sancionatoria, organizatoria...), pero que no dice nada de su extensión y alcance en los distintos sectores materiales de actividad. Su contenido institucionalmente garantizado apela, sobre todo, a la organización y sus medios, es decir, más la *cómo* que al *cuánto*.

– El alcance y extensión para diseñar, con esos medios, una política propia, dependerá de la ley, aunque ésta deba inspirarse en el principio de descentralización (art. 103 CE). Y ese contenido material no tiene por qué ser homogéneo, no implica en todos los casos competencias decisorias, vendrá determinado fundamentalmente por la legislación sectorial y consistirá en competencias propias, con distinto alcance, y competencias delegadas.

Interesa destacar ahora una observación que recalca también con énfasis el prof. S. MUÑOZ MACHADO. Me refiero al hecho de que las CCAA asumen, en virtud de sus Estatutos, competencias y responsabilidades que antes correspondían a la Administración del Estado. Sucede que puede tratarse de materias sobre las que igualmente disponían de competencias las Corporaciones locales. Pues bien, hay que entender que las competencias que inicialmente asumen las CCAA son sólo las competencias del Estado. Así se deduce claramente del Fundamento Jurídico 7º de la STC de 8 de junio de 1982, razón por la que –dice el TC– se «hacen aún más necesarias, si cabe, la antes aludida cooperación y colaboración entre todas las autoridades interesadas». Pero, dicho esto, ello no quiere decir, precisamente a partir de las premisas expuestas con anterioridad, que las CCAA no puedan operar legislativamente una redistribución de las competencias. Redistribución que, como apunta MUÑOZ MACHADO, «puede tener el sentido de asumir la Comunidad Autónoma competencias antes ejercidas en sede local, también la de ampliar las que los entes locales ejercían o, en fin, el de entregarlas a entes locales distintos». Y ello con el único límite de no poder vaciar el ente local, aunque desde una óptica no arbitraria pues esa redistribución, en su caso, debe tener en cuenta tanto el principio descentralizador como la ponderación del interés prevalente y motivar suficientemente la redistribución efectuada. En tal sentido, también, la STC de 28 de julio de 1981.

Así, pues, la posición constitucional de los entes locales y la concepción de su autonomía puede decirse que ha cambiado profundamente. En lo estructural «el legislador estatal fijará las bases y el autonómico el detalle, y en lo competencial cada uno de dichos legisladores deberá determinar, al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias que le estén atribuidas, cuáles son los “intereses locales” existentes» (F. SOSA y P. DE MIGUEL). Ahora bien, siguen diciendo estos autores, como la superposición de intereses «se ha convertido en la regla general de las complejas sociedades contemporáneas en las que son raras las materias que en su integridad pueden atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones locales y, lógicamente, también raras aquellas en las que no exista un interés local en juego» era obligado revisar la concepción tradicional de la autonomía local vinculada a un bloque de competencias propio. El argumento de que «la autonomía local lo es *enteramente* en el marco de la

ley –ha dicho L. PAREJO– es incontestable: toda la acción autónoma local es ejecución de una legislación heterónoma, que es expresión, por tanto, de intereses supralocales (estatales o autonómicos)». De donde resulta que el criterio desde el que debe producirse la concreción por la ley ordinaria y sectorial de la autonomía local no es otro que el del derecho a intervenir con mayor o menor intensidad y que puede ir desde la asignación de la entera capacidad de decisión o la asunción de facultades parcialmente decisorias a la atribución de competencias sometidas a instrucción o delegadas o incluso al establecimiento de técnicas de informe o procedimientos conjuntos, que en todo caso respeten la potestad de autoorganización local.

Hay, pues, un amplio margen para el legislador, que puede aumentar o reducir las competencias locales, pero no eliminarlas. En todo caso, sobre la base de tres principios orientadores:

- el de descentralización, cuando sea posible;
- el de ponderación del interés prevalente;
- y el de justificar, como ha dicho el TC, con una «razón suficiente» el debilitamiento competencial de las Administraciones locales.

Naturalmente la articulación de estos principios y su verificación en el caso concreto hacen que cobre especial importancia la capacidad de reacción frente al instrumento que puede desconocerlos, la ley, que sólo puede ser controlada, en su caso, por el Tribunal Constitucional mediante los recursos de inconstitucionalidad para cuya interposición directa no están legitimadas las Corporaciones locales. Ése es, justamente, el flanco débil de todo el sistema que no era fácil de resolver porque tampoco se podía ampliar desmesuradamente la legitimación para acceder al TC ampliándola a 8.000 municipios. El art. 119 de la Ley 7/1985 ensaya una difusa solución de compromiso.

### **3. La autonomía local en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985**

Todos estos planteamientos los recoge y asume la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que parte de la idea apuntada de la vertebración del Estado y de articular ámbitos competenciales de colaboración mejor que núcleos separados de competencias.

La Exposición de Motivos de la Ley es ya suficientemente explícita, cuando afirma:

«son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones locales; lógicamente también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego; de ahí que la cuestión de los ámbitos competenciales de los entes locales deba tener en cuenta una composición equilibrada de los siguientes factores:

a) la necesidad de la garantía suficiente de la autonomía local, que cumple satisfacer en primer término a la ley general por tratarse del desarrollo de una opción constructiva constitucional, que, por tanto, ha de tener vigencia en todo el territorio de la Nación en términos de, cuando menos, un mínimo común denominador en cuanto al contenido de dicha autonomía.

b) la exigencia de la armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública, pues es a todas luces claro que una y otra no pueden, so pena de inconstitucionalidad, anularse recíprocamente.

c) La imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local desde la legislación de régimen local».

El artículo 2.1 de la Ley fija el principio general, verdadera directriz sobre la que pivota todo el sistema:

*«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».*

Como se ha venido diciendo, se asegura aquí no un elenco de competencias tasado sino el «derecho a intervenir» en los asuntos que afecten al círculo de intereses locales que deberá fijar la ley; derecho que se plasmará en competencias concretas, de mayor o menor intensidad, teniendo en cuenta en todo caso dos ideas: el principio constitucional de descentralización y el de capacidad de gestión.



No se puede precisar más. No obstante, como la ley no incorpora un derecho de acceso ante el Tribunal Constitucional para defender la autonomía local así diseñada frente a las leyes estatales o autonómicas, pareció conveniente enunciar en forma descriptiva un elenco mínimo de materias en las que las Administraciones locales tendrían necesariamente alguna competencia y cuya concreción corresponde a la ley, que, por el juego de la distribución competencial, será normalmente la ley autonómica. La Ley 7/1985 fija, pues, un mínimo competencial y un cuadro material. Veámoslo:

1.— Por de pronto, y sin perjuicio de la redistribución que vayan haciendo poco a poco las leyes sectoriales, se congela la situación competencial anterior, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda:

«Hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos 5, apartado B, letra a; 25, apartado 2, y 36, de esta ley, no disponga otra cosa, los Municipios, las Provincias y las Islas *conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente* en la fecha de entrada en vigor de esta Ley.

Los Municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones Públicas».

2.— Por lo que se refiere a los Municipios, el artículo 26 establece los *servicios mínimos* que deberán prestar en todo caso «por sí o asociados». El precepto distingue entre servicios mínimos obligatorios en todos los Municipios (alumbrado, cementerio, recogida de basuras, limpieza viaria, abastecimiento de agua, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación y control de alimentos y bebidas) y aquellos otros, también obligatorios, en función del número de habitantes, especificándolos para municipios de más de 5.000, 25.000 y 50.000. Se establece también la posibilidad de que la Comunidad Autónoma dispense, excepcionalmente, a algunos municipios de estas obligaciones y se fija el principio de que la «asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos» (art. 26.3); criterio este que ha de ser tenido especialmente en cuenta y que en las Comunidades Autónomas uniprovinciales corresponde llevar a cabo a la Comunidad, que se subroga en las competencias de la desaparecida Diputación Provincial.

3.— La Ley fija luego un elenco de materias en las que «*el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado*

y de las Comunidades Autónomas» (art. 25.2). El apartado d) del mencionado precepto se refiere precisamente a «Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística» y en los apartados e) y f) se alude, respectivamente, a «patrimonio histórico-artístico» y «protección del medio ambiente».

Más atrás me referí al porqué de la conveniencia de esta enumeración descriptiva que se contiene en los quince apartados del artículo 25.2, como contrapartida a la inexistencia de un derecho reaccional frente a las leyes. En todo caso, se trata sólo de una enumeración respecto de la que no se señalan qué funciones o competencias concretas corresponden a los Municipios, pues ello depende, como he dicho, de la ley sectorial. El último párrafo de este artículo 25 es claro y reiterativo: «3. Sólo la ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2».

Por ejemplo, en materia de urbanismo se puede dictar una ley, sólo controlable por el TC, que modifique la situación competencial vigente de la Ley del Suelo para ampliar las competencias municipales (por ejemplo, que todos los municipios aprueben definitivamente sus Planes Parciales) o para reducirlas, pero manteniendo en la materia algún tipo de competencia municipal, que puede ser como competencia propia —en cuyo caso si incide en intereses superiores procederán técnicas de coordinación a tenor del artículo 10.2 de la ley— o como competencia delegada, según lo previsto en el artículo 27. Así lo establece también el artículo 7 cuando dice que las competencias propias las determina la ley, se ejercen en régimen de autonomía, bajo la propia responsabilidad y «atendiendo siempre a la debida coordinación» con las demás Administraciones; y que las competencias delegadas pueden prever técnicas de dirección y control por la Administración delegante respetando «en todo caso» la potestad de autoorganización local.

Que puede no tratarse de la competencia total, plena y exclusiva de toda una materia sino más bien, como sucederá con frecuencia, de facultades decisorias parciales, queda definitivamente claro en el artículo 62 de la Ley, que plasma la doctrina constitucional a la que más atrás me he referido en los siguientes términos:

*«En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final.»*

En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la Entidad local».

4.- Establece la Ley también la posibilidad de que los Municipios reciban competencias delegadas de otras Administraciones que determinarán el alcance, contenido y condiciones de la delegación. Su régimen se contempla en el artículo 27 de la Ley 7/1985.

5.- Finalmente, la Ley establece en su artículo 28 que «los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente», es decir, en aspectos que afectan directamente al ciudadano y que son, muchos de ellos, grandes dinamizadores sociales o se refieren a principios constitucionales (así, los artículos 27, 44, 14, 47, 43 y 45 CE, que aluden a las actividades citadas en el precepto reproducido) que «vinculan a todos los poderes públicos».

En resumen, por lo que se refiere a los Municipios:

a) Conservan transitoriamente las competencias que tenían, sin perjuicio de su distribución, en más o en menos, por las leyes sectoriales y atendiendo a los principios expuestos.

b) Deben prestar, por sí o asociados, y con ayudas, en su caso, una serie de servicios mínimos.

c) Se establece un elenco de materias sobre las que las leyes correspondientes les deben atribuir competencias, cuya determinación puede ser variable. Competencias propias que podrán ser coordinadas con las demás Administraciones.

d) Podrán recibir también competencias delegadas.

e) Cabe, por último, que lleven a cabo actividades complementarias con las de otras Administraciones.

## IV. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: COLABORACIÓN Y CONTROL

### 1. El principio de colaboración

La articulación entre el Estado, las CCAA y las Corporaciones locales en la consecución de unos objetivos comunes es uno de los problemas fundamentales de todo Estado compuesto, que se agudiza en aquellas materias, como la ordenación del territorio, que afectan horizontalmente a casi todas las políticas sectoriales de los distintos niveles de gobierno.

No cabe duda que la unidad de acción es más fácil desde planteamientos exclusivamente jerárquicos, pero ese era justamente el Estado centralista contra el que reacciona el «modelo de Estado» adoptado por la Constitución. La unidad en la diversidad y en la complejidad es más difícil, ciertamente, pero ese es el postulado constitucional. De ahí la necesidad de que todas las instancias se convenzan de la exigencia tantas veces repetida por el Tribunal Constitucional de la cooperación, de la coordinación, de la colaboración, en definitiva. Porque en última instancia, como también dice PAREJO, «esta organización territorial del poder no encuentra su lógica en sí misma, antes bien entronca con y sirve al valor del pluralismo político y, a través de éste, al carácter democrático del Estado».

El principio general de colaboración es también una consecuencia de la inexistencia de una nítida separación de intereses que pueda conducir a una a su vez nítida separación competencial. Como dice S. MUÑOZ MACHADO: «el fenómeno de la interconexión de intereses (...) impide una separación neta entre instancias administrativas e invoca la necesidad de la cooperación». Cooperación que es un principio constitucional que apela al acuerdo voluntario y pactado y sólo en segunda instancia a técnicas formalizadas, que, no obstante, sin aquella base, únicamente garantizarán soluciones conflictuales pero no fórmulas de eficacia gestora.

El TC se ha referido en numerosas ocasiones a este tema. Así, en el FJ 14º de la STC 18/1982, de 4 de mayo, se afirma que la colaboración es un deber «que no es menester justificar en preceptos concretos» y que se encuentra

«implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las CCAA, se eleva

por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación».

En las Sentencias 32/1983, de 28 de abril, 42/1983, de 20 de mayo y 27/1987, de 27 de febrero, se insiste en la idea de colaboración y, más en concreto, de coordinación por su virtualidad integradora.

Como han señalado los autores del «Informe sobre las Autonomías» (Ed. Civitas, Madrid, 1988), de todo ello cabe deducir

«que las partes deben mantener una actitud leal y positiva en sus relaciones mutuas y que el clima de recelo, confrontación y conflicto, presente muchas veces en la actualidad, debe ser sustituido por otro en el que impere la voluntad constructiva, el diálogo, la búsqueda del acuerdo y el esfuerzo conjunto para la consecución de objetivos que, si bien pueden recaer bajo la más directa responsabilidad de una u otra instancia, atañen a todos por igual, desde la conciencia de que el buen funcionamiento de las partes es indispensable para el buen funcionamiento del conjunto».

## **2. Las técnicas de colaboración: en especial, las previsiones de la Ley 7/1985**

La articulación y concreción de ese deber general de colaboración apela fundamentalmente a los aspectos *procedimentales*, a mecanismos paccionados más que a técnicas de imposición. Un exponente máximo de esa colaboración es la coordinación de acciones mediante *Directrices* que, como las de la CEE, apelan a resultados, y *Planes* en los que se plasma un diagnóstico, un pronóstico, unas prioridades y un programa de acción. Un lugar de encuentro de las distintas acciones en el que lo esencial es su procedimiento de elaboración y formación. Así en el caso del previsto en el artículo 131 CE («de acuerdo con» las CCAA, dice). Así también en los Planes de Ordenación Territorial. Así, en el fundamental mecanismo de colaboración Diputaciones Provinciales-Municipios que son los Planes Provinciales de Cooperación de Obras y Servicios (artículo 36.2.a LRBR), que deben coordinarse igualmente con las CCAA como han realizado varias leyes en los casos de Aragón, Castilla-León, Andalucía y Comunidad Valenciana, habiendo sido objeto esta última de impugnación, resuelta por la STC 27/1987, de 27 de febrero, que sólo declara inconstitucional el efecto suspensivo del requerimiento dirigido por la Comunidad a las Diputaciones si aquélla entiende que éstas no respetan las Directrices de Coordinación de los mencionados planes.

Por lo que hace a las relaciones entre el Estado y las CCAA con las Corporaciones locales se regulen con pretensión de aplicación generalizada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de la manera que ahora sintetizo.

Recuérdese, en primer lugar, que la ley sectorial autonómica puede *redistribuir* las competencias locales en los términos más atrás expuestos. Pues bien, la coordinación formalizada que regula la LRBRL opera en el campo de las competencias locales asignadas como propias, porque en las delegadas las CCAA se pueden reservar mecanismos de control al hacer la delegación (art. 27 LRBRL).

Dicho esto, la Ley comienza estableciendo los principios sobre los que se asienta y que tienen su anclaje constitucional en los que el artículo 103 CE enuncia. Estos principios se enumeran en el artículo 10 y se precisan en el artículo 55, que es el que abre el Capítulo dedicado a las relaciones interadministrativas. Dice así el artículo 10:

«1.— La Administración local y las demás Administraciones Públicas *ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.*

2.— *Procederá la coordinación de las competencias de las Administraciones locales entre sí y, especialmente, con las restantes Administraciones Públicas cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.*

3.— Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales».

Por su parte, el artículo 55, concretando más estos principios, establece:

«Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.

b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas».

Estos son los criterios y principios sobre los que descansa una articulación administrativa compleja y no centralista y sobre los que se asienta una distribución competencial que no puede repartir rígida y nítidamente las funciones porque los intereses que cada Administración tutela tampoco están nítidamente separados. Principio de cooperación al que se ha referido numerosas veces el TC y que debe consistir en una cooperación y asistencia «activas», como señala el citado apartado d) del art. 55 LRBRL.

Sobre la base de estos principios, las relaciones interadministrativas se organizan en torno a la idea de la colaboración pactada, negociada, convenida. Junto a esta idea, y reforzándola, la ley prevé fórmulas orgánicas y funcionales de colaboración. Así, cabe la posibilidad de crear órganos interadministrativos de carácter deliberante o consultivo, que se conciben en términos muy amplios pues pueden ser generales o sectoriales, de ámbito autonómico o provincial, de contenido político o simplemente técnico... Y junto a ello la previsión de técnicas funcionales como la participación en la elaboración de planes para armonizar los intereses públicos afectados, etc.

Es, pues, la idea de la colaboración voluntaria la que preside inicialmente la coordinación. Como ha dicho el prof. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, estos instrumentos cooperativos «no crisan, sino más bien engrasan el correcto funcionamiento de un Estado compuesto y sus valores de integración». Se trata de remedios preventivos que, como digo, pueden adoptar la fórmula más habitual del *convenio administrativo*, pero también *el órgano deliberante o consultivo* de composición múltiple o la *participación* en la elaboración de los imprescindibles y cada vez más importantes instrumentos de *planificación* (económica, territorial, sectorial) regional. En este mismo contexto básico se integran otras formas de cooperación voluntaria e informal como los contactos personales periódicos, deliberaciones conjuntas, publicación de estudios, orientaciones técnicas, manuales informativos, procedimientos participados, informes recíprocos, etc.

Esta es la base de los artículos 57 y 58 LRBRL. Dice así el artículo 57:

«La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades

Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, *se desarrollará con carácter voluntario*, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, *mediante* los consorcios o *convenios administrativos* que se suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información».

Y, por su parte, el artículo 58 establece:

«1.– *Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales*. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.

Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración local. Reglamentariamente se establecerá la composición, organización y funcionamiento de la Comisión.

2.– Tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas.

*En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados».*

En tal sentido se orienta la regulación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, a los que se refiere el artículo 36 LRBRL, contenida en los artículos 32 y 33 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.

Así, pues, el centro de gravedad de la coordinación está en los citados artículos 57 y 58. Estos mecanismos se refuerzan a través de la coordinación formalizada que se contempla en el artículo 59 y a la que complementan los artículos 60 y 61; supuestos todos ellos que tienen en común el estar en juego intereses supralocales.



El artículo 59 alude a Planes Sectoriales. Se trata de una medida que está pensada como complementaria de las anteriores y que exige la existencia de una clara incidencia de la actividad local en intereses supralocales condicionando relevantemente los de otras Administraciones o concurriendo con los propios de éstas ¿Qué establece este precepto al que deberá atenerse cualquier ley autonómica de atribución de técnicas de coordinación? Teniendo en cuenta que el artículo está pensado para facilitar la coherencia administrativa, pero también para garantizar la autonomía local, su contenido está lleno de sutilezas y matices. Dice así el artículo 59 LRBRL:

«1.- A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

*La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.*

*Las Entidades Locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.*

2.- En todo caso, la ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas».

En definitiva, se exige una ley para regular el mecanismo de coordinación cuyo instrumento deberá ser necesariamente un plan donde se concretarán los intereses supramunicipales afectados y en cuya elaboración habrán participado las entidades locales para poder «armonizar los intereses públicos afectados» (art. 58.2). Finalmente, las facultades de las entidades locales se deberán ajustar a los mencionados planes, pero esta previsión, como señala L. PAREJO, no juega

sólo como un deber sino también como una garantía de la potestad de autoorganización local «pues los planes de coordinación en ningún caso podrán llegar a establecer sus determinaciones de tal forma que no dejen espacio para el juego de la propia programación o planificación por parte de los entes locales».

Los Planes Sectoriales se convierten así en la clave de bóveda de la coordinación formalizada. Y teniendo presente que está en manos de las CCAA la posibilidad de una redistribución competencial, el núcleo primario de la coordinación afectará a aquellos ámbitos donde necesariamente deba existir algún tipo de participación local. Uno de estos ámbitos puede ser la planificación territorial. Otro, en el caso de las Diputaciones, los Planes Provinciales de Obras y Servicios, emparentados con los anteriormente citados.

Naturalmente este sistema, como han afirmado los autores del ya citado *Informe sobre las Autonomías*, «presupone unos comportamientos administrativos y una capacidad de definición de políticas públicas coherentes que, hasta la fecha, no es lo que más ha caracterizado el funcionamiento de las instituciones autonómicas».

El sistema de relaciones interadministrativas contiene dos previsiones más en los artículos 60 y 62. Según el primero de ellos se prevé un mecanismo de sustitución cuando la entidad local incumpla obligaciones legales. Previsión que se funda en la estructura compleja de los intereses públicos que se entrecruzan y que se somete a diversas cautelas (requerimiento previo, otorgamiento de un plazo suficiente...). Dice así el artículo 60 LRBRL:

«Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la ley de forma que tal *incumplimiento afectara al ejercicio de competencias* de la Administración del Estado o *de la Comunidad Autónoma*, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, *deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario*. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento *persistiera*, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en *sustitución de la entidad local*».

El artículo 62, por su parte, contempla una consecuencia más del mencionado entrecruzamiento de intereses: el caso de que las leyes sectoriales no puedan atribuir funciones concretas a los entes locales. Dice así:

«En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las leyes reguladoras de

la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades Locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final.

En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la Entidad Local»,

que es donde se refugia la garantía última de la autonomía local.

El sistema se cierra con las técnicas de *impugnación jurisdiccional* contempladas en los artículos 65 y 66. La efectividad de la coordinación queda entregada, pues, en última instancia, al juez que decide también sobre la petición de suspensión de acuerdos locales, sin que quepa la suspensión administrativa, con la única excepción del supuesto extraordinario previsto en el artículo 67.

### **3. La judicialización de los sistemas de control sobre las Corporaciones locales**

Como acabo de señalar, el tema de los *controles* de las Corporaciones locales ha sufrido un profundo cambio, produciéndose su *judicialización* prácticamente completa. El ex-Magistrado del TC, prof. R. GÓMEZ-FERRER, ha dicho recientemente que «debe ponerse especial cuidado en la distribución de competencias de acuerdo con los intereses públicos en presencia, porque una vez distribuidas, los niveles territoriales superiores poseen unas técnicas de control de legalidad de alcance limitado, dado que, con carácter general, la Administración superior no puede incidir por voluntad unilateral en la validez o la eficacia de los actos emanados del Municipio». En definitiva –añade este autor– «no cabe ya la fácil solución de atribuir facultades decisorias al municipio para someter luego esta decisión a técnicas intensas de tutela. (...) La Comunidad, en atención a los intereses públicos concurrentes y a la capacidad de gestión, y siguiendo en todo caso los criterios de la LRBRL, podrá atribuir más o menos competencias decisorias al municipio; pero lo que no podrá es someter el ejercicio de estas competencias a técnicas de control de legalidad no previstas en el sistema de relaciones interadministrativas y de impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones establecido por la LRBRL» («Legislación en materia de urbanismo: competencia de la Comunidad y novedades más significativas», en el volumen colectivo *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*).

La cuestión plantea el problema de la compatibilidad con la mencionada LRBRL de los mecanismos previstos en la legislación estatal y autonómica

sobre urbanismo, régimen del suelo y ordenación del territorio que establecen técnicas de tutela sobre las Corporaciones locales. Fundamentalmente la subrogación o sustitución competencial y la suspensión de acuerdos municipales: suspensión de planes a tenor del artículo 51 LS (hoy, art. 130 del Texto refundido de 1992) o suspensión de licencias ilegales del derogado artículo 186 LS, que ha sufrido un cambio importante en el correspondiente art. 253 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

La *subrogación*, o, mejor, *sustitución*, como prefiere denominarla la doctrina, es una técnica prevista en la Ley del Suelo (arts. 5.4, 33, 218, 220, etc. del texto de 1976 y, hoy, arts. 121, 252, 300, etc. del texto de 1992) según la cual los órganos urbanísticos de una Administración sustituyen en sus cometidos a los de la Administración local en casos tasados de inactividad, incumplimiento o imposibilidad de ésta. Esta técnica ha sido retomada por casi todas las leyes autonómicas sobre urbanismo y ordenación territorial (así, en Cataluña, Andalucía, Madrid, Navarra, Galicia, Baleares...).

La doctrina ha admitido esta técnica y no se ha cuestionado, salvo excepciones, su compatibilidad con la Constitución o la autonomía local. Así, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., 1981; F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Delegación, sustitución, avocación*, en el volumen colectivo «Tratado de Derecho Municipal», I, 1988, págs. 231 y ss.; o J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, 4ª ed., I, 1988, pág. 101.

J.L. GONZÁLEZ BERENGUER entiende, por el contrario, que las subrogaciones son «contrarias a la legislación básica en la materia, así como a la garantía institucional, constitucionalmente establecida, de la autonomía local» («Informe relativo a la constitucionalidad de la Ley 11/1985 sobre adaptación de la Ley del Suelo a Galicia», hoy en su libro *Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo*, 1986, pág. 62).

Por su parte, R. GÓMEZ-FERRER apunta una doble perspectiva. Si se pone el acento en la competencia municipal sería un acto que incide en la autonomía, pero no si se estima que en estos casos se trata de competencias alternativas condicionadas, es decir, que el ejercicio de la competencia por parte de la Comunidad Autónoma está condicionada a que no la ejerza el municipio en un plazo determinado, incumpliendo su deber de hacerlo. Desde esta perspectiva podría incluso pensarse que la mayor parte de los supuestos de sustitución tienen anclaje en la propia LRBRL cuyo artículo 60, más atrás mencionado, prevé justamente la sustitución cuando una entidad local incumpla sus obligaciones y ese incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de otras Administraciones, previo requerimiento y el otorgamiento del plazo necesario.

En definitiva, la sustitución no podría basarse en valoraciones discrecionales (J. SALAS) sino regladas y, en cualquier caso, el acto de la sustitución será impugnable jurisdiccionalmente (L. ORTEGA ÁLVAREZ).

El TS exige, por eso, una interpretación restrictiva del alcance de la sustitución. En tal sentido, la STS de 28 de enero de 1986.

Más problemas presentan los supuestos de *suspensión* de actos de las Corporaciones locales por parte de autoridades estatales o autonómicas. Es el caso paradigmático del antiguo artículo 186 de la Ley del Suelo, reproducido también en términos similares por diversas leyes autonómicas de carácter urbanístico o territorial.

La tesis de la derogación del artículo 186 LS (antes de su derogación formal en 1992) y de la imposibilidad de cualquier mecanismo de suspensión de actos o acuerdos municipales se basa en que la Ley 7/1985 únicamente contempla técnicas de *control judicial* (arts. 65 y 66) y esa ley es de aplicación general y preferente a cualquier otra ley sectorial, dada su peculiar posición como normativa básica en el sistema de fuentes de las Corporaciones locales.

Para sostener la tesis contraria en ese y otros supuestos similares habría que partir de la perspectiva apuntada por GÓMEZ- FERRER a la que me he referido más atrás. En realidad, según esta tesis, no se trataría de una intromisión en una competencia “exclusivamente” municipal sino que, partiendo de que el urbanismo es una función concurrente entre varias Administraciones (argumento que sirve también para el supuesto anterior de la “sustitución interadministrativa”), habría que enfocar las competencias autonómicas como alternativas condicionadas, en los términos más atrás indicados, pues en puridad la suspensión que contemplaba tanto la LS de 1976 como las leyes autonómicas es también un supuesto de sustitución de una inactividad municipal. El caso del antiguo artículo 186 LS era bien claro.

El urbanismo –y la ordenación del territorio– no es, en efecto, una función exclusivamente local. Es más, el urbanismo, que hasta 1956 podía considerarse así, se estataliza en la Ley del Suelo de esa fecha. El Municipio sigue conservando importantes competencias pero se produce una compartición con el Estado (hoy con las CCAA que asumen las competencias estatales de gestión de la antigua Ley del Suelo); una concurrencia que bien podría reconducirse, en la terminología de la LRBRL, a lo dispuesto en su artículo 62. Pero, prescindiendo de esta última observación, lo relevante es la constatación de esa concurrencia de la que se derivaría que los actos autonómicos de intervención no son actos de tutela y control sino el ejercicio de una competencia que *también* se le otorga a la Comunidad, bien que *sólo* en caso de inactividad o incumplimiento municipal. En tal sentido se pronunciaban E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO:

«... no estamos en presencia de una simple actividad de tutela estatal o regional que se sobrepusiese y complementase a una autonomía municipal de principio a la que reconocer, con ese control, una responsabilidad completa en la materia. En efecto, las competencias estatales o regionales no son de mero control, y menos aún de mero control de legalidad, de una actividad urbanística cumplida íntegramente por el Municipio; por el contrario, son competencias propias y sustantivas, que atribuyen a la Administración estatal o la Comunidad Autónoma (...), una responsabilidad directa e incluso principal, en la política urbanística, en su estrategia y dirección, en su iniciativa propia, en modo alguno limitada a controlar iniciativas provinientes necesariamente de los ayuntamientos». (*Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª, 1981, pág. 123).

Adelantan así estos autores la idea de la concurrencia y la no exclusividad que estará más tarde en la base de la nueva concepción legal y doctrinal de la autonomía local como medio para evitar la absoluta descentralización que implicaba la tesis tradicional de vincular la autonomía a la idea de competencias decisorias exclusivas.

A partir de estos planteamientos la vigencia del antiguo art. 186 LS y otros preceptos similares ha sido defendida y mantenida por buena parte de la doctrina. Se pueden citar, entre otros, a T.R. FERNÁNDEZ (*Manual de Derecho Urbanístico*, 7ª ed., 1987, pág. 237 y 9ª ed. Madrid, 1991, pág. 250 y ss.); L. PAREJO (*La disciplina urbanística*, en el volumen colectivo «Tratado de Derecho Municipal», II, 1988); J.M. REYES MONTERREAL, *Vigencia del artículo 186 de la Ley del Suelo*, en «Actualidad Administrativa», núm. 29 (1986), págs. 1653 y ss.); A. FANLO LORAS (*La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?*, en «Revista de Administración Pública», núm. 111 (1986), págs. 217 y ss., y después, indirectamente, en su libro *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, 1990)..

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, bajo la vigencia de la anterior Ley 40/1981, de 28 de octubre, de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que inaugura un sistema de control de éstas del que trae causa, profundizándolo, la vigente Ley 7/1985; la jurisprudencia, digo, también adoptó mayoritariamente la tesis de la vigencia del artículo 186. En este sentido, las Sentencias de 15 de junio de 1983 (Arz. 3530), 16 de mayo de 1984 (Arz. 3110), 17 de octubre de 1984 (Arz. 4999), 2 de enero de 1985 (Arz. 399) y las más recientes de 25 de mayo y 5 de noviembre de 1986.

Así, pues, desde dos puntos de vista se justificaría la vigencia de las facultades autonómicas de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales

previstas en la Ley del Suelo (fundamentalmente el supuesto de la suspensión de licencias ilegales del antiguo art. 186) y en otras leyes posteriores.

En primer lugar, desde la perspectiva de tratarse de una normativa sectorial especial que sería prevalente sobre la prevista en la LRBRL. Y ello no estaría en contradicción con la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de los controles sobre las Corporaciones locales, porque el TC ha admitido la compatibilidad del control con la autonomía municipal siempre que no se trate de un control genérico sino concreto y que la suspensión sirva para defender no sólo la legalidad sino también intereses supramunicipales y competencias estatales o autonómicas invadidas (SSTC de 2 de febrero de 1981, FJ 3<sup>o</sup>; y 29 de abril de 1981). No es, pues, la inicial jurisprudencia constitucional la que, en principio, hacía incompatibles los controles administrativos. Lo que sucede es que la Ley 7/1985 RBRL (y, antes, la Ley 40/1981) fue más allá de lo exigido por el TC a la luz de la Constitución, y suprimió todos los controles que no fueran los judiciales. Pero si la LRBRL cede ante la normativa especial no habría problema alguno.

El segundo punto de vista para justificar la vigencia del antiguo art. 186 LS y otros preceptos similares, partiendo incluso de la aplicabilidad de la LRBRL, sería negar que se trate de un control y afirmar, por el contrario, que es un supuesto de competencia concurrente (que podría ubicarse incluso en lo contemplado en el artículo 62 LRBRL) asignada por la ley sectorial y ejercitable únicamente en ausencia de actividad municipal, a la que sustituye (y, en tal sentido, subsumible en el supuesto del artículo 60 LRBRL).

Frente a todos estos planteamientos otro sector doctrinal afirma la aplicación general y sin excepciones de la LRBRL y la interdicción de cualquier instrumento de control en las competencias municipales que no fuera el judicial contemplado en los artículos 65 y 66 de la mencionada Ley 7/1985. Desde estos planteamientos la medida suspensiva sería un control de una competencia municipal propia y no delegada. Exponente de esta tesis es, por ejemplo, la STS de 21 de febrero de 1986 (Arz. 1609), aún desde la óptica de la Ley 40/1981. Y en la doctrina, F. SOSA WAGNER (*Manual de Derecho Local*, 1987, págs. 185 y ss.) para quien la LRBRL «desplaza» cualquier otro instrumento previsto en la legislación sectorial por el papel central que se le asigna a dicha ley desde la perspectiva del artículo 149.1.18<sup>o</sup> CE, «lo que proporciona un mayor poder de impregnación del orden jurídico».

Rafael GÓMEZ-FERRER abunda en este planteamiento con contundencia, puesto que esta «actividad tutelar... resulta incompatible con el sistema de relaciones interadministrativas establecido por la LRBRL, que contempla como técnica normal de defensa de la legalidad el requerimiento y la impugnación

contencioso-administrativa». Y –matiza– «si bien debe señalarse que el control de legalidad, de alcance limitado, por medio de la suspensión de licencias, con carácter provisional y hasta tanto decida la jurisdicción contencioso-administrativa, no es incompatible con el principio de autonomía local, de acuerdo con la doctrina sentada por el TC en su Sentencia 4/1981 de 2 de febrero... lo que sucede en la actualidad (...) es que la suspensión de licencias resulta incompatible con el sistema de relaciones interadministrativas establecido en la LRBRL» (*Legislación en materia de urbanismo: competencias de la Comunidad*, en el libro ya citado «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», 1987, pág. 482).

A estos últimos pronunciamientos doctrinales ha venido a darles un importante respaldo la STC 27/1987, de 27 de febrero, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, sobre funciones de las Diputaciones Provinciales. En esta Ley se declaran de interés general comunitario una amplia gama de las funciones atribuidas a las Diputaciones Provinciales a efectos de su coordinación por la Generalidad (arts. 1 y 2), que la ejercerá mediante Directrices de Coordinación (arts. 4 y 5) de obligado cumplimiento para las Diputaciones. Se prevé la información a la Comunidad y una técnica para unir los Presupuestos de las Diputaciones a los de la Generalidad (arts. 6 a 11), y, finalmente, el artículo 12 regula el llamado «cumplimiento forzoso de estas obligaciones» en los siguientes términos:

*«Sin perjuicio de las facultades de impugnación atribuidas a la Comunidad Autónoma por la legislación vigente, en relación con los actos y acuerdos de las Diputaciones Provinciales que infrinjan las normas y obligaciones derivadas de esta Ley, el Consejo, en aplicación del artículo 47.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, podrá requerir al Presidente de la Diputación de que se trate, cuando advierta que dichas infracciones se han cometido, a que se respeten las Directrices de Coordinación con indicación de las rectificaciones o subsanaciones que procedan.*

*El requerimiento llevará aparejada la suspensión de los actos y acuerdos a que se refiera. En caso de disconformidad con el requerimiento, las Diputaciones Provinciales podrán recurrirlo, en el plazo de diez días, ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, que habrá de confirmarlo o levantarlo en un plazo de treinta días.*

*La confirmación judicial del requerimiento determinará la obligación de efectuar las rectificaciones o subsanaciones contenidas en el mismo».*

El TC en esta importante Sentencia de 27 de febrero de 1987, después de recordar su doctrina sobre la garantía institucional de la autonomía local, de la



que no cabe deducir el ejercicio de competencias «en régimen de estricta y absoluta separación» (FJ 2º), después de aludir a la coordinación y otras medidas que «han de respetar en general las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales que corresponde al Estado establecer en exclusiva, al ser la garantía constitucional de la autonomía local de carácter general y configuradora de un modelo de Estado» (FJ 9º), se encara frontalmente con el artículo 12 de la Ley impugnada, más atrás reproducido, en los siguientes términos:

«Sobre estas bases, es preciso concluir que el supuesto especial de control de las Diputaciones Provinciales previsto en el artículo 12 de la Ley 2/1983 no puede considerarse en sí mismo contrario al principio de autonomía, ya que se trata de un control concreto de legalidad que recae sobre actos concretos de las Diputaciones, de interés general para la Comunidad Valenciana.

*Es de señalar, sin embargo, que la inmediata suspensión aneja al requerimiento de ilegalidad, que es lo que verdaderamente impugnan los recurrentes, no responde al sistema general de control de legalidad contenido en la mencionada Ley de Bases (arts. 65 y 66); la vigente legislación estatal no sólo no la ha previsto, sino que, por contraposición a la normativa anterior (Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre el Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales), ha pretendido excluir efectivamente la suspensión administrativa de los acuerdos de las Administraciones locales sometidos a control de legalidad por otras Administraciones superiores (la del Estado y la de las Comunidades Autónomas), reservando a los Tribunales la decisión relativa a la suspensión o no de tales acuerdos en caso de impugnación. Por otra parte, contra lo pretendido por la representación del Gobierno valenciano, dicho efecto suspensivo no queda tampoco amparado por el artículo 59.2 de la LRBRL, que permite a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas reservarse fórmulas adicionales de control en función de las potestades autonómicas de coordinación, pues el artículo 12 impugnado no contempla un supuesto de control realizado por las Cortes valencianas sino directa y exclusivamente por el Gobierno de la Comunidad Autónoma (...).*

De todo lo anterior se deduce que, *tras la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, carece de legalidad la suspensión aparejada al requerimiento que el impugnado artículo 12, párrafo 2º, de la Ley 2/1983 establece. A ello habría que añadir también, aunque no se haya puesto de relieve por los comparecidos en este proceso constitucional, que este mismo párrafo del artículo 12 establece ciertas prescripciones de orden procesal ajenas a la competencia del legislador valenciano. Por todo ello procede declarar la nulidad de dicho precepto legal y, por conexión, la del párrafo 3º del mismo artículo 12, con efectos desde la entrada en vigor de la citada Ley de Bases, debiendo proceder,*

en su caso, las Cortes valencianas a adaptar las correspondientes previsiones legales a lo dispuesto en esta Ley» (FJ 9º, lo destacado es mío).

Lo cierto, sin embargo, es que el antiguo art. 186 de la Ley del Suelo se venía aplicando con normalidad y que preceptos similares se encuentran, al menos, en la Ley catalana 9/1981, de 18 de noviembre, de Medidas de Protección de la Legalidad Urbanística, cuyo artículo 26 remite al 186 LS; en la Ley madrileña 4/1984, de 10 de febrero, de Disciplina Urbanística, cuyo artículo 26 reproduce, ampliándolo incluso, el artículo 186 LS; en el artículo 6 de la Ley madrileña 9/1985, de 4 de diciembre, sobre tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales; en la Ley canaria 3/1985, de 29 de julio, sobre medidas de organización en materia urbanística y de protección de la naturaleza; en la Ley gallega 11/1985, de 22 de agosto, sobre adaptación de la Ley del Suelo a Galicia; en la Ley murciana de 23 de mayo de 1986; en la asturiana de 8 de abril de 1987, etc., aunque algunas de estas previsiones han sido sometidas directamente a la consideración del Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad (núm. 1173/1987) planteada por la Sala 3ª de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid en relación con el artículo 26 de la Ley madrileña 4/1984, de 10 de febrero, o el recurso de inconstitucionalidad (982/1985) presentado contra la Ley canaria 3/1985, de 29 de julio...

El tema, sin embargo, quedó prácticamente prejuzgado tras la STC 213/1988, de 11 de noviembre, en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 3/1984, de 28 de octubre, de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, que, aunque no directamente en relación con las licencias, incorporaba una previsión similar al viejo art. 186 LS respecto a determinados instrumentos de planeamiento aprobados por los municipios, al atribuir a la Comisión de Urbanismo la posibilidad de suspender los efectos de la aprobación definitiva por motivos de legalidad sustantiva o formal. El TC anula esta previsión y en los Fundamentos Jurídicos 1º a 3º de esta Sentencia dice lo siguiente:

«El representante del Gobierno alega tres motivos de inconstitucionalidad de la referida potestad de suspensión: el primero es la vulneración de una norma básica dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución; el segundo es la infracción del artículo 149.1.16ª, también de la Constitución, en cuanto amplía la legitimación y los supuestos para acudir al artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, creando en la práctica una nueva modalidad del proceso especial regulado en dicha ley para estos supuestos, y el tercer motivo de inconstitucionalidad sería la vulneración de la autonomía local garantizada por el artículo 137 de la Norma Suprema.

*Segundo.* Comenzando por el primero de los motivos indicados, conviene señalar, ante todo, que, según la doctrina de este Tribunal, en el recurso directo de la inconstitucionalidad como es el que aquí se examina, los criterios para enjuiciar la constitucionalidad de una norma debe deducirse de las normas vigentes en el momento en que este Tribunal procede a dicho enjuiciamiento y no de las vigentes al momento de dictarse la norma impugnada (SSTC 87/1985, 137/1986 y 27/1987). De conformidad con este criterio, no es necesario entrar a dilucidar si el artículo 8.1 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, que era la vigente cuando se aprobó la Ley catalana, contiene o no una norma básica, pues aquella Ley ha sido derogada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que contiene las normas básicas en materia de aplicación directa en todo el territorio nacional. El legislador estatal, tal y como se explica en el preámbulo de la Ley, ha pretendido con ella desarrollar respecto a la Administración local el artículo 149.1.18ª de la Constitución estableciendo las bases del régimen de dicha Administración. Pues bien, los artículos 65 y 66 de la Ley regulan la impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y establecen que la suspensión sólo es potestad de los Tribunales. Queda así suprimida toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al Delegado del Gobierno en el artículo 67). No basta, sin embargo, con que el legislador estatal haya calificado de básica una norma para que deba ser reputada como tal, sino que es preciso que tenga materialmente ese carácter. En el caso ahora examinado, resulta que las normas que excluyen del control administrativo los actos y acuerdos de las Corporaciones locales tienen la finalidad de asegurar en ese aspecto la autonomía de tales Corporaciones, que está garantizada por el artículo 137 de la Constitución. *Es cierto, como señala el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, que este Tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones locales (STC 4/1981 y otras posteriores). Pero hay que tener en cuenta que en estas declaraciones el Tribunal Constitucional no pretendía ni podía pretender la determinación concreta del contenido de la autonomía local, sino fijar unos límites mínimos en que debía moverse esa autonomía y que no podía traspasar el legislador. Con ello no se impedía que el legislador, en ejercicio de un legítima opción política, ampliase aún más el ámbito de la autonomía local, y estableciese con carácter general la desaparición incluso de esos controles, como hace la Ley de 1985. Ahora bien, ejercitada por el legislador estatal la opción en materia de suspensión de acuerdos, la norma correspondiente ha de calificarse de básica también en sentido material por cuanto tiende a asegurar el nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacio-*

*nal, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que están localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos. En este mismo sentido se pronuncia en un supuesto análogo la STC 27/1987, fundamento jurídico 9º.*

*Tercero.* Las consideraciones que acaban de exponerse sirven también para afrontar otra objeción suscitada por la representación de la Generalidad a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por el Gobierno. La representación de la Generalidad señala, en efecto, que, en todo caso, las normas relativas a la Administración local tendrían que ceder frente a la más específicas que regulan el urbanismo, ya que la Ley catalana se dictó en el ejercicio de la competencia exclusiva que tiene la Generalidad sobre ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 9.9 EAC). Pues bien, *aunque es cierto que este Tribunal ha señalado como criterio general que prevalece el título competencial más específico sobre el más genérico (STC 71/1982), también lo es que a este criterio no se puede atribuir un valor absoluto. En el caso ahora examinado, la Ley de Bases de 1985 persigue asegurar un determinado modelo de autonomía local en ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.18º de la Constitución, y uno de los elementos fundamentales de ese modelo es la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Corporaciones locales. La legislación que en el uso de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales debe respetar esa exclusión. De otro modo no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrán imponer controles que, en la práctica, llegasen a desfigurar el citado modelo e incluso a vaciarlo de contenido».*

Con posterioridad, la STC 259/1988, de 22 diciembre, en la que conoce de la impugnación contra varios preceptos del Decreto 146/1984, de 10 de abril, dictado en desarrollo de la citada Ley catalana 3/1984, insiste en los mismos argumentos. Y más recientemente la STC 46/1992, de 2 de abril, conoce ya de una cuestión de inconstitucionalidad presentada contra el ya citado art. 26.3 de la Ley madrileña 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística, esta vez afrontando directamente el problema de la suspensión de licencias que el TC, ratificando su doctrina anterior, considera incompatible con la autonomía local tal y como ésta ha sido concretada por los arts. 65 y 66 de la LRBRL que judicializa los controles sobre la actividad municipal.

El Texto refundido de la nueva Ley del Suelo, aprobado por RD legislativo 1/1992, de 26 de junio, viene a ratificar estos planteamientos al suprimir la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda suspender acuerdos de las

Corporaciones Locales. En el artículo equivalente al viejo 186 LS se dice, en efecto, lo siguiente:

*«Artículo 253.– Suspensión de licencias y paralización de obras.–*

1. El Alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución y consiguientemente la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo, cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave.

2. El Alcalde procederá, en el plazo de tres días, a dar traslado directo de dicho acuerdo a la Sala de lo Contencioso-administrativo competente, a los efectos previstos en el artículo 118 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3. Si la sentencia anulara la licencia se estará a lo dispuesto en el artículo 40 de esta Ley [pérdida del derecho a la edificación].

4. Lo dispuesto en los números anteriores se entiende sin perjuicio de las sanciones procedentes».

## V. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

A partir de las competencias asumidas estatutariamente son ya varias las Comunidades Autónomas que han legislado en materia de ordenación del territorio. Así, sin ánimo exhaustivo, la Ley de Cataluña de 21 de noviembre de 1983, de Política Territorial; la Ley de Madrid 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial, modificada por Ley de 16 de marzo de 1989; la Ley Foral de Navarra 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio; la Ley de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial; la Ley de Baleares 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial; la Ley valenciana de 7 de julio de 1989, de Ordenación del Territorio... Además, las Leyes de Canarias 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación y 5/1987, de 5 de abril, de Ordenación Urbanística del Suelo Rústico; y la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para la Protección y Uso del Territorio pueden considerarse también normas que inciden en la materia.

Es en este contexto en el que se ubica la Ley de Cantabria 7/1990, de 30 de marzo, sobre Ordenación Territorial; ley importante, pero cuyos instrumentos planificadores en 1992 aun no se habían aprobado, como tampoco su desarrollo reglamentario, a pesar de que su Disposición Final 1ª concedía un plazo «máximo» de seis meses para ello.

El proyecto que dio lugar a esta Ley sufrió numerosos avatares desde su presentación a la Asamblea Regional en 1988. En marzo de 1989 se publicó el Dictamen de la Comisión correspondiente donde se había llegado a una solución pactada por todos los grupos parlamentarios o, al menos, por los representantes de dichos grupos en la ponencia. Se dice esto porque el representante del Grupo Popular dejó de pertenecer a dicho grupo, pasando al Mixto, en noviembre de 1989. En cualquier caso, lo cierto es que se había llegado a un destacado acuerdo que abarcaba todo el arco parlamentario, no obstante lo cual el proyecto fue retirado por el Consejo de Gobierno en mayo de 1989. La explicación oficial fue que convenía esperar la aprobación de la anunciada reforma de la Ley del Suelo que el Gobierno central había elaborado, pero el problema político que, al parecer, latía en el fondo de esta retirada era el del equilibrio entre competencias autonómicas y locales implicadas en la materia. El texto de la Comisión se pretendía y declaraba más «sensible» a la autonomía local que el primitivo proyecto o, al menos, así debieron interpretarse los cambios introducidos. Re-

tirado el proyecto, poco después tres grupos parlamentarios, el socialista, el regionalista y el del CDS, presentaron una proposición de ley con el texto anterior; proposición que fue tomada en consideración en el mes de septiembre, tramitándose como proposición de ley, de la que trae causa el texto actual.

Todas estas leyes autonómicas –y también la de Cantabria– tienen una estructura y una sistemática bastante parecida, aunque hay diferencias entre ellas. No se trata ahora de analizarlas pormenorizadamente sino únicamente ubicar el contexto en el que se dictan.

Los *objetivos* que se persiguen suelen concretarse en los primeros artículos de las diferentes leyes con mayor o menor insistencia. Se pueden, sin embargo, aislar cuatro aspectos que están contemplados con desigual atención en las normas citadas: a) la *corrección de los desequilibrios territoriales*; b) *el establecimiento del destino de las diferentes zonas del territorio*; c) *la conexión con la programación económica*; y d) *la conexión interadministrativa*, ofreciendo un marco de referencia a las distintas Administraciones con responsabilidad de incidencia territorial.

Los medios técnicos para lograr esos objetivos son varios instrumentos de planificación dirigidos, fundamentalmente, a: 1) *formular un modelo territorial global* al que han de adaptarse los demás instrumentos de programación (bien los otros instrumentos de planificación territorial, bien los planes de ordenación urbana municipales). Esta función corresponde a las llamadas comúnmente en las leyes contempladas *Directrices de Ordenación Territorial*; 2) *Programar la realización de infraestructuras y obras públicas*, regulando su conexión con el planeamiento municipal. Esta función suele corresponder, normalmente en desarrollo de las «Directrices», a unos instrumentos de variada denominación: *Planes territoriales sectoriales*, en Cataluña; *Programas Coordinados de Actuación*, en Madrid; *Planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal*, en Navarra; *Programas de actuación territorial*, en Asturias; *Planes Directores Sectoriales*, en Baleares o *Planes Directores Sectoriales*, en Cantabria; y 3) *Ordenar directamente el suelo no urbanizable*, tarea que corresponde a los llamados *Planes de Ordenación del Medio Físico o Natural*.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

No queda sino hacer unas consideraciones finales en este trabajo que pretende enmarcar el título competencial de la Comunidad de Cantabria e incidir en cómo ha de entenderse la autonomía municipal como límite de dicha competencia.

La ordenación del territorio es, ciertamente, una función pública cuyo protagonismo deben asumir las Comunidades Autónomas hasta el punto de constituir, como se llegado a decir, uno de los retos prioritarios de su actividad. Y ello no porque la ordenación territorial sea un título competencial más o una función adicional sectorial, sino porque en ella se cruzan horizontalmente casi todas las políticas sectoriales, que adquieren así una dimensión espacial. El ámbito autonómico es el idóneo para realizar esa tarea y así lo ha querido el constituyente al posibilitar a las CCAA la asunción de competencias exclusivas en la materia, aunque ya nos conste el carácter «marcadamente equívoco» de esta expresión, usando ahora la terminología del propio Tribunal Constitucional.

Esas competencias legislativas y ejecutivas no pueden hacer olvidar, sin embargo, la existencia de títulos competenciales estatales concurrentes, ni el límite que para el legislador autonómico significa la autonomía local. Autonomía local como garantía institucional que no supone el aseguramiento de un elenco tasado de competencias decisorias sino el derecho a intervenir, en los términos que establezcan las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, en todos los asuntos y materias en que exista algún tipo de interés municipal. Eso significa que dichas facultades municipales de intervención pueden ser muy variadas e ir desde la decisión al puro informe y que el legislador estatal o autonómico puede redistribuirlas y transformarlas, aunque no puede excluir todo tipo de intervención municipal en todo tipo de asuntos, ya que lo impide la garantía institucional de la autonomía local. Garantía concretada en los términos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, aunque las Corporaciones locales carezcan de un medio directo de defensa frente a la ley que eventualmente transgrede o desconozca ese límite, al no estar legitimadas para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

A partir de estos datos es necesario insistir en el verdadero, aunque difícil, quicio del sistema de relaciones interadministrativas en un Estado estructuralmente complejo como el nuestro y que no es otro que la colaboración y la cooperación. Colaboración que por lo que hace a nuestro tema implica intercambiar información, formular estudios conjuntos y diseñar soluciones integra-



das a los problemas de los desequilibrios territoriales, coordinando la intervención y las competencias de todas las Administraciones Públicas en presencia.

Esa labor coordinadora la debe protagonizar la Comunidad Autónoma teniendo en cuenta las políticas sectoriales estatales, la programación económica y la planificación urbanística de los municipios, que deben dejar oír su voz también. Y esa coordinación se plasma en los planes de ordenación territorial, sea cual sea el nombre que en cada caso adopten, como lugar de encuentro, como documento flexible y ágil, como proceso abierto del que importa, sobre todo, su forma de alumbramiento y redacción casi más que sus propios postulados. Estos resultados serán, así, la consecuencia de un proceso, de un procedimiento que halla después en sus criterios vinculantes la consecuencia de su imposición a otro tipo de planes.

Las distintas leyes de ordenación territorial se diferencian, así, no sólo en los instrumentos de planificación previstos o en la terminología empleada, sino, sobre todo, en el tono, en el procedimiento y en la incidencia más o menos vinculante de sus previsiones.

Es obvio que pueden haber respuestas tendencialmente más “municipalistas”, lo que pudiera impedir la necesaria visión de conjunto, o más “centralistas”, entendiéndose por tal el ámbito autonómico, lo que pudiera cercenar un equilibrio que también es querido por la dinámica descentralizadora del propio sistema.

Pero, en todo caso, creo que, aun siendo necesarias, no está en las leyes de este tipo “la solución” y el remedio, sin más, a los problemas de los desequilibrios territoriales, cuya desaparición es uno de los objetivos declarados de todas ellas. Porque, una vez aprobada una ley que responda más o menos a los criterios estudiados en este trabajo, al equilibrio y colaboración auspiciadas, el centro de la cuestión se reconduce a la dinámica gestora de esa ley, es decir, al plano ejecutivo, al momento de la elaboración y formulación de los distintos instrumentos de planificación territorial. Y por esa vía de la práctica política y administrativa se llega a conectar de nuevo con los principios constitucionales a los que también me he referido.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

Aunque en el cuerpo del trabajo se han hecho referencias específicas a diversos autores se hace ahora también una recopilación unitaria de los mismos.

Sobre el tema general de la ordenación del territorio cabe remitirse a los trabajos de Fernando LÓPEZ RAMÓN, *La ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid*, en el volumen, dirigido por R. GÓMEZ FERRER, «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», Ed. Civitas, Madrid, 1987, y *Planificación territorial*, en «Revista de Administración Pública (RAP)», núm. 114 (1987), págs. 127 y ss. A este último corresponden las citas que se hacen de este autor.

Otros trabajos importantes sobre el tema citados en el texto son los de Luciano PAREJO ALFONSO, *La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías*, en «Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica (REALA)», núm. 226 (1985), págs. 209 y ss., y *La organización administrativa de la Ordenación del territorio*, en «Revista de Derecho Urbanístico (RDU)», núm. 105 (1987), págs. 13 y ss.

La cita de E. GARCÍA DE ENTERRÍA sobre la incidencia de títulos competenciales concurrentes y la cláusula de prevalencia es de su trabajo *El Ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones* publicado en RAP núm. 100-102 (1983), págs. 213 y ss. y luego en su libro *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, págs. 283 y ss.

Sobre la autonomía local, la bibliografía es ya amplia. La cita inicial de Adolfo POSADA es de su trabajo *La democracia y el servicio público en el régimen municipal*, publicado en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», tomo 127 (1915), págs. 38 y ss., hoy en el libro recopilativo de trabajos del autor *Escritos municipalistas y de la vida local*, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 1979, págs. 195 y ss.

Acerca de la autonomía como garantía institucional es obligada la cita de los trabajos pioneros de Antonio EMBID IRUJO, *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal*, en «Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)» núm. 30 (1981), págs. 437 y ss. y L. PAREJO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.

Con posterioridad a la ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sobre la autonomía municipal y las competencias locales, entre otros: FRANCISCO SOSA WAGNER y PEDRO DE MIGUEL, *Las competencias de las Corporaciones locales*, IEAL, Madrid, 1985; F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987; LUIS MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, Ed. Civitas, I, Madrid, 1988; LUIS ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1988; L. PAREJO ALFONSO, *La autonomía local en la Constitución*, en el vol. col., «Tratado de Derecho Municipal», Ed. Civitas, I, Madrid, 1988, págs. 19 y ss.; ANTONIO FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local (El control sobre las Corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local)*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1990.

La cita de E. GARCÍA DE ENTERRÍA sobre la articulación del autogobierno y el orden unitario del Estado corresponde a su fundamental trabajo *Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación*, incluido en su libro «La Administración española», Instituto de Estudios Políticos, 2ª ed., Madrid, 1964, pág. 146 (hay edición posterior en Alianza Editorial).

Las referencias a SANTIAGO MUÑOZ MACHADO lo son por su excelente *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, 2 vols., Madrid, 1982-84.

Cuando se hace referencia en el texto a un *Informe sobre las autonomías* me refiero al libro que con ese título publicaron J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, J.M. PERULLES y E. ALBERTÍ, Ed. Civitas, Madrid, 1988.

Sobre las relaciones interadministrativas en el ámbito local, por todos, L. PAREJO, *Relaciones interadministrativas y régimen local*, en REDA, núm. 40-41 (1984), págs. 195 y ss.

Acerca de la judicialización de los controles sobre las Corporaciones locales, ALEJANDRO NIETO, *Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales*, en RAP núm. 115 (1988), págs. 7 y ss. y, en general, el libro de A. FANLO ya citado. Específicamente sobre la compatibilidad entre la LRBRL y las técnicas de subrogación y suspensión urbanísticas las citas del texto corresponden a los siguientes autores: E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1981; JOSÉ LUIS GONZÁLEZ BERENGUER, *Informe relativo a la constitucionalidad de la ley 1/1985 del Parlamento gallego sobre adaptación de la Ley del Suelo a Galicia*,

en su libro «Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo», Ed. Montecorvo, Madrid, 1986, págs. 59 y ss.; José M<sup>a</sup> REYES MONTERREAL, *Vigencia del artículo 186 de la Ley del Suelo*, en «Actualidad Administrativa», 29 (1986), págs. 1653 y ss.; A. FANLO LORAS, *La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿está derogado el artículo 186 LS?*, en RAP, núm. 111 (1986), págs. 217 y ss.; Rafael GÓMEZ-FERRER, *Legislación en materia de urbanismo: las competencias de la Comunidad y novedades más significativas*, en el volumen colectivo por él dirigido, «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», Ed. Civitas, Madrid, 1987, págs. 452 y ss.; FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Delegación, sustitución, avocación en la nueva legislación local*, en el vol. col. «Tratado de Derecho municipal», cit., I, págs. 231 y ss.; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Ed. Civitas, 4<sup>a</sup> ed., I, Madrid, 1988; Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Abella, 9<sup>a</sup> ed., Madrid, 1991.

Sin ningún ánimo de exhaustividad otros trabajos relacionados con la ordenación territorial desde la óptica jurídica son: Martín BASSOLS COMA, *Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*, en RAP núm. 95 (1981), págs. 41 y ss.; CEOTMA, *Ordenación del territorio: normativa general en el Derecho comparado*, Madrid, 1980; CEOTMA, *Ordenación del territorio: normativa sectorial en el Derecho comparado*, Madrid, 1981; L. PAREJO, *La ordenación urbanística: el período 1956-1975*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1979; Ignacio PEMÁN GAVÍN, *Límites contenidos en el art. 149.1 de la Constitución a las competencias autonómicas en materia de Ordenación del territorio y urbanismo*, en RDU, núm. 107 (1988), págs. 63 y ss.; José M. SALA ARQUER, *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980; Emilio SUÑÉ LLINAS, *Comunidades Autónomas y urbanismo: situación actual y perspectivas*, en RDU, núm. 106 (1988), págs. 85 y ss.

La redacción de este trabajo es de 1988. Respetando básicamente el texto inicial, se realizan ahora meras adaptaciones y actualizaciones normativas.

# **LA COMARCA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA**

*SUMARIO:* I. LA COMARCA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA.- 1. Introducción.- 2. La vertebración del territorio como tarea de las Comunidades Autónomas.- 3. El significado de la comarca.- 4. La comarca en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cantabria.- 5. El marco legal de actuación autonómica respecto a las comarcas.- NOTA BIBLIOGRÁFICA.



# **I. LA COMARCA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA**

## **1. Introducción**

Al iniciarse el período constituyente que daría lugar al texto constitucional era un sobreentendido que el tema de la distribución territorial del Poder constituía uno de los aspectos más delicados del debate. Un debate que fue parco, a diferencia de lo que sucedió en las constituyentes republicanas de 1931, pero que condujo finalmente a la decisión prácticamente unánime de descentralizar el Estado.

A partir de ese momento el tema estrella en el ámbito político y jurídico fue el de las Comunidades Autónomas, unos entes cuyo nivel de competencias plasmaron los Estatutos de Autonomía pero cuya problemática distaba mucho de venir resuelta de manera definitiva en el Título VIII de la Constitución. Fue necesaria una ardua labor en la que hay hitos políticos, como los Pactos Autonómicos de junio de 1981 que propiciaron la clarificación de algunos temas y la elaboración y aprobación sin dificultades de la mayoría de los Estatutos, entre ellos el de Cantabria, pero hay también una destacadísima tarea de los juristas. La doctrina científica y el Tribunal Constitucional bien puede decirse que han contribuido de manera decisiva a fijar y, sobre todo, sistematizar un texto que, fruto del pacto como era, no propiciaba una lectura fácil. Esta tarea está ya hoy básicamente cumplida, aunque se ha abierto una nueva discusión acerca de la ampliación competencial, la financiación definitiva y la reordenación del marco general. Pero, con independencia de ello, los pilares autonómicos fundamentales están ya firmemente asentados a partir de una doctrina constitucional consolidada. Ahora es el momento de la acción, de las políticas concretas, de la Administración, porque los entes públicos, las propias Comunidades Autónomas son instrumentos y no fines; instrumentos para resolver los problemas de su territorio en función de los medios disponibles; instrumentos para actuar desde los postulados constitucionales; instrumentos cuya valoración global la harán los propios habitantes en función de los resultados finales.

## **2. La vertebración del territorio como tarea de las Comunidades Autónomas**

El tema comarcal encaja en estas mismas coordenadas de un Estado que ha optado por criterios de actuación descentralizada y cuyas pautas deben servir también para la institucionalización interna de las propias Comunidades Au-

tónomas. Así lo han entendido todos los Estatutos de Autonomía previendo diversas posibilidades que en el caso de Cantabria se concretan en los arts. 35 a 37 de su Estatuto.

El art. 35 alude a la creación de una Administración «dentro de los principios generales» del Estado; principios que están en la propia Constitución y cuya aplicación a las Comunidades Autónomas ha sido ya destacada por el Tribunal Constitucional. Entre estos principios (art. 103.1 CE) están los de servir con objetividad los intereses generales, el de eficacia, jerarquía, coordinación y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho; pero están también los principios de descentralización y desconcentración.

El art. 36 del Estatuto de Autonomía, en el que luego me detendré, es el que se refiere directamente a la comarca, y el 37 afirma que la Diputación Regional de Cantabria ejercerá sus funciones a través de los organismos y entidades que se establezcan dependientes del Consejo de Gobierno, pero que también puede «delegar dichas funciones en las comarcas, municipios y demás entidades locales reconocidas en ese Estatuto, si así lo autoriza una Ley de la Asamblea Regional que fijará las oportunas formas de control y coordinación».

Fórmulas descentralizadoras, pues, cuya virtualidad y aplicación dependerá no sólo de los análisis técnicos, sino sobre todo de las decisiones políticas que, apoyadas en aquéllos, las respalden. Porque esas «posibilidades» son efectivamente opciones que corresponden al legislador y a los Ejecutivos autonómicos, pero opciones que no son fáciles de asumir por diversas y variadas razones. Está, de un lado, la fácil tentación de sustituir el centralismo estatal por otro menos lejano que gira en torno a la capital autonómica. Está la dificultad de gestión de los servicios, la tradicional dejación de los entes locales, su radical inadecuación en muchos casos debido a su incapacidad y falta de medios. Está el problema más directamente político que apela a cuestiones electorales y a la «imagen» que se forjan o se pueden forjar los habitantes en cuanto a la responsabilidad directa de los logros y los éxitos de gestión...

No es fácil, digo, y sin embargo son cuestiones importantes. Articular y vertebrar el territorio no es una tarea que se acabara hace diez años, cuando se aprobó la Constitución. Es una tarea aún en parte por hacer. En abril de 1985 se aprobó, como se sabe, la nueva legislación de régimen local que, por su carácter básico, se impone a la legislación autonómica. Y en esa legislación local se prevé el tema de la comarca igual que se prevé el de las competencias municipales.

Pues bien, entre las Comunidades Autónomas y los Municipios, ¿qué significan las comarcas?, ¿qué justificación tienen?, ¿qué normativa se les aplicará?, ¿cómo se crearán? Los datos jurídicos vienen a resultar aquí relevantes,



aunque instrumentales. Y ello porque de esos datos dependerá la funcionalidad de las comarcas, sus competencias y su sentido más allá de su consideración como realidades económicas, geográficas o históricas.

### 3. El significado de la comarca

Los datos jurídicos obran, sin embargo, a partir de realidades concretas y con una idea de tendencia, es decir, con una idea funcional. Aplicar estos postulados al tema comarcal significa, en primer lugar, delimitar su concepto, y en segundo término, identificar su sentido y funcionalidad.

La delimitación del concepto de comarca es una tarea compleja que precisa de análisis interdisciplinarios. Los datos históricos, geográficos, económicos y hasta la conciencia subjetiva de pertenecer a un determinado ámbito territorial resultan fundamentales. De ahí la necesidad de estudios múltiples desde esas coordenadas, porque no siempre los datos subjetivos coinciden con la viabilidad económica y, al contrario, no siempre bastan los datos económicos. No quiero insistir en el tema, que resulta obvio por lo demás, sino para recordar la utilidad de estos estudios interdisciplinarios.

Sobre el sentido y la funcionalidad de la comarca se puede decir desde el Derecho algo más, porque son datos contrastados con la experiencia doctrinal y normativa. Y es que, en efecto, el tema comarcal no es nuevo, aunque sí sean nuevas las coordenadas constitucionales de su tratamiento en el Estado de las Autonomías. Podemos, pues, distinguir cuatro o cinco concepciones funcionales de la comarca, sin perjuicio de alguna matización o concreción posterior.

a) La comarca, en primer lugar, como mero soporte de actividades o intervenciones públicas en el ámbito de la agricultura, la educación, las llamadas «comarcas de acción especial», etc., que no suponen ninguna institucionalización, ni su consideración como ente local con organización y personalidad jurídica propias.

b) La comarca como demarcación territorial de la Comunidad Autónoma, es decir, como ámbito territorial de su Administración periférica para prestar servicios que aquélla tiene encomendados; aspecto éste especialmente importante en las Comunidades Autónomas uniprovinciales pero que, por sí solo, no implica tampoco la consideración de la comarca así entendida como ente local personificado, pues juega el mismo papel que una demarcación de obras públicas para el Estado o lo que es para éste la provincia, esto es, una mera «división territorial» para el cumplimiento de sus propios fines (141.1 CE).

c) La comarca como entidad local, como ente con personalidad jurídica propia, una organización y unas competencias específicas, que es el concepto jurídico de comarca al que nos referimos cuando hablamos de ella desde la óptica que he tratado de delimitar más arriba.

Ahora bien, esta comarca personificada puede, a su vez, cumplir distintas funciones. Puede concebirse con mayores o menores competencias:

– Puede ser un sustituto de muchos municipios. Un ente con competencias e intereses propios a partir de una reforma local que prescindiera de todos los municipios que se muestren incapaces.

– Puede ser una entidad local para suplir la incapacidad de los pequeños municipios, sin que éstos desaparezcan como entidades locales territoriales y núcleos de convivencia básica.

– Puede ser una entidad local que, además de suplir a los municipios incapaces, asuma la gestión de intereses comunes de su entorno o los que resulten de carácter supramunicipal.

¿Cuáles son las funciones que el ordenamiento vigente asigna a la comarca? Antes de aludir a ello conviene hacer un par de reflexiones sobre lo que acaba de decirse.

En primer lugar, he mencionado de pasada el tema de la desaparición de municipios. Adelanto ya que la comarca que prevé el ordenamiento vigente no supone la desaparición de municipios, pero eso no quiere decir que el tema deba darse por cerrado. Al contrario, es una constatación el hecho de que difícilmente pueden gestionar muchas competencias municipios pequeños. En Cantabria, por ejemplo, de los 102 municipios 78 no llegan a los 3.000 habitantes y de ellos 29 no tienen 1.000 habitantes. En consecuencia, una primera conclusión desde la óptica de la racionalización del mapa territorial, sería la desaparición de municipios, su fusión para constituir unidades mayores; solución que viene favorecida en los supuestos en que la identificación municipio-pueblo-localidad-núcleo no es exacta, como sucede en toda la cornisa con un régimen de vida rural muy disperso. Esa solución, en efecto, se ha llevado a cabo en buena parte en los países europeos en épocas recientes. Reformas drásticas, que sin embargo no son tan fáciles de hacer aunque exista la constatación denunciada. Y ello porque el municipio es también un lugar de encuentro, un ámbito de convivencia, un valor democrático en sí mismo –la primera escuela de democracia, se ha dicho– cuya desaparición no se justifica desde esta segunda óptica.

Pues bien, allí donde el municipio no es fácilmente suprimible pero al mismo tiempo se constata su insuficiencia, allí donde no se ha producido una brusca reforma del mapa municipal y no es fácil llevarla a cabo, es justamente

donde cobra especial significado la comarca como elemento e instrumento que suple la insuficiencia municipal con un ámbito mayor y, al tiempo, puede asumir la gestión de competencias supramunicipales de interés común.

Eso supone, en segundo término, que el ámbito de las competencias municipales debe poderse cambiar, replanteándolas, para que la comarca asuma competencias desde las que antes correspondían a los municipios y éstos no pueden gestionar. Ese replanteamiento de las competencias locales hoy es mucho más factible en la medida en que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local no señala más que una lista de competencias municipales mínimas, pero el elenco fundamental, dentro del listado de materias de su art. 25, corresponde concretarlo a la ley sectorial, del Estado o la Comunidad Autónoma: leyes sectoriales que, ciertamente, como señaló ya antes el Tribunal Constitucional, pueden redistribuir las competencias locales, ampliándolas o reduciéndolas, siempre que no afecten al núcleo básico de la autonomía local, en los términos en que esta expresión ha sido concretada por el Tribunal Constitucional, y que supone no el derecho a un conjunto material de competencias, sino el «derecho a intervenir» con mayor o menor intensidad en una serie de asuntos y el derecho a gestionar sin interferencias las competencias que la ley, y sólo la ley, les asigne.

En tercer lugar, si la comarca es un ente local nada impide que ese ente local se configure, también, como demarcación territorial de la Comunidad Autónoma y asuma, por delegación y bajo su dirección y control, competencias autonómicas. No otra cosa es lo que dispone el art. 37 del Estatuto de Autonomía, ya citado. Esto es importante para no crear –duplicando los niveles– una Administración periférica autonómica propia. Y aunque es un tema distinto de la comarca como entidad local, ambas perspectivas se interrelacionan e influyen mutuamente. De la misma manera que una vez configurada la comarca como entidad local será también un dato para que ese ámbito territorial, y no otro, sirva de soporte para las actividades del Estado que en ese territorio sigan siendo de su competencia. Ciertamente desde la óptica jurídica la comarca así constituida no condiciona a la Administración del Estado, pero normalmente será un dato a tener en cuenta para la gestión de servicios que son todavía de responsabilidad estatal (protección civil, seguridad social...).

#### **4. La comarca en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cantabria**

La Constitución no menciona expresamente a la comarca, pero indirectamente se refiere a ella y la posibilita. Así, el art. 141.3 dispone: «Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» y el art. 152.3,

por su parte, establece: «Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica».

Con independencia del problema de si el art. 152 es o no aplicable a las Comunidades Autónomas que no accedieron a su autonomía por la vía del art. 151, los dos preceptos citados no suponen diferencias esenciales y de ellos únicamente pueden deducirse dos posibles conclusiones:

– que las comarcas son agrupaciones de municipios, esto es, tienen una base asociativa y, en consecuencia, la comarca no surge por fusión de aquéllos. Esa fusión será posible en los términos de la legislación local, pero no por la vía de constituir comarcas.

– y, que la agrupación de municipios debe ser de municipios limítrofes (art. 152.3).

Sobre la base de esta apoyatura, el art. 36 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, dispone:

«En los términos previstos en el artículo 23 de este Estatuto por Ley de Cantabria se podrá:

1. Reconocer la Comarca como Entidad Local con personalidad jurídica y demarcación propia. La Comarca no supondrá, necesariamente, la supresión de los Municipios que la integran».

Del análisis de dicho precepto se pueden deducir también algunas conclusiones adicionales a las que se derivan de la Constitución:

– La comarca es una previsión estatutaria de carácter no necesario, sino potestativo («*se podrá*», dice).

– Su creación está reservada a la ley, aunque ello no prejuzga el modo de actuación de esa ley o leyes. Quiero decir que cabe una ley general y la aprobación de un mapa comarcal o su consideración caso por caso, de forma aislada.

– Al no estar garantizada ni constitucional, ni estatutariamente, no tiene la comarca la protección de la garantía institucional que poseen los municipios y, en consecuencia, depende enteramente de la ley, que determinará su ámbito, su territorio, su organización, competencias, sede de sus órganos y recursos asignados. Y de la misma forma, la ley que las crea las puede suprimir.

– La ley de creación es una ley autonómica. La comarca pertenece a lo comunitario, a diferencia del municipio cuyo carácter “bifronte” hace que incidan en él normas estatales y autonómicas.

– Ahora bien, si se crean las comarcas tienen que ser como «entidad local con personalidad jurídica» (art. 36.1 EAC).

– Finalmente, el único límite adicional que se impone estatutariamente a la ley autonómica es la remisión que el art. 36 del Estatuto de Autonomía hace al 23, esto es, que esa ley se dicte «en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca».

## **5. El marco legal de actuación autonómica respecto a las comarcas**

¿Cuál es ese marco de actuación?, ¿cuál es la legislación básica del Estado que hay que respetar? En la actualidad, ese marco es la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, que dedica un artículo, el 42, a la comarca.

Dicho precepto establece:

«1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

2. La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.

3. Las leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

4. La creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25».

Con todo este bloque normativo (Constitución, Estatuto de Autonomía y LRBRL) tenemos, pues, una comarca posible pero no necesaria, de carácter asociativo, constituida por la agrupación de municipios limítrofes, que debe ser entidad local con personalidad jurídica propia, que no supone desaparición de los municipios que la integran –cuyas eventuales fusiones tienen un régimen que circula por otros derroteros–, que no implica pérdida por éstos de la competencia para prestar los servicios mínimos que el art. 26 LRBRL enumera ni puede privarles de toda intervención en las materias enumeradas en el art. 25.2 de la misma Ley, y cuya función es suplir la insuficiencia gestora de los municipios, gestionar servicios comunes o de carácter supramunicipal y ejercer por delegación de la Comunidad Autónoma funciones administrativas de la misma; pero unas comarcas cuyo ámbito, territorio, organización, competencias y recursos dependen enteramente de la ley autonómica, que tiene un amplísimo campo de discrecionalidad con los únicos límites que se derivan de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y, sobre todo, la regulación procedimental y organizativa de los párrafos 2 y 3 del citado artículo 42 LRBRL.

En este contexto se tendrá que desenvolver, eventualmente, la legislación autonómica. Una legislación para la que ya existen dos modelos diferenciados. Uno, el de la Ley asturiana 3/1986, de 15 de mayo. Otro, el de la Ley catalana 6/1987, de 4 de abril. Al hilo de ellas, y con los datos precitados, podemos descender un poco más en el esbozo de la problemática que el tema suscita.

a) La comarca deberá agrupar municipios «cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito» (art. 42.1 LRBRL), lo que, sin duda, deja al legislador una discrecionalidad normativa prácticamente total para delimitarla territorialmente.

b) La iniciativa para la creación de las comarcas «podrá partir de los propios municipios» (art. 42.2 LRBRL), lo que no excluye la iniciativa legislativa normal de los proyectos o proposiciones de ley.

Las dos experiencias existentes optan, sin embargo, por modelos diametralmente opuestos. En el caso de Asturias la iniciativa es enteramente municipal y sólo en su ausencia, excepcionalmente, la Junta del Principado podrá abordar la creación de las comarcas. El sistema normal es que dicha iniciativa, como digo, parta de los Ayuntamientos afectados o de sus vecinos, con una exigencia numérica mínima, que se le de audiencia a los municipios afectados que no hubieran participado en la iniciativa, que luego se lleven a cabo por la Comunidad Autónoma estudios de viabilidad y que, después, se apruebe cada comarca por una ley específica. El modelo catalán es, por así decir, más “centralizado”. No está prevista la iniciativa municipal. Es la Ley de 1987 la que

detalla el marco, el ámbito y el régimen sometiéndose a consulta municipal el mapa territorial diseñado (las comarcas de 1936) y aprobándose luego en una sola ley la creación de las comarcas.

Pero con iniciativa municipal o sin ella, lo que la LRBRL establece es un derecho de veto de los municipios afectados, de manera que no podrá crearse la comarca «si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente» (art. 42.2 LRBRL), previsión que ha sido criticada por algunos autores, al considerarla una manifestación de desconfianza, habiendo sido considerada por otros como una “sabia cautela” para evitar que nazcan las comarcas enfrentadas con los municipios que la constituyen.

c) Las comarcas, ya lo he dicho, deben crearse por ley (art. 36 EAC y 42.3 LRBRL) pero cabe hacerlo mediante una ley general (Cataluña) o caso por caso (Asturias), y aún son posibles modelos intermedios cuya eventual concreción no es el momento de intentar ahora.

d) En cuanto a su organización el único límite impuesto por la LRBRL es que sus órganos de gobierno sean «representativos de los Ayuntamientos que agrupen», lo que parece impedir la elección directa de sus componentes. Cabe, sin embargo, optar por una representación de todos los Ayuntamientos que la forman o tomar en consideración la población a partir de las elecciones municipales de todos los municipios, asignando los puestos en el órgano colegiado en virtud de las mismas o parecidas reglas que la ley electoral vigente establece para la elección de diputados de las Diputaciones Provinciales. El primer sistema es el de la ley asturiana, donde el consejo comarcal deberá estar constituido por representantes de todos los municipios «respetando su composición proporcional, tanto en cuanto al número de Concejales, como a su representatividad política». La Presidencia es colegiada (uno por cada Corporación) y las sesiones del Consejo serán presididas por turnos rotatorios. El segundo sistema es el adoptado en la Ley catalana de 1987, que prevé como órganos de la comarca, junto con el Consejo Comarcal (como en Asturias), un Presidente, un Gerente y una Comisión Especial de Cuentas.

e) En cuanto a las competencias el límite que establece la LRBRL viene fijado en el párrafo 4 del art. 42: «la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el art. 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25».

Es este, naturalmente, el tema clave de la comarca. Sus competencias, en todo caso, las tiene que asignar la ley y no pueden proceder sino de los mu-

nicipios o de la propia Comunidad Autónoma, es decir, de competencias acerca de las cuales puede disponer la ley autonómica.

Ahora bien, a la hora de concretar algo más las competencias comarcales se puede echar mano aquí de una distinción básica que está también presente en la determinación de las competencias municipales. Cabe, en efecto, hablar de competencias propias: las que la ley de creación o las leyes sectoriales autonómicas que regulen una determinada materia les asignen. Y cabe hablar también de competencias delegadas de la Comunidad Autónoma, en los términos del art. 37 EA, o la utilización de otras técnicas como la gestión ordinaria, la encomienda de gestión de competencias autonómicas, a semejanza de lo previsto en el art. 5.1 de la Ley de Proceso Autonómico de 1983 y en muchos Estatutos para con las Diputaciones Provinciales como gestoras de algunos servicios autonómicos.

Pero es la ley, insisto, la que tiene que fijar las competencias. La Ley asturiana dice poco a este respecto. Se limita a ser un marco, como resulta del carácter global de esta norma, y a decir que la comarca asumirá las competencias que le transfieran los municipios, las que le delegue la Comunidad Autónoma y las de coordinación de los servicios municipales. Más explícita y detallada es la Ley catalana, que asume un modelo similar al previsto en la LRBRL para los municipios. En efecto, a tenor de la misma las comarcas asumirán las siguientes competencias:

1.— las que les asignen como propias las leyes autonómicas sectoriales dentro de una lista de materias que incluye aspectos de la ordenación del territorio, urbanismo, sanidad, deporte, cultura, servicios sociales, enseñanza y medio ambiente.

2.— las que les delegue o asigne la propia Generalidad.

3.— una serie de competencias que la propia Ley les atribuye directamente: la gestión de los servicios mínimos municipales cuando los municipios no puedan llevarlos a cabo, los servicios supramunicipales complementarios, la realización de infraestructuras para la prestación de servicios municipales y la asunción de competencias municipales previa delegación o convenio. Unas competencias que, en parte, acercan las comarcas al papel que juegan en la LRBRL las Diputaciones (art. 36 y 37 LRBRL) cuya desaparición, no se olvide, es el diseño último de las pretensiones de esa Comunidad Autónoma. Por fin, la Ley prevé la conversión de algunos servicios municipales en comarcales siempre que una ley lo establezca expresamente, lo apruebe la mayoría absoluta del Consejo Comarcal, no se oponga la mayoría de los municipios y no se trate de servicios considerados mínimos en la LRBRL (art. 26).



En función de las competencias que las leyes autonómicas asignen a las comarcas, se les atribuirán también todas o parte de las potestades que el art.4.1 LRBRL contempla: la potestad reglamentaria, la potestad tributaria, la potestad expropiatoria, las potestades de ejecución forzosa, etc. Esa es la diferencia, en la sistemática de la Ley, entre entes locales territoriales y entes locales sin más. Los primeros (el municipio, la provincia: art. 3 LRBRL) poseen todo el elenco de potestades enumerado en el art. 4.1. Los segundos (art. 3.2), entre ellos la comarca, no, pero la propia LRBRL posibilita que, en función de las competencias que se les asignen, tengan estas potestades. Así lo prevé su art. 4.2: «Lo dispuesto en el número precedente y en el art. 2 podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas metropolitanas y demás Entidades locales, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación». De este modo se difumina la distinción entre entes territoriales y no territoriales, que con esas connotaciones no estuvo presente en la discusión estatutaria.

f) Finalmente, a la ley le cabe asignar los recursos de que se ha de nutrir la comarca. Recursos en un doble sentido: humanos y financieros. Con frecuencia se pone el énfasis en las competencias al abordar la problemática de los entes de nueva creación. Pero ha de tenerse en cuenta que si las competencias son un presupuesto, la capacidad de llevarlas a efecto depende de los recursos disponibles. Algunos son complicados de asignar pero, conseguidos, sirven para financiar obras y servicios. Pero otros, en los que me permito insistir, superan los buenos propósitos y apelan también a cuestiones que son ajenas al Derecho, aunque se relacionen con él. Me refiero, claro está, a los funcionarios. Sin ellos, no hay comarca o ente que supere la fase de la pura entelequia, de la pura ilusión. Funcionarios competentes, bien seleccionados, que se instalen en el territorio, lo que nos conduce a una problemática sobre la que tienen que incidir también otras consideraciones tan importantes como los datos normativos y que no es el momento de abordar en este breve estudio.

He ahí, pues, el panorama jurídico del tema comarcal. Un panorama que es también un reto para todos, en el que el punto de vista jurídico es sólo un punto de vista parcial en la medida en que el Derecho es un instrumento necesario pero sólo un instrumento. Están aquí implicados temas políticos, de poder, económicos, de identificación, geográficos, de ordenación del territorio... En todo caso, conviene no olvidar el sentido y finalidad de todos los entes públicos –y la comarca lo será– que no es otro que dotar de contenidos concretos a los principios y valores constitucionales proporcionando servicios, bienes y ámbitos de convivencia y libertad en los términos también del art. 5.2 del Estatuto de

Autonomía de Cantabria, que no es otra cosa que la traducción autonómica del art. 9.2 de la Constitución y de la cláusula del Estado social de Derecho.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

Sobre el tema comarcal, en general, el excelente y documentado trabajo de J. PRATS, *La comarca*, al que me remito, en el volumen dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, «Tratado de Derecho Municipal», Ed. Civitas, tomo I, Madrid, 1988, págs. 791 y ss.; R. MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos*, Madrid, 1987; y, en general, los comentarios a los distintos Estatutos de Autonomía. Con anterioridad a la Constitución, A. RISCO, *Una posibilidad descentralizadora: la comarca*, en el importante volumen colectivo dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización administrativa y organización política*, Ed. Alfaguara, tomo III, Madrid, 1973, págs. 563 y ss. En todas estas obras puede hallarse bibliografía adicional.



**INFORMES SOBRE LA ACTIVIDAD DE  
LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE  
CANTABRIA**



# I. LA ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EN 1989

## 1. Actividad normativa: leyes

La actividad normativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria durante 1989 ha sido limitada y, en general, de escasa transcendencia. Cinco leyes y cerca de cincuenta disposiciones de diverso rango (Decretos, Órdenes y Resoluciones) constituyen el *corpus* normativo aprobado, cuyas características más destacables trataremos de sintetizar.

En cuanto a las *leyes* se trata de la Ley de Presupuestos para 1989, tres leyes de concesión de créditos extraordinarios y una ley deslegalizando la creación, modificación, supresión y cambios de denominación de consejerías, que según el artículo 37 de la Ley 3/1984, de 26 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, debía hacerse por ley y en adelante «será acordada por Decreto de la Presidencia del Consejo de Gobierno».

Las leyes aprobadas son las siguientes:

– Ley 1/1989, de 9 de marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1989, que aprueba un volumen de gasto de 41.111.999.000 pts.

– Ley 2/1989, de 20 de marzo, de reforma parcial de la Ley 3/1984, sobre Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, cuyo único artículo deslegaliza, según se ha dicho, la creación y supresión de Consejerías.

– Ley 3/1989, de 13 de septiembre, de concesión de un crédito extraordinario (de 100 millones) para financiar el plan de obras y servicios de la comarca de acción especial «zona oeste» para el ejercicio de 1989.

– Ley 4/1989, de 13 de septiembre, de concesión de un crédito extraordinario (de 250 millones) para financiar el plan de obras y servicios de la comarca de acción especial «zona sur» para el ejercicio de 1989.

– Ley 5/1989, de 10 de noviembre, de concesión de un crédito extraordinario para ayudas a la ganadería cántabra como consecuencia de la sequía. La financiación del mismo se prevé en la ley que se haga mediante operaciones de crédito.

Durante el año, sin embargo, han entrado en la Asamblea Regional de Cantabria diversos *proyectos de ley* de mayor trascendencia, que no han terminado su tramitación y se han tomado en consideración varias *proposiciones de ley*.

En el mes de enero se presentaron por el Consejo de Gobierno tres proyectos de ley relacionados con la agricultura y ganadería: de Cámaras Agrarias; de Capacitación Agraria; y de Pastos en los Montes de Cantabria. En mayo un proyecto de ley de Acción Social. En junio otro sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro con sede en la Comunidad Autónoma. Y más recientemente un proyecto de ley de Bibliotecas.

En cuanto a las proposiciones de ley, se tomó en consideración la presentada por el Grupo Popular sobre Estadística en Cantabria y ha seguido tramitándose una reforma del Reglamento de la Asamblea que trae causa de una proposición de ley presentada también por el Grupo Popular.

Mención aparte merece el proyecto de ley de Ordenación del Territorio, que data también del año anterior. En marzo de 1989 se publicó el Dictamen de la Comisión correspondiente donde se había llegado a una solución pactada por todos los grupos de la Asamblea o, al menos, por los representantes de dichos grupos en la ponencia. Se dice esto porque el representante del Grupo Popular dejó de pertenecer a dicho Grupo, pasando al Mixto, en noviembre de 1989. En cualquier caso, lo cierto es que se había llegado a un destacado acuerdo que abarcaba todo el arco parlamentario, no obstante lo cual el proyecto fue retirado por el Consejo de Gobierno en mayo de 1989. La explicación oficial fue que convenía esperar la aprobación de la anunciada reforma de la Ley del Suelo que el Gobierno Central había elaborado, pero el problema político que, al parecer, latía en el fondo de esta retirada era el del equilibrio entre competencias autonómicas y locales implicadas en la materia. El texto de la Comisión se pretendía y declaraba más «sensible» a la autonomía local que el primitivo proyecto o, al menos, así debieron interpretarse los cambios introducidos. Retirado el proyecto, poco después tres grupos parlamentarios, el socialista, el regionalista y el del CDS, presentaron una proposición de ley con el texto anterior; proposición que fue tomada en consideración en el mes de septiembre.

## **2. Actividad reglamentaria: sectores**

Las disposiciones reglamentarias emanadas por el Consejo de Gobierno y las distintas Consejerías abarcan un abanico más amplio de sectores o áreas de actividad, aunque más de la mitad están referidas a dos ámbitos: el propiamente



organizativo, y el de la ganadería, agricultura y pesca, proviniendo de la Consejería del mismo nombre casi una veintena de disposiciones.

En concreto, estas disposiciones de carácter general se pueden clasificar por sectores de la siguiente manera:

– *Cuestiones organizativas* (normativa sobre elaboración de estructuras y relaciones de puestos de trabajo; aprobación de las nuevas estructuras orgánicas de todas las Consejerías por diversos Decretos, todos ellos de 13 de octubre; normas de funcionamiento de la Junta Económico-administrativa; modificación del procedimiento de reclamaciones económico-administrativas; normas sobre retribución del personal laboral; aprobación de relaciones de puestos de trabajo de varias Consejerías; normas sobre anticipos al personal; organización de centros y servicios sociales; reasignación de competencias de diversos órganos...).

– *Agricultura, ganadería y pesca* (normas sobre protección de animales utilizados para fines científicos y de experimentación; regulación de la campaña de vacunación antirrábica; regulación de indemnizaciones compensatorias complementarias otorgadas por la Comunidad Autónoma a las explotaciones ganaderas y agrícolas en zonas de montaña; normativa sobre autorizaciones de corte de algas; regulación de la caza en terrenos de caza controlada; regulación de períodos, medios y licencias de caza y pesca; creación del Consejo Regional de Pesca Continental, de carácter asesor; modificación del reglamento de la Ley 6/1984, de 29 de octubre, sobre protección y fomento de las especies forestales autóctonas, en materia de quemas controladas; aprobación del plan de recuperación del oso pardo, que prevé la conservación del hábitat y compensaciones a las poblaciones afectadas; regulación de vedas y tallas mínimas en la actividad marisquera; normas sobre mataderos; normas sobre condiciones para el trasplante de embriones del ganado bovino; implantación de la vacunación obligatoria contra la fiebre aftosa de todo bovino mayor de tres meses; reestructuración de los servicios veterinarios; regulación de las diversas modalidades de concursos y exposiciones de ganado para 1990...).

– *Turismo* (ordenación, clasificación y requisitos de los establecimientos hoteleros; calendario de fiestas).

– *Vivienda* (medidas de financiación de viviendas de protección oficial establecidas en el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo).

– *Cultura y Deporte* (regulación del carnet joven, con facilidad de acceso a bienes y servicios culturales y de otra índole; normas de inscripción y funcionamiento del Registro de Entidades Deportivas; desarrollo de la normativa sobre constitución, actividades y funcionamiento de asociaciones y federaciones deportivas).

- *Sanidad* (normativa para la declaración obligatoria de enfermedades).
- *Servicios sociales* (creación del Registro de Entidades y Servicios sociales y regulación de las condiciones que deben reunir los centros de asistencia social; implantación y regulación del Plan Cántabro de Ayuda a la Necesidad Familiar, aprobado por Decreto 40/1989, de 17 de mayo y desarrollado por Orden de 12 de septiembre, sobre pensiones de ayuda familiar).
- *Cajas de Ahorros* (regulación por Decreto de los órganos rectores de las Cajas de Ahorros con sede social en la Comunidad Autónoma).

### 3. Actividad de gestión

La actividad más destacable en el período considerado no afecta al plano jurídico-normativo, sino al de la propia gestión y ejecución del gasto presupuestado, que ascendió a 41.111 millones, de los que 15.700 se dedicaron a inversiones reales (un 30% aproximadamente) y 8.900 a transferencias corrientes (un 28% más o menos). Una amplia gama de actividad subvencional y el capítulo de obras públicas concentran el bloque de ese gasto sobre el que hay que tener en cuenta el carácter uniprovincial de la Comunidad Autónoma y los consiguientes compromisos de colaboración municipal.

El núcleo fundamental del capítulo inversor está dedicado en los presupuestos a la conservación y construcción de carreteras, con un total de 3.533 millones, que representan aproximadamente el 22% del total de inversiones. Sin ninguna pretensión más que la ejemplificativa se pueden señalar algunas otras previsiones presupuestarias que, con los totales mencionados, pueden dar idea de la actividad de gestión del ejecutivo regional. Así, se prevén 493 millones para un plan de instalaciones y pabellones deportivos; 1.300 millones para el plan de electrificación rural; 494 para construcción de caminos vecinales; 540 para parques en la Dirección de Medio Ambiente; 400 para modernización de establos; los accesos, pavimentación y alumbrado público en los municipios suponen 1.210 millones; 1.557 para obras de abastecimiento y saneamiento; 217 para puertos; 140 para concentración parcelaria; 893 para consultorios médicos y obras en un hospital; 1.035 millones se dedican a un plan de empleo, incluyendo en él 620 M para subvenciones. También se prevén 327 millones para subvenciones de viviendas y 750 como pensiones a ancianos y enfermos.

Una labor que merece destacarse es la que está llevando a cabo el Centro de Estudios de la Administración Pública Regional que, con escaso presupuesto, está desarrollando una encomiable y callada tarea de formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Comunidad a través de cursos y actividades docentes, que se han ampliado a funcionarios locales.

#### **4. Conflictividad jurídica**

En el plano de la conflictividad habría que distinguir la conflictividad institucionalizada jurídicamente y la más específicamente política y social.

En cuanto a la primera, sólo una Sentencia del Tribunal Constitucional se ha referido a la Comunidad de Cantabria resolviendo un conflicto positivo de competencias. Se trata de la STC 122/1989, de 6 de julio, que resuelve el conflicto presentado por el Gobierno central contra la Orden de 24 de junio 1984 convocando exámenes para guías-intérpretes. El TC entiende que la competencia corresponde a la DRC, que puede someter a licencia el ejercicio de ciertas actividades sin que ello signifique crear un título profesional y, por ello, sin afectar al art. 149.1.30ª CE.

La STC 132/1989, de 18 de julio, por su parte, resuelve varios recursos acumulados, entre ellos uno interpuesto por la DRC, contra la Ley 23/1986, de 24 diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. La Sentencia es parcialmente estimatoria al declarar inconstitucionales algunos de los artículos impugnados.

No consta que se haya impugnado por el Estado ninguna norma autonómica en 1989. Ante el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Contencioso-administrativo), sí se han impugnado algunas de las disposiciones mencionadas, como los Decretos que aprueban la nueva estructura orgánica de las Consejerías, por una asociación de funcionarios, o el que regula los órganos de gobierno de las Cajas, por Cajacantabria. La Sala de lo Contencioso-administrativo ha anulado recientemente una Circular del Consejero de Economía, de 21 de septiembre de 1989, sobre la «tributación autonómica del bingo y tasa del juego en casinos y máquinas»; circular notificada a los afectados y, en lo que me consta, no publicada, con la que se pretendía desarrollar con manifiesta falta de rango la Ley 3/1988, de 26 de octubre, de tributación sobre juegos de suerte, envite o azar.

Por su parte, la DRC planteó dos conflictos de competencias. Uno contra el RD 927/1988, de 29 de julio, que aprueba el reglamento de la Administración Pública del Agua (admitido a trámite el 16 de enero), y otro contra la Orden de 1 de octubre de 1988, que desarrolla el RD 808/1987, de 19 de junio, para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (conflicto 174/1989, admitido a trámite por el TC el 16 de febrero de 1989). El primero, por entender la DRC invadidas sus competencias sobre aprovechamientos hidráulicos (art. 22.8 EAC), y, el segundo, por posible afección a la competencia autonómica en materia de agricultura (art. 22.7 EAC).

Pero, prescindiendo de los normales conflictos jurídicos, donde se ha manifestado una conflictividad menos habitual ha sido en el plano político y en la vida parlamentaria donde se han generado crisis políticas y diversos enfrentamientos entre instituciones y personas en un clima caracterizado por cierta crispación y agresividad, plasmada incluso en la labor de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia, que ha tramitado ya varias querellas entre parlamentarios.

Pero antes de mencionar brevemente algunos de estos enfrentamientos y su alcance es preciso, primero, aludir a la situación institucional y a la relación de fuerzas en la Asamblea Regional.

## **5. Aspectos institucionales y conflictos políticos**

Los resultados de las elecciones autonómicas de 1987 otorgaron la victoria a Alianza Popular con el 40,78% de los votos y 19 diputados, seguido del Partido Socialista con un 29,15% y 13 diputados. Obtuvieron también representación parlamentaria el Partido Regionalista de Cantabria (5 diputados y el 12,68%) y el Centro Democrático y Social (2 diputados y el 6,50% de los votos).

Había, pues, cuatro grupos parlamentarios (se reformó el Reglamento para permitir al CDS tener grupo parlamentario propio, reduciendo el mínimo exigido de 3 a 2 diputados) y un gobierno minoritario sustentado por los 19 diputados de Alianza Popular, que se quedaron a falta de un escaño para obtener la mayoría absoluta de los 39 diputados. Preside el Consejo de Gobierno un diputado (D. Juan Hormaechea) que concurrió a los comicios en calidad de independiente en las listas de AP.

Esta situación se mantenía a principios de 1989, aunque en teoría podía cambiar de haber prosperado un recurso de amparo interpuesto por el CDS contra una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, de 16 de julio de 1987, desestimatoria de un recurso contencioso-electoral contra el acuerdo de proclamación de electos efectuado por la Junta Electoral el 22 de junio anterior. El CDS reclamaba el escaño número 39, que disputaba con un diputado de AP y que, de haberlo obtenido, hubiera deshecho el empate existente entre el grupo de AP (19 diputados) y toda la oposición (19 diputados) en beneficio de ésta.

El Tribunal Constitucional rechazó el amparo en su Sentencia 38/1989, de 15 de febrero (Sala 2ª). Sin embargo, la decisión del TC perdió su posible trascendencia política por haberse producido antes un cambio en la relación de

fuerzas al formalizar su pase al entonces inexistente Grupo Mixto dos diputados del PRC, que quedaba así con 3 diputados. Estos dos diputados apoyaron al Gobierno, que lograba de esta forma una cómoda mayoría absoluta (19 más 2) frente a los 18 diputados que sumaba ahora toda la oposición (13 PSOE, 3 PRC y 2 CDS).

Pero la situación volvió a cambiar en la segunda mitad del año. Dos diputados del Grupo Popular formalizaron su pase al Grupo Mixto declarando que seguirían apoyando al Gobierno en la medida en que se mantuviera fiel a las líneas programáticas del Partido Popular, pues su cambio de grupo era justificado por las desviaciones de programa que ellos achacaban concretamente al Presidente del Consejo de Gobierno; Gobierno que volvía así a hallarse en precaria situación puesto que estos dos votos unidos a los de la oposición (20) superaban los apoyos gubernamentales (17 del PP y 2 del Mixto). Tal unión se produjo en alguna ocasión y es lo que propició que prosperaran las resoluciones aprobadas, por ejemplo, con motivo del debate sobre la orientación política del Consejo de Gobierno, algunas de las cuales, como se verá, bien pueden calificarse de insólitas.

Con todo, el episodio más destacado fue la dimisión del Presidente de la Asamblea Regional, miembro del PRC y que, por cierto, fue elegido en su día por unanimidad. Con fecha 19 de diciembre de 1989 comunicó al Pleno su decisión de dimitir con efectos a partir del 31 de diciembre. Tal dimisión trae causa de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Civil y Penal) de 11 de noviembre de 1989, que le condenaba «como autor de un delito de prevaricación culposa» a la pena de seis años y un día de inhabilitación especial para el desempeño de cargos públicos. Aunque la Sentencia fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, el Sr. Obregón presentó su dimisión como Presidente de la Asamblea, permaneciendo en su escaño de diputado. [Cuando se revisan estas páginas para su inclusión en este libro hay que añadir que el Tribunal Supremo estimó el recurso del Sr. Obregón y, anulando la Sentencia condenatoria, lo absolvió en 1992].

Los hechos que dieron lugar a esta Sentencia proceden de la decisión del Presidente de privar de la condición de diputado a un miembro del grupo popular sobre la base de una «interpretación», que constituía una verdadera modificación del art. 20 del Reglamento de la Asamblea. El diputado en cuestión había sido condenado por la Audiencia Provincial de Huesca a la pena de un mes y un día de arresto mayor con la accesoria de suspensión de todo cargo público; condena confirmada en casación por el Tribunal Supremo. Sobre esta base, y en lugar de suspenderlo en su condición de diputado durante el tiempo previsto en la Sentencia, se le privó de la condición de diputado y es esa decisión la que dio origen a la querrela planteada por el afectado contra el Presidente de la Asamblea

y a la Sentencia condenatoria. Con independencia de ello, la decisión del Presidente fue recurrida en amparo y el Tribunal Constitucional la suspendió por Auto de 25 de agosto de 1988.

La dimisión del Presidente propició una nueva elección, ya en 1990, que dio lugar a otro episodio parlamentario. Fue elegido un miembro del Grupo Popular, el Sr. Pajares Compostizo. Se presentaban como candidatos el citado Sr. Pajares y el Sr. Valle, éste del Grupo Mixto y antes del Grupo Popular, uno de los dos diputados que formalizaron su cambio de grupo a finales de año y que estaba apoyado, en principio, por el Grupo Socialista (13 votos), el Grupo CDS (2 votos), el Grupo del Partido Regionalista (3 votos) y los dos diputados del Mixto que antes estaban en el Grupo Popular. En total 20 votos, frente a los 19 que totalizaba el Grupo Popular (17 votos) y los otros dos diputados del Mixto que apoyaban al gobierno y que a principios de año estaban en el Partido Regionalista. El resultado de la votación fue de 20 votos a favor del Sr. Pajares y 19 para el Sr. Valle. El voto decisivo, según informaciones de prensa y reconocido así por el Grupo Socialista, procedió de las filas de este último.

Sin perjuicio de otras cuestiones menores, importa destacar el conflicto político entre el Ayuntamiento de Santander (gobernado también por el Partido Popular) y la Diputación Regional de Cantabria; conflicto que trae causa de la paralización de un Plan de Urbanismo por la DRC, que incoó expediente de declaración de conjunto histórico de una amplia zona (en la que se halla enclavada el nuevo campo de fútbol) donde el Ayuntamiento pretendía unas actuaciones urbanísticas en desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana. La incoación (a expensas de la decisión definitiva del Consejo de Ministros) produce la suspensión de licencias por mandato de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 y fue recurrida por el Ayuntamiento, donde se ha producido una escisión del Grupo Popular entre quienes apoyan al alcalde y quienes eran contrarios al recurso, generando así una crisis política que implica a las dos instituciones más importantes de la región gobernadas por el mismo partido.

El año finalizó con el debate sobre la orientación política del Consejo de Gobierno celebrado los días 14 y 15 de diciembre, aprobándose diversas resoluciones por la confluencia de los votos del PSOE (13), PRC (3), CDS (2) y los 2 diputados del Grupo Mixto procedentes de las filas del Grupo Popular, que superan los 19 del PP y resto del Grupo Mixto.

Prescindiendo de las que se refieren a aspectos concretos (dragado de la ría, construcción de un parque, solución del problema del agua en verano, potenciación de las empresas de acuicultura, apoyo presupuestario al Consejo de la Juventud, financiación de proyectos de microelectrónica, construcción de

instalaciones deportivas...) o muy generales (creación de organismos que canalicen la demanda de empleo juvenil, adoptar medidas y organismos para frenar la especulación del suelo, estudiar la situación de las transferencias y dotaciones asumidas para renegociar las dotadas insuficientemente, incorporar un plan de empleo en el presupuesto de 1990 con objetivos precisos y financiación suficiente, abrir un proceso de negociación sindical sobre la organización de la Administración regional dejando sin efecto las relaciones de puestos de trabajo existentes...) las resoluciones aprobadas de más amplio alcance traducen algunas de las preocupaciones políticas de los grupos que las apoyaron.

Las tres primeras fueron propuestas por el PRC y son las siguientes:

«1.- La Asamblea Regional de Cantabria reprueba la conducta del Presidente del Consejo de Gobierno, Sr. Hormaechea, por la política de anuncios y remitidos publicados en medios de comunicación con dinero público, insultando a Diputados, Partidos Políticos, Organizaciones Sindicales, etc.

Al mismo tiempo esta Asamblea insta al Consejo de Gobierno para que se abstenga en lo sucesivo de enviar con cargo a la Diputación Regional remitidos, cartas, etc., que tengan por objeto polémicas, aclaraciones y en general todo cuanto no se refiera a la información propiamente dicha y que esta información alcance a todos los ciudadanos».

«2.- La Asamblea Regional de Cantabria reprueba los gravísimos niveles de endeudamiento a que el Consejo de Gobierno de Cantabria está llevando a esta Comunidad Autónoma».

«3.- El Pleno de la Asamblea Regional de Cantabria requiere al Consejo de Gobierno para que presente el proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1990, antes del día 31 de diciembre de este año».

Propuesta por el CDS se aprobó la siguiente resolución:

«8.- Que se proceda por el Consejo de Gobierno de Cantabria a redactar y elevar a la Asamblea Regional de esta región un proyecto de ley de delegación de funciones administrativas en Municipios y Mancomunidades municipales».

A propuesta de los diputados del Grupo Mixto procedentes del Grupo Popular se aprobaron las siguientes resoluciones:

«10.- Que reconocido por el Consejero de Ecología, Medio ambiente y Ordenación del Territorio que las obras del Parque de Cabárceno cons-

tituyen un plan de fomento que formando parte de la actividad económica pretende relanzar una comarca, eleve a esta Asamblea, para su aprobación, dicho Plan con su proyecto y programa de actuación».

«11.- Que por el Consejo de Gobierno se deje sin efecto el compromiso de conceder subvenciones a CANTUR como fórmula de garantía para la ejecución del Parque de Cabárceno y, en su caso, se adopte la única forma de garantía admitida legalmente por medio de aval, cuya aprobación debe someterse a esta Asamblea».

«13.- Que por el Consejo de Gobierno se proceda en el plazo de tres meses a presentar ante esta Asamblea Regional un proyecto de ley en que se determine la distribución de las competencias de la asumida Diputación Provincial entre los distintos órganos de la Diputación de Cantabria».

En relación con algunas referencias incluidas en estas resoluciones cabe decir que, con los solos datos del presupuesto de 1989, en relación con el mencionado endeudamiento, en el estado de ingresos se contemplan los 9.000 millones (22% del total de ingresos) como «préstamos a concertar» y en el estado de gastos aparecen 3.181 millones de «intereses de préstamos y anticipos», 268 como «amortizaciones de préstamos» y 400 de «cancelación de avales concedidos». Por otra parte, CANTUR, S.A. es una empresa pública de la Comunidad cuyo presupuesto, incluido en los de la DRC, era en 1989 de 380,8 millones, correspondiendo al estado de ingresos 264,8 millones, de explotación y 116 millones de aportaciones de la Diputación Regional y estando constituido el estado de gastos por las siguientes partidas: 167,2 millones de personal, 43,1 de compras, 39,6 de trabajos y suministros, 116 de intereses, 13,5 de gastos diversos y 1,2 de transportes.

## **6. Valoración final**

En definitiva, la actividad de la Comunidad Autónoma de Cantabria en 1989, con algunas especificidades relativas a un mayor nivel de crispación y agresividad respecto de lo que pueda ser habitual en otras, responde a pautas más o menos homogéneas: escaso nivel de desarrollo legislativo con trascendencia externa, actividad reglamentaria más destacada sobre todo en el sector agrícola y ganadero (lo que en este caso parece lógico), intensa actividad de gestión centrada en la inversión pública y realización de infraestructuras, muchas de ellas vinculadas a los ámbitos rurales y municipales, y problemas de articulación e institucionalización pendientes. Entre estos, las relaciones con las Administraciones locales, la necesidad de mecanismos e instrumentos de co-



laboración interadministrativa fluidos, la superación del síndrome de Diputación Provincial que aún se observa en muchos ámbitos, y, en fin, el común problema del acceso al techo máximo de autonomía, a los ámbitos competenciales constitucionalmente previstos, donde se hallan algunas cuestiones de gran incidencia ciudadana en las que la Comunidad Autónoma puede llevar a cabo de verdad una auténtica “política propia” que pueda –y deba– ser juzgada en términos de eficacia y calidad por sus principales destinatarios.

## II. LA ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EN 1990

El año 1990 ha estado presidido en Cantabria por una latente conflictividad política cuyos antecedentes pueden hallarse en el *Informe* de 1989. Esta conflictividad desembocó en la presentación de una moción de censura en diciembre que, una vez aprobada, condujo al cese del Presidente del Consejo de Gobierno.

Sin perjuicio de referirnos a este dato esencial más adelante, adoptamos ahora el mismo esquema que en 1989 para aludir a la actividad de la Comunidad Autónoma en 1990.

### 1. Actividad normativa: leyes

La actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria durante 1990 se ha duplicado por relación al año 1989. Frente a las cinco leyes publicadas el año pasado, en 1990 se han aprobado once. Son las siguientes:

– Ley 1/1990, de 12 de marzo (BOC, 16 de marzo y 15 de mayo de 1990), por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorros con sede social en la Comunidad Autónoma. El Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de esta Ley, habiendo sido admitido a trámite el recurso 1518/1990 por providencia del TC de 2 de julio de 1990 (BOE, 11 de julio). [Ya en el año 1993, el TC ha estimado parcialmente el recurso al declarar la inconstitucionalidad de dos apartados de los artículos 15 y 29.2 de esta Ley, aunque manteniendo sus aspectos esenciales en la STC de 18 de febrero de 1993].

– Ley 2/1990, de 12 de marzo (BOC, 16 de marzo de 1990), de incremento provisional de retribuciones del personal al servicio de la Diputación Regional y concesión de una paga única de carácter excepcional.

– Ley 3/1990, de 21 de marzo (BOC, 9 de abril de 1990), de Estadística de Cantabria.

– Ley 4/1990, de 23 de marzo (BOC, 9 de abril y 28 de mayo de 1990), sobre concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables.

– Ley 5/1990, de 26 de marzo (BOC, 9 de abril de 1990), de Pastos en los Montes de Cantabria.

– Ley 6/1990, de 21 de marzo (BOC, 9 de abril de 1990), de Capacitación Agraria.

– Ley 7/1990, de 30 de marzo (BOC, 9 de abril y 17 de octubre), de Ordenación Territorial de Cantabria. Ley importante, pero cuyos instrumentos planificadores aun no se han aprobado, como tampoco su desarrollo reglamentario, a pesar de que su Disposición Final 1ª concedía un plazo «máximo» de seis meses para ello. Sobre los avatares de esta Ley –su proyecto fue retirado por el Gobierno tras el Dictamen de la Comisión correspondiente, tramitándose después éste como proposición de ley, de la que trae causa el texto actual– puede verse el *Informe* de 1989.

– Ley 8/1990, de 12 de abril (BOC, 9 de mayo de 1990), por la que se modifica el art. 7 de la Ley 2/1988, de 26 de octubre, de fomento, ordenación y aprovechamiento de los balnearios y de las aguas minero-medicinales y/o termales de Cantabria. El artículo 7 de la citada Ley se refiere al personal mínimo con que deben contar los establecimientos citados y la modificación operada consiste, solamente, en suprimir la exigencia de que los médicos-consultores se nombren «mediante convenio con el Ministerio de Sanidad» y que el número de personal auxiliar y de enfermería sea el que «se establezca en el convenio» con el Ministerio. El resto del artículo hacía referencia a que los requisitos del personal se ajustaran a «lo dispuesto en la legislación vigente», inciso que es sustituido por la remisión de tales requisitos a un desarrollo reglamentario.

– Ley 9/1990, de 26 de septiembre (BOC, 4 de octubre de 1990) por la que se declara el interés social y la utilidad pública de la expropiación forzosa de la finca «Astilleros del Atlántico», en Santander, con el fin de destinarla a plaza pública y jardines. Esta Ley es, en mi opinión, significativa del larvado enfrentamiento existente entre la Diputación Regional de Cantabria y el Ayuntamiento de Santander, al que ya se hacía referencia en el *Informe* de 1989. Porque lo que, en el fondo, se cuestiona es quién debe hacer el urbanismo. Es claro que esta ley sería innecesaria –y así se puso de manifiesto en su debate parlamentario por algún diputado– si el Plan General de Ordenación Urbana de la Ciudad de Santander previera la «plaza pública y jardines» a que se pretenden destinar los bienes a expropiar que se citan, porque el plan habilitaría por sí solo las expropiaciones, que deberían ser llevadas a cabo por el Ayuntamiento sin perjuicio de la eventual colaboración económica de la Comunidad Autónoma. Al no ser así, la Comunidad expropia y para ello precisa una ley declarando la utilidad pública (que no el interés social) del bien cuestionado, y es de suponer que con la pretensión de imponerse al Plan General –si este no contempla la obra o su destino– por la vía al efecto prevista en la Ley del Suelo. Ahora bien, si la afectación es para una plaza pública y jardines, que serán, pues, bienes

de dominio público, cabe preguntarse entonces: ¿serán bienes de dominio público municipal, como correspondería a las plazas públicas, o de dominio público autonómico, visto quien expropia, se apropia y paga?

– Ley 10/1990 de 4 de octubre (BOC, 10 de octubre de 1990), de Presupuestos Generales de la DRC para 1990. El Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra un precepto de esta Ley, invocando también el art. 161.2 de la Constitución lo que produce su suspensión. Por providencia del TC de 26 de diciembre 1990 fue admitido a trámite el recurso con el número 2965/90 (BOE, 27 de diciembre). [Con posterioridad, el Estado desistió al modificarse el artículo impugnado en la Ley de Presupuestos para 1991].

– Ley 11/1990, de 29 de diciembre (BOC, 29 de diciembre de 1990, ed. especial), de concesión de un crédito extraordinario para financiar los planes de obras para 1990 de las comarcas de acción especial «Zona Sur», «Zona Oeste» y red viaria local, por un importe de 466 millones ptas.

– El 28 de diciembre de 1990 (BOC, 9 de enero de 1991), el Pleno de la Asamblea Regional aprobó una proposición de ley orgánica sobre modificación del art. 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, con el fin de posibilitar la celebración de las elecciones autonómicas un día fijo, como se pretende también en la reforma de la Ley orgánica del Régimen Electoral General 5/1985. El art. 10.3 del Estatuto, en lo que ahora interesa, establece: «la duración del mandato de los diputados será de cuatro años. Las elecciones serán convocadas por el Presidente de la Diputación Regional *entre los treinta y sesenta días desde la terminación del mandato*». El texto reformado que se aprueba y se somete a las Cortes Generales es el siguiente: «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*». No se prevé la disolución anticipada de la Asamblea sino en los supuestos del art. 16.2 del Estatuto, que no se modifica en este punto. [La modificación del Estatuto se aprobó finalmente en esos términos por Ley orgánica 7/1991, de 13 de marzo].

\* \* \*

Durante el año 1990 se han seguido tramitando diversos *proyectos de ley* presentados en 1989 y han entrado en la Asamblea Regional otros que tampoco han finalizado su fase parlamentaria. De 1989 quedaban pendientes al acabar el año 1990 el proyecto de ley de Cámaras Agrarias; el proyecto de ley de Acción Social y el proyecto de ley de Bibliotecas, devuelto por el Pleno a la Comisión para nuevo estudio en noviembre 1990.

La proposición de ley sobre reforma del Reglamento, tomada en consideración en 1988, no ha sido objeto de trámite alguno en 1990.

En el año 1990 han entrado en la Cámara Regional los siguientes proyectos de ley: de organización y funciones de la asistencia psiquiátrica y salud mental (BOA de 22 de febrero de 1990); de protección de los animales (BOA de 13 de marzo de 1990); de infracciones y sanciones en materia de centros y establecimientos de servicios sociales y la función inspectora de los mismos (BOA de 9 de abril de 1990), todos ellos pendientes del informe de la ponencia. En el BOA de 9 de abril de 1990 se publica asimismo el proyecto de ley de la Función Pública de la Administración de la DRC, proyecto que pretende sustituir la vigente Ley de la Función Pública 4/1986, de 7 de julio, y que trae causa de la necesidad de adaptar la ley autonómica a la Ley estatal 23/1988, de 28 de julio, consecuencia a su vez de la STC 199/1987, de 11 de junio. Pero en lugar de limitarse a sustituir los preceptos de la Ley de 1986 incompatibles con la legislación básica estatal (como pretendía, por cierto, una enmienda a la totalidad rechazada), se ha optado por un nuevo texto completo, que está aún pendiente de informe de ponencia. También se tramitó un proyecto de ley sobre créditos extraordinarios para ayudas a la ganadería como consecuencia de la sequía por un montante de 800 millones de pesetas. (BOA de 19 de noviembre de 1990) y una proposición de ley orgánica sobre transferencias en materia de educación (BOA de 19 de noviembre de 1990), auspiciada por el Consejo de Gobierno y cuya retirada ha sido ya anunciada por el nuevo Gobierno formado tras el triunfo de la anteriormente citada moción de censura. La proposición se pretendía amparar en la iniciativa legislativa del art. 87.2 CE a los efectos de las leyes orgánicas de transferencias previstas en el art. 150.2 CE, aunque podía implicar una modificación del Estatuto, sin que el texto se pronunciara expresamente por ninguna de estas dos vías para la ampliación competencial pretendida. El nuevo Gobierno, como digo, ha anunciado la retirada de la proposición que, como tal, era más bien una manifestación de aspiraciones políticas (un larguísimo preámbulo para un solo artículo) destinada a fracasar sin una negociación global previa.

## **2. Actividad reglamentaria: sectores**

Las disposiciones reglamentarias emanadas del Consejo de Gobierno o de los Consejeros han experimentado en 1990 un mayor grado de diversificación por materias que en 1989, año en el que predominaron las normas de carácter organizativo y las relacionadas con los sectores de la ganadería, la agricultura y la pesca. La actividad del Consejo de Gobierno se ha plasmado en la aprobación de 102 Decretos, de los que tan sólo 45 presentan algún contenido normativo,

pudiendo considerarse el resto meros actos administrativos (autorizaciones, ofertas de servicios, declaraciones de urgencia a efectos expropiatorios, nombramientos, ceses, premios, etc.). La actividad reglamentaria puede, pues, clasificarse según los siguientes sectores:

– *Cuestiones organizativas* (provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios; regulación del uso de los bancos de datos informáticos; creación de la Comisión de Informática; regulación de las indemnizaciones a funcionarios por daños sufridos con ocasión del servicio; creación y cambios de denominación de diversos órganos...).

– *Agricultura, Ganadería y Pesca* (normas sobre subvenciones y préstamos a los sectores ganadero, forestal y pesquero; ayudas a las explotaciones agrarias en ejecución de normativa de la CEE; normas de saneamiento ganadero y vacunación obligatoria; creación de un Registro de Explotaciones Agrarias; normas sobre sacrificios de animales afectados por enfermedades; ampliación del inventario de árboles singulares de Cantabria; normas sobre expedición de licencias de caza y pesca; normativa sobre indemnizaciones compensatorias en zonas de montaña y ayudas a la inversión en ellas, etc.).

– *Economía y Hacienda* (atribución de competencias a las oficinas liquidadoras de partido a cargo de los Registradores de la Propiedad para la gestión y liquidación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones; reglamento de ejecución de la Ley 3/1988, de 26 de octubre, sobre juegos de suerte, envite o azar, anulado después por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de 15 de octubre de 1990).

– *Cultura y Deporte* (constitución de la Sociedad Regional para la ejecución de programas y actuaciones conmemorativas del V Centenario del Descubrimiento de América; regulación de la designación de los miembros del Comité Cántabro de Disciplina Deportiva; régimen de los planes de construcción y modernización de instalaciones deportivas; desarrollo normativo del Instituto para la Conservación del Patrimonio Histórico y Monumental de Cantabria...).

– *Medio Ambiente* (aprobación del Plan rector de uso y gestión del Parque Natural Saja-Besaya; normativa sobre gestión de residuos hospitalarios...).

– *Sanidad* (modificación del mapa sanitario regional; aprobación del listado de enfermedades de declaración obligatoria y forma de su notificación; normativa sobre gestión de residuos hospitalarios; normas sobre vacunación antirrábica; regulación de órganos de coordinación y gestión en materia de trasplantes; aprobación del reglamento de la Ley autonómica 2/1988, de 26 de octubre, de fomento, ordenación y aprovechamiento de los balnearios y de las aguas minero-medicinales o termales; creación del Consejo Regional de Hemoterapia y regulación de su funcionamiento y de la red hemoterápica regional...).

– *Servicios Sociales* (modificación del plan de ayuda a la necesidad familiar; normas del registro de entidades de asistencia social; subvenciones a asociaciones de consumidores; aprobación de las bases para la puesta en funcionamiento de residencias de «cuarta» edad...)

– *Trabajo* (medidas de fomento del empleo; regulación y aprobación de ayudas para la formación profesional y sindical; aprobación del calendario de fiestas regionales).

– *Turismo* (ordenación de las agencias de viaje; subvenciones a la actividad turística),

– *Vivienda* (normas para evitar barreras arquitectónicas; regulación de tarifas de laboratorios de control de calidad de la edificación y normativa para la acreditación de otros laboratorios de ensayos para dicho control de calidad...).

### 3. Actividad de gestión

Aludimos en este punto a la gestión y ejecución del gasto presupuestado, que ascendía en 1990 según la Ley de Presupuestos a 49.828 millones, más otros 1.016 de la empresa pública CANTUR y cantidades menores correspondientes a otros entes, como la Fundación Valdecilla (195), el conservatorio de Música «Jesús de Monasterio» (86), la Escuela Regional de Función Pública (21,9) y el Consejo Asesor de RTVE (5).

De los 49.825 millones de gasto presupuestado, 17.154 corresponden a inversiones reales, 11.184 a transferencias corrientes, 7.366 a gastos de personal y 5.704 a gastos financieros (pago de intereses de deuda, que representaban, en 1989, 3.151 millones).

En el Capítulo de ingresos se incluyen 12.000 millones de préstamos a largo plazo (9.000 en 1989), un aspecto que generó ya el año pasado una fuerte polémica, plasmada en las resoluciones aprobadas como consecuencia del debate sobre política general de diciembre de 1989 (véase el *Informe* de 1989), y que va a estar presente también este año en la constitución de una Comisión de Investigación de la Consejería de Economía y en la moción de censura de diciembre, centrándose el debate en torno al endeudamiento de la DRC como tal y a través de la sociedad CANTUR. Ésta tenía, en 1989, un presupuesto de 380 millones (ingresos: 264 millones de explotación y 116 de aportaciones de la DRC; y gastos: 116 millones de intereses, 167 de personal, y otros) y pasa en 1990 a tener un presupuesto de 1.016 millones (ingresos: 405 millones de explotación, 300 de aportaciones de la DRC y 311 de créditos concertados o a

concertar; pero como gastos se computan ahora 528 millones de intereses, 274 de personal y otros).

El capítulo de obras públicas y subvenciones concentra el bloque principal del gasto de la DRC, sobre la que conviene retener su carácter uniprovincial y los consiguientes compromisos de colaboración con los municipios, así como también el hecho —con frecuencia olvidado— de que ese dato aumenta ficticiamente los ingresos de la DRC procedentes del Estado, pues al disponer el art.5 del Estatuto de autonomía que la participación de los entes locales en los ingresos del Estado se percibirán a través de la DRC, «que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales fijados o que se fijen por las leyes del Estado», el papel de la DRC es el de un mero depositario que debe canalizar, con criterios estatales, ingresos ajenos no afectados. De ahí que los 49.828 millones del Presupuesto de la Comunidad Autónoma sean en realidad algunos menos. 7.200 millones son, en efecto, transferencias corrientes a Municipios como participación de éstos en los tributos estatales, que la Ley de Presupuestos de Cantabria considerada denomina aún con el desaparecido nombre de «Fondo Nacional de Cooperación Municipal»; 1.624 se les transfieren a los municipios por recaudación de tributos locales; y 515 se destinan al «Plan de Obras y Servicios» (de los que en el estado de ingresos consta que 175 proceden del Estado para ese fin y 306 de los propios Ayuntamientos, afectados al mismo). Sin otra pretensión que la meramente ejemplificativa se pueden señalar otras previsiones presupuestarias de gasto. Así, se prevén 580 millones para construcción de viviendas; 5.060 para carreteras regionales (3.533, en 1989); 1.405 para lo que se denominan «actuaciones en la red municipal» (991 para pavimentación de núcleos y 280 para accesos a localidades aisladas); 717 para electrificación rural; 725 para gestionar un plan de residuos; 404 para instalaciones deportivas; 1.299 para consultas médicas y 1.225 millones para el Teatro de Festivales de Santander (1.170, en 1989), otra obra polémica en cuanto a su previsión inicial y coste final, como el llamado «Parque de la Naturaleza», de Cabárceno, que no aparece citado en el Anexo de la Ley de Presupuestos, se supone que articulado a través de CANTUR. Sobre estas dos últimas obras se ha centrado también la atención parlamentaria y parte de los trabajos de la Comisión de Investigación antes mencionada.

En el capítulo de transferencias corrientes algunas cifras son las siguientes: 15 millones, sin especificación, a la Universidad de Cantabria, 19 al Centro Asociado de la UNED, 60 al Conservatorio (incorporadas luego, como ya se ha dicho, en su presupuesto de ingresos), 13 al Seminario de Estudios Sociales (convertido ya en escuela universitaria adscrita), 75 al Festival Internacional de Santander...



#### 4. Conflictividad jurídica

No ha habido en el período considerado ninguna sentencia del Tribunal Constitucional que afecte de forma singular a la Comunidad Autónoma. Pero sí se han planteado diversos recursos y conflictos en los que, de manera activa o pasiva, está comprometida la DRC. Son los siguientes:

– Conflicto positivo de competencias 96/1990, planteado por la Junta de Castilla-León frente al Consejo de Gobierno de la DRC en relación con el acuerdo de éste, de 23 de agosto de 1989, sobre construcción de la carretera C-628, de Reinosa a Potes, tramo Brañavieja-Piedrasluengas. Admitido a trámite por providencia del TC de 15 de enero de 1990 (BOE, 29 de enero de 1990).

– Conflicto positivo de competencias 210/1990, planteado por el Consejo de Gobierno de la DRC en relación con determinados preceptos de los RRDD 1095/1989, de 8 de septiembre y 1118/1989, de 15 de septiembre, reguladores, respectivamente, de las especies de caza y pesca, y las especies comercializables, por entender la Comunidad vulneradas sus competencias en materia de caza y pesca y sobre el medio ambiente. Admitido a trámite por providencia del TC de 12 de febrero de 1990 (BOE, 22 de febrero de 1990).

– Conflicto positivo de competencias 904/1990, planteado por el Consejo de Gobierno de la DRC en relación con los expedientes incoados y las sanciones impuestas por el Delegado del Gobierno en Cantabria a varias empresas turísticas por infracción del régimen de horarios establecidos en OOMM de 23 de noviembre de 1977 y 29 de junio de 1981 al amparo del RD 2816/1982, de 27 de agosto, que aprueba el Reglamento de Policía de Espectáculos. La DRC entiende que se vulnera su competencia sobre promoción y ordenación del turismo. Admitido a trámite por providencia del TC de 23 de abril de 1990 (BOE, 8 de mayo de 1990).

– Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la DRC en noviembre de 1990 contra la Ley del Estado 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

– Recurso de inconstitucionalidad 1518/1990, promovido por el Presidente del Gobierno contra varios preceptos de la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, reguladora de los órganos rectores de las Cajas de Ahorros con sede social en la Comunidad, por entender excesivo el número de representantes de las entidades públicas. Admitido a trámite por providencia del TC de 2 de julio de 1990 (BOE, 2 de julio de 1990). [Estimado parcialmente, como ya se dijo, en la STC de 18 de febrero de 1993, que mantiene, no obstante, el criterio de participación de la Ley].

– Recurso de inconstitucionalidad 2965/1990, promovido por el Presidente del Gobierno contra un artículo de la Ley de Cantabria 10/1990, de 4 de octubre, de Presupuestos Generales de la DRC para 1990, por entender que se invaden competencias estatales del art. 149.1.18ª CE sobre legislación en materia de contratos administrativos. Queda suspendido el precepto al invocarse el artículo 161.2 CE. Admitido a trámite por providencia del TC de 26 de diciembre de 1990 (BOE, 27 de diciembre). El precepto impugnado es el artículo 19.2 y 3 de la Ley, que posibilitaba la contratación directa de servicios, estudios o trabajos técnicos cuya cuantía no superara los 20 millones de pesetas y establecía asimismo que «la publicación de licitaciones en el BOE será obligatoria cuando la cuantía sea superior a 80.000.000 pts»; un modo indirecto de decir que hasta esa cifra no era precisa. [Con posterioridad, como ya se ha dicho, el Estado desistió al desaparecer el precepto en la Ley de Presupuestos para 1991].

Por su parte, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia ha conocido diversos recursos contra disposiciones de la DRC. El asunto más destacado, en mi opinión, por la doctrina general que contiene, es el contemplado en la Sentencia de 15 de octubre de 1990, que anula el Decreto 17/1990, de 28 de marzo, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución de la Ley 3/1988, de 26 de octubre, de tributación sobre juegos de suerte, envite o azar.

Esta Ley se había pretendido desarrollar en 1989 por una circular, que la Sala anuló también por su manifiesta falta de rango. Ahora se aprueba un reglamento que es anulado igualmente por falta del dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

La Ley orgánica del Consejo de Estado, Ley 30/1980, de 22 de abril, exige en su artículo 23.2 el dictamen preceptivo del Consejo de Estado para las CCAA en los mismos casos previstos para el Estado. Este precepto ha dado lugar, como se sabe, a una polémica doctrinal que ha tenido también su plasmación jurisprudencial. Desde las Sentencias que consideran aplicable sin más el precepto hasta las que distinguen según se trate de materias exclusivas o no, pasando por las que se plantean la posibilidad de sustituir el dictamen del Consejo de Estado por el de algún organismo autonómico semejante, hay toda una amplia gama de fallos diferenciados. Así, en uno u otro sentido, SSTS de 23 de octubre de 1987 (que aplica el art. 23 LOCE), 17 de febrero de 1988 (que sostiene que la sujeción al dictamen preceptivo del Consejo en materias exclusivas de las CCAA ha de venir por la vía de la sujeción voluntaria), 18 de marzo de 1988 (que señala que si es necesario el dictamen para el Estado, no pueden quedar exentas las CCAA de esa obligación), 24 de noviembre de 1989 (que apunta la necesidad del previo diagnóstico de legalidad en unas instituciones de reciente implantación, carentes de tradición normativa).

La mayoría de estas sentencias se citan también en la que ahora nos ocupa del TSJ de Cantabria, que parte de la posición institucional del Consejo de Estado en relación con las CCAA y de la doctrina del TC al respecto. La sentencia considerada trae, así, a sus Fundamentos Jurídicos la STC 56/1990, de 29 de marzo, en cuyo FJ 37º se lee: «El Consejo de Estado, pese a la dicción literal del artículo 107 CE, que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano de Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece. Así resulta de su composición [arts. 7 y 9.h) LOCE] y de sus funciones consultivas que se extienden también a las Comunidades Autónomas, según prevén explícitamente en el diseño competencial a que se refiere la norma fundamental, realizado por los artículos 20 a 23 de la LOCE». A partir de esta interpretación, que dista –como señala la sentencia– de la mantenida en la STS de 24 de noviembre de 1989, aun se cuestiona la Sala de Cantabria otros aspectos. Así, rechaza el criterio de las «materias exclusivas», utilizado por el TS en alguna ocasión, porque introduciría un factor permanente de inseguridad, habida cuenta su carácter «marcadamente equívoco» y, además, porque la LOCE no habla de materias sino de competencias. Se plantea asimismo esta importante sentencia si cabe la sustitución del Consejo de Estado por órganos consultivos autonómicos, que es la alternativa de la STS de 24 de noviembre de 1989. Y aunque no se pronuncia sobre esta tesis –«ciertamente polémica»–, cuya consolidación dependerá «de la posición que adopte el TC» 13/1956, lo cierto es que en el caso del Decreto impugnado no existe dictamen alguno de esas características. [Con posterioridad, la STC 204/92, admitiría la intervención en estos casos de un órgano consultivo autonómico].

Por todo ello, la Sentencia de 15 de octubre de 1990, de la que ha sido ponente el Presidente de la Sala, D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, estima el recurso (que, por cierto, se interpuso sólo cuatro meses antes, el 7 de junio) y anula el reglamento.

Por último, en este apartado quisiera citar también la Sentencia TSJ de 16 de julio de 1990, de la que fue ponente el mismo magistrado. En ella se rechaza un recurso interpuesto por numerosos funcionarios contra varios decretos de 1989 por los que se aprobaban las estructuras orgánicas de distintas consejerías. Me parece importante retener el FJ 4º, que cito sin comentario alguno: «Antes de entrar en el fondo del proceso, la Sala se ve obligada a hacer unas observaciones preliminares. No es de nuestra incumbencia analizar el mayor acierto u oportunidad de los Decretos impugnados, ni la peor o mejor técnica utilizada para su redacción, ni mucho menos la comparación de la bondad de las soluciones que incorporan respecto de decretos análogos, de 1986, a los que sus-

tituyen. El control jurisdiccional de los actos administrativos no debe utilizarse como cauce para dirimir discrepancias legítimas en materias no estrictamente jurídicas, sino de otro género».

## 5. Aspectos institucionales y conflictos políticos

Durante el año 1990 se han producido notables cambios en la estructura parlamentaria, propiciados por una crisis política que ha tenido su traducción también en la creación de una Comisión de Investigación sobre la Consejería de Economía y que culmina con la aprobación de una moción de censura, el cese del presidente del Consejo de Gobierno y la constitución de un nuevo Gobierno tras el nombramiento del nuevo Presidente. Me voy a referir a todos esos cambios separadamente.

### A) COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

	Grupo Popular	Grupo Socialista	Grupo Regionalista	Grupo del CDS	Grupo Mixto
1987 <sup>(1)</sup>	19	13	5	2	0
1-1-1990 <sup>(2)</sup>	17	13	3	2	4
6-2-1990 <sup>(3)</sup>	17	12	3	2	5
10-11-1990 <sup>(4)</sup>	11	12	3	2	11
12-12-1990 <sup>(5)</sup>	7	12	3	2	15
31-12-1990 <sup>(6)</sup>	7	12	3	2	15

(1) Inicio de la legislatura.

(2) Los 4 diputados del Grupo Mixto proceden del Grupo Regionalista y del Grupo Popular. Los dos primeros se escinden del PRC a comienzos de 1989 y apoyan al Gobierno. Uno de ellos es nombrado Consejero en marzo de ese año y el otro asesor presidencial. Los otros dos proceden del PP, apoyan al Gobierno sólo esporádicamente, pues su cambio de grupo es justificado por desviaciones del programa electoral que achacaban concretamente al Presidente. Su voto en contra del Gobierno posibilitó, por ejemplo, las resoluciones aprobadas con motivo del debate sobre la orientación política del Gobierno, recogidas en el *Informe* de 1989.

(3) El nuevo miembro del Grupo Mixto procede de las filas socialistas. Tras la dimisión del anterior Presidente de la Asamblea, a raíz de una sentencia de condena (véase el *Informe* de 1989), se procedió a una nueva elección de Presidente el 2 de febrero de 1990. Resultó elegido

el candidato propuesto por el PP por 20 votos frente a los 19 obtenidos por el candidato de la oposición, que era uno de los dos diputados del Grupo Mixto escindidos del PP en 1989. El voto decisivo procedió, al parecer, de las filas socialistas. Poco después se formaliza el cambio de grupo de un diputado. Suele abstenerse o apoya al Gobierno, con excepciones.

(4) Se desencadena la crisis que dará lugar a la moción de censura. Cambian al Grupo Mixto 6 diputados del PP, entre ellos el propio Presidente del Consejo de Gobierno y uno de los Consejeros.

(5) Pasan al Grupo Mixto 4 diputados del Grupo Popular. Los 4 son Consejeros. Uno de ellos, además, era hasta entonces el Presidente del Partido Popular de Cantabria.

(6) Producida la moción de censura, el nuevo Gobierno es apoyado por 26 diputados (12 del Grupo Socialista; 7 del Popular; 3 del PRC; 2 del CDS y 2 del Grupo Mixto, estos dos escindidos del PP en 1989).

## B) ESTRUCTURA DEL GOBIERNO

Hasta el mes de noviembre de 1990 el Gobierno presidido por el Sr. Hormaechea –diputado independiente en las filas del Grupo Popular– estaba compuesto por 8 Consejerías (Decreto 13/1989, de 20 de marzo) y era apoyado por 17 diputados populares y parte del Grupo Mixto.

Desatada la crisis con la ruptura del Presidente con el Grupo Popular y el pase de aquél al Grupo Mixto (10-11-1990), le acompañan en ese cambio de grupo 5 diputados más que le apoyan, entre ellos un consejero.

El Presidente cesa después a 5 consejeros (Decreto 56/1990) y nombra solamente a uno nuevo (Decreto 57/1990), un diputado del Grupo Popular que se había cambiado al Grupo Mixto unos días antes con el propio Presidente. El Consejo de Gobierno queda, así, con sólo 5 miembros (el Presidente, un consejero no diputado; un consejero del Grupo Mixto, al que se cambió en 1989 procedente del PRC; el nuevo consejero mencionado; y el consejero que se cambió al Grupo Mixto el mismo día que lo hizo el Presidente). Las 4 consejerías vacantes se encomiendan también a estos consejeros, que, de este modo, asumen dos cada uno de ellos (Decreto 58/1990, de 15 de noviembre).

Cuatro de los cinco ex-consejeros cesados formalizan también, dos días después, su pase al Grupo Mixto. Entre esos ex-consejeros está el Presidente del Partido Popular que, alineado primero con el partido en la crisis, rompe con él, cambia de grupo y declara su apoyo al Presidente y al Gobierno que cuenta, así, sólo con el respaldo de 13 diputados del Grupo Mixto (véase cuadro anterior).

Tras el triunfo de la moción de censura, ya en diciembre, el nuevo Gobierno (Decretos 66, 67 y 68/1990, de 13 de diciembre), del que sólo el Presidente y el Vicepresidente son diputados, cuenta con las 8 consejerías de marzo de 1989,

una Vicepresidencia de nueva creación (a cuyo titular se encomienda una de las consejerías citadas), y una consejería más, sin responsabilidad ejecutiva, para las relaciones con la Asamblea Regional y cuyo titular es el portavoz del Gobierno. Se trata de un gobierno de coalición, en el que están presentes todos los partidos que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones de 1987. Recibe el apoyo de 26 de los 39 diputados que forman la Asamblea Regional (12 socialistas, 7 populares, 3 del PRC, 2 del CDS y 2 del Grupo Mixto).

### C) LA MOCIÓN DE CENSURA

La larvada crisis política que ha vivido la región durante bastante tiempo se concreta en la presentación de dos mociones de censura en el mes de noviembre. El progresivo distanciamiento del Presidente del Consejo de Gobierno del partido que lo sustentaba; el enfrentamiento con el Ayuntamiento de Santander, gobernado por el propio Partido Popular (al que la DRC le llegó a poner trabas y retrasar la publicación de sus presupuestos en el BOC); las críticas de la oposición sobre el endeudamiento y los modos de actuar; la negativa a permitir el acceso de los auditores contratados por una Comisión de Investigación parlamentaria a los documentos de la Consejería de Economía; y otros enfrentamientos anteriores, cristalizaron a raíz de la publicación en toda la prensa nacional de determinadas afirmaciones del Presidente sobre los dirigentes del PP. La ruptura de este partido con el Presidente no se hizo esperar, pero al mismo tiempo lo que se rompió fue el propio partido en la región, fracturado y dividido entre quienes permanecieron fieles a su disciplina y quienes se alinearon con el Presidente. El grupo parlamentario del PP se quedó con sólo 7 diputados.

A partir de ahí y tras muchas vacilaciones y negociaciones, el PSOE, que sufrió también un duro debate interno al querer permanecer inicialmente al margen de la crisis, presentó una moción de censura el 22 de noviembre de 1990 (BOA 109 bis, extraordinario 2, de 23 de noviembre), con candidato alternativo en la persona de un diputado regional, senador autonómico y Secretario General del partido en Cantabria, Sr. Blanco. Al día siguiente el PP presentó su propia moción de censura, designando como candidato al nuevo Presidente del partido (luego vicepresidente del Gobierno de coalición), Sr. Vallines (BOA 109 bis, extraordinario 2, de 23 de noviembre).

El texto de la moción de censura socialista era el siguiente:

«Los diputados regionales abajo firmantes, pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 147 y

y ss. del vigente Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, presentan una moción de censura para exigir la responsabilidad política del Consejo de Gobierno, proponiendo como candidato a la Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria a D. Jaime Blanco García.

**Motivación:**

El desgobierno existente en Cantabria, producto de las sucesivas crisis de los conservadores que han dirigido los destinos de nuestra región en los últimos siete años, sitúa en una posición grave de inestabilidad a las Instituciones Autonómicas.

Como consecuencia de ello, la ruptura del Consejo de Gobierno y el Grupo Parlamentario que lo sustentaba tras el mandato popular recibido en la últimas Elecciones Autonómicas celebradas en 1987, les impide la finalización del mandato otorgado por los ciudadanos.

Los intereses generales de Cantabria como región han estado subordinados a una forma caprichosa de gobernar, caracterizada por la improvisación, la inseguridad jurídica y el incumplimiento sistemático de la legalidad.

La ausencia de impulso autonómico, un modelo de financiación que ha puesto en grave riesgo la viabilidad económica de nuestra Comunidad Autónoma, la falta de planificación sobre las posibles transferencias, un evidente fracaso en la interlocución con la Administración Central y la práctica sectaria en las relaciones con los Ayuntamientos, ratifican nuestro convencimiento del desgobierno existente.

La alternativa a esta forma de gobierno debe ser una política en cuyo centro se halle la solidaridad, la armonía en las formas y el fortalecimiento de las Instituciones.

El restablecimiento de unas relaciones institucionales normalizadas entre las distintas Administraciones, la honesta administración de los recursos propios de la Comunidad Autónoma, así como el esclarecimiento de la situación económico-financiera de la Diputación Regional de Cantabria son algunos de los objetivos que persigue la presentación de esta moción de censura, expuesta, como es obvio, al correspondiente debate parlamentario. Y para que así conste, a los efectos oportunos, firmamos la presente moción de censura los diputados regionales siguientes, elegidos todos en las listas presentadas por el PSOE en las elecciones autonómicas de 1987.

Santander, a 22 de noviembre de 1990».

(Sigue después la firma de 9 de los 12 diputados del Grupo, que representaban más del 15% exigido, y un breve escrito de aceptación del candidato propuesto).

Por su parte, la segunda moción de censura, firmada por 6 de los 7 diputados que quedaban en el Grupo Popular (el séptimo era el candidato propuesto), decía así:

«Los diputados que suscriben proponen, al amparo del artículo 147 y siguientes del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, la adopción de moción de censura en consideración a:

1.— El actual Presidente de la Diputación Regional de Cantabria fue elegido mediante propuesta del Grupo Parlamentario Popular y del Partido Popular, anteriormente Alianza Popular, y fue elegido con votos exclusivamente de Diputados del Grupo Popular.

2.— Es público y notorio el hecho de la ruptura de relaciones políticas entre el Partido Popular y el actual Presidente de la Diputación Regional de Cantabria, que, entre otras consecuencias, se hace evidente ante la realidad de que ninguno de los componentes del actual Consejo de Gobierno forman parte ni del Partido Popular, ni del Grupo Parlamentario Popular.

3.— La convicción de la incompatibilidad del comportamiento político del actual Presidente de la Diputación Regional de Cantabria con el sistema político democrático de participación que los españoles se han dado a través de la Constitución Española y específicamente los cántabros a través del Estatuto de Autonomía para Cantabria. Como candidato a la Presidencia de la Diputación Regional se propone a D. José Luis Vallines Díaz, con su aceptación expresa».

(Siguen las seis firmas y la aceptación del candidato).

Debatidas ambas mociones los días 4 y 5 de diciembre de 1990, no hubo lugar a la votación de la segunda al triunfar la primera por 26 votos a favor (12 socialistas; 7 populares; 3 regionalistas; 2 del CDS y 2 del Grupo Mixto), 12 en contra (Grupo Mixto) y una abstención (Grupo Mixto, en 1989 en el Grupo Socialista). A consecuencia de la moción aprobada, por RD 1585/1990, de 10 de diciembre, es cesado el anterior Presidente y por RD 1586/1990 de la misma fecha, se produce el nombramiento del nuevo, que tres días después procede a nombrar su Gobierno en los términos ya mencionados más atrás.

#### D) OTRAS CUESTIONES INSTITUCIONALES

La crisis desencadenada en noviembre tiene otros aspectos destacables, que son ejemplo del deteriorado clima que subyacía con anterioridad.

Limitando las referencias a los datos que tienen plasmación en la actividad institucional, una manifestación de este clima es la moción subsiguiente a una



interpelación relativa a «criterios generales del Consejo de Gobierno respecto de las resoluciones que adopta la Asamblea por mayoría», aprobada en el Pleno del parlamento regional del 1 de marzo de 1990 (BOA, 7 de marzo de 1990). La moción, presentada por el Grupo Regionalista, comenzaba así: «El grupo parlamentario regionalista, al amparo de lo establecido en el artículo 151 del vigente Reglamento de la Asamblea Regional, presenta la siguiente moción subsiguiente a interpelación, ante el incumplimiento del acuerdo adoptado por la mayoría de la Asamblea Regional de la propuesta de resolución aprobada el día 15 de diciembre de 1989, con motivo del debate sobre la orientación política del Gobierno» (BOA, 22 de febrero de 1990), (véase el «Informe 1989»).

El texto aprobado por el Pleno en marzo de 1990 decía así:

«1.- La Asamblea Regional de Cantabria reprueba la conducta del Presidente del Consejo de Gobierno, Sr. Hormaechea, por la política de anuncios y remitidos publicados en medios de comunicación con dinero público, insultando a diputados, partidos políticos, organizaciones sindicales, etc.

Al mismo tiempo esta Asamblea insta al Consejo de Gobierno para que se abstenga en lo sucesivo de enviar con cargo a la Diputación Regional remitidos, cartas, etc., que tengan por objeto polémicas, aclaraciones y, en general, todo cuanto no se refiere a la información propiamente dicha y que esta información alcance a todos los ciudadanos.

2.- El Consejo de Gobierno remitirá a la Asamblea, en el plazo de 20 días, información sobre los gastos realizados en información institucional, propaganda o publicidad durante los ejercicios presupuestarios de 1988 y 1989, con el siguiente detalle...».

Y a continuación se solicita específicamente el presupuesto total, medios en que se realizó el gasto y cantidades pagadas a cada uno, agencia de publicidad encargada de la gestión, modo de adjudicación, transferencias de crédito realizadas en cada concepto presupuestario y partidas minoradas.

Unos meses después, el Pleno de la Asamblea Regional (BOA, 6 de julio) aprobó la creación de la Comisión de Investigación sobre la Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto. Constituida la Comisión, inicialmente integrada por 4 miembros del Grupo Popular, 3 del Socialista y 1 de cada uno de los tres grupos restantes (Regionalista, CDS y Mixto), sus miembros eligieron Presidente al representante del Grupo Mixto. La Comisión inició sus trabajos con la ayuda de auditores externos y constituida con ellos en la sede de la Consejería mencionada les fue negado el acceso a sus dependencias, lo que incidió también en el desenlace de la crisis política, como ya se ha señalado.

Producidos los cambios de grupo parlamentario a los que nos hemos referido, se ha planteado un interesante problema al pretender la nueva mayoría del Grupo Mixto (antiguos diputados populares) el cese del Presidente de la Comisión, miembro, como se ha dicho, del mismo Grupo Mixto. Los términos del problema se reducen, básicamente, a saber si el Presidente de la Comisión lo es en representación del Grupo Mixto y éste puede precipitar su cese o si, por el contrario, una vez elegido Presidente, lo es de un órgano de la Cámara, indisponible a la mayoría del Grupo Mixto.

Con el cambio de Gobierno, tras la moción de censura, la Comisión recibió nuevas facilidades y al finalizar el año sus trabajos no habían terminado [acabaron en 1991], aunque los medios de comunicación han realizado ya algunos avances de sus resultados acerca del endeudamiento real de la DRC (que parece estar en torno a 90.000 millones) y otras presuntas irregularidades en materia de contratación.

Por último, cabe señalar en este *Informe* que, en paralelo a los trabajos de la mencionada Comisión parlamentaria, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia tramita una querrela presentada por algunos diputados contra el ya ex-Presidente del Consejo de Gobierno sobre la base de presuntos delitos de prevaricación y malversación de caudales públicos, que se halla aún en fase sumarial. [Y que concluiría en 1991 con el procesamiento del entonces ex-Presidente Hormaechea y varios ex-Consejeros].

## 6. Final

La imposibilidad de compendiar con más brevedad los aspectos institucionales y cambios producidos en la Comunidad Autónoma de Cantabria durante 1990 han alargado más de lo deseable este Informe. De él se pueden deducir algunos de los problemas que han dificultado una ya de por sí compleja situación, en principio común a las Comunidades Autónomas pequeñas. En este sentido, y al margen ya de las especificidades políticas cántabras, habría que volver a repetir casi al pie de la letra las observaciones del *Informe* de 1989.

La Comunidad Autónoma tiene aún pendiente un problema de institucionalización administrativa, de clarificación orgánica y competencial de su Administración (por ejemplo, cuando cambian o se suprimen estructuras orgánicas no se menciona para nada quién asume las competencias de quién), de articulación de instrumentos de colaboración interadministrativa, de superación de lo que el año pasado llamaba «síndrome de Diputación Provincial», de ampliación de sus techos competenciales...

Hay también un problema de «lenguaje», que circula hoy en el ámbito académico y jurisprudencial y que tiene una gran trascendencia en el plano normativo, y un problema funcionarial y de cuadros difícil de resolver. Por lo demás, integrar las instituciones autonómicas en la vida social en un ámbito territorialmente pequeño y claramente diferenciado, constituido por un par de estructuras urbanas medias (las ciudades de Santander y Torrelavega) y un hábitat rural diseminado, no es sencillo, y puede ser comprensible entonces que, por diversas razones que no hay que explicar ahora, se observe a la Comunidad Autónoma no como un ente con contenido político, ordenador del territorio (tema este, esencial), regulador y propiciador directo e indirecto de servicios, sino como «la Diputación» (provincial) que interviene, hace y da, y a la que los municipios le «piden» obras y, a lo más, subvenciones. Pero todo esto acaso no es un problema exclusivo de Cantabria...

Dos anécdotas, por fin, para finalizar. El Diario de Sesiones de la Asamblea ha tenido paralizada su salida durante algún tiempo debido, al parecer, a la jubilación de un funcionario. Por otra parte, el suscriptor de los Boletines Oficiales no puede estar seguro de conocer todo lo que se publica, al existir, con numeración independiente, números ordinarios, extraordinarios, especiales y aún «bis» lo que hace difícil la localización de las normas, algunas de las cuales se publican reproduciendo fotográficamente textos mecanografiados reducidos, con rúbricas y todo...

### III. LA ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EN 1991

El año 1991 en Cantabria ha estado presidido, como el anterior, por datos conflictivos de índole política que traen causa de la moción de censura aprobada en diciembre de 1990 contra el Ejecutivo presidido por el Presidente Sr. Hormaechea. Tras la constitución de un Gobierno de gestión presidido por el socialista Sr. Blanco y en el que estaban representados todos los partidos con representación parlamentaria (PSOE, PP, PRC y CDS), el horizonte político tenía como referente la celebración de las elecciones autonómicas del 26 de mayo de 1991. Los resultados de éstas, con el probablemente no esperado ascenso del nuevo partido creado para la ocasión por el ex-Presidente Hormaechea, condujeron a un pacto entre dicho partido, la U.P.CA (Unión para el progreso de Cantabria), y el PP, como resultado del cual volvió a la Presidencia del Gobierno el Sr. Hormaechea, integrado de nuevo en el grupo parlamentario popular, que forman los diputados electos del PP y la UPCA.

El procesamiento del Sr. Hormaechea y buena parte de su anterior Gabinete, conocido en noviembre de 1991, supone una cierta paralización de la actividad política de la Comunidad y abre una crisis institucional cuyo desenlace no cabe vislumbrar al finalizar el año. Crisis institucional a la que hay que añadir la gravedad de la situación económica, con un nivel de endeudamiento reconocido que oscila en torno a los 80-90.000 millones de pesetas en una región cuyo presupuesto anual de ingresos no llega a la mitad de esas cifras.

Es necesario, pues, tener en cuenta estos datos a la hora de comprender la actividad de la Comunidad Autónoma en 1991 y atender igualmente a dos períodos claramente distintos en dicho año: el que transcurre hasta las elecciones del 26 de mayo y el inaugurado con la toma de posesión del nuevo Gobierno que surge de la Asamblea Regional tras la celebración de los mencionados comicios.

#### 1. Actividad normativa: leyes

La actividad legislativa de la Comunidad durante 1991 ha sido, como en años precedentes, escasa. Las leyes aprobadas han sido 8 (frente a 11 el año anterior), de las que 3 son leyes de créditos extraordinarios, 1 es la Ley de Presupuestos para el año 1991, 2 modifican leyes anteriores y otras 2 se refieren

a aspectos sectoriales concretos de relativa importancia (creación de un centro de investigación de medio ambiente y establecimiento de una tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas).

La referencia concreta de las ocho leyes mencionadas es la siguiente:

– Ley 1/1991, de 31 de enero (BOC 29, de 8 de febrero), de crédito extraordinario para ayuda a las explotaciones afectadas por la perineumonía contagiosa bovina, por un importe de 100 millones de pesetas.

– Ley 2/1991, de 20 de febrero (BOC 41, de 25 de febrero), de crédito extraordinario para ayudas a la ganadería de Cantabria como consecuencia de la sequía, por un importe de 500 millones de pesetas.

– Ley 3/1991, de 22 de marzo (BOC 61, de 26 de marzo), de crédito extraordinario de regularización y financiación de insuficiencias por actuaciones anteriores al 14 de diciembre de 1990. Ley que en el lenguaje popular y periodístico se denominó pronto como el «presupuesto basura» y con la que el nuevo Gobierno surgido de la moción de censura de diciembre de 1990 trató de regularizar parte de las operaciones inversoras anteriores sin la correspondiente cobertura presupuestaria. La elaboración de esta Ley fue muy discutida y trae causa también de los trabajos de la Comisión de Investigación parlamentaria creada en julio de 1990 sobre la Consejería de Economía y de la que se dio cuenta en el *Informe* del año pasado.

– Ley 4/1991, de 22 de marzo (BOC 61, de 26 de marzo), por la que se modifica la Ley 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria. Se modifican los arts. 8, 18, y 41 y se añade una DA 4ª. Las modificaciones son de escaso relieve y se refieren a excluir determinadas actividades, ya contempladas en la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos de 1984, del régimen de incompatibilidades; a adecuar la convocatoria electoral a las previsiones de la reforma de la Ley orgánica del Régimen Electoral General llevada a cabo en marzo de 1991 para permitir la celebración conjunta de los comicios autonómicos; a modificar determinadas especificaciones del régimen de subvenciones a los partidos; y a prever que cuando la celebración de elecciones autonómicas coincida con otras convocatorias electorales la Administración electoral actuante sea la Junta Electoral Provincial y no la Junta Electoral de Cantabria, lo que deja a ésta última, órgano permanente por el período de una legislatura, prácticamente sin competencias, dado que las elecciones autonómicas siempre coinciden con las locales. Sus funciones se limitan casi exclusivamente a atribuir los escaños vacantes en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un diputado electo una vez disuelta la Junta Provincial, para lo que no está previsto sin embargo que, previamente, dicha Junta envíe a la autonómica certificación de los resultados electorales.

– Ley 5/1991, de 27 de marzo (BOC extraordinario 2, de 27 de marzo), de Presupuestos Generales de la DRC para 1991.

– Ley 6/1991, de 26 de abril (BOC 90, de 6 de mayo), de creación del Centro de Investigación del Medio Ambiente.

– Ley 7/1991, de 26 de abril (BOC 92, de 8 de mayo), por la que se establece la tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas para el consumo.

– Ley 8/1991, de 28 de noviembre (BOC 250, de 16 de diciembre), por la que se modifica la Ley 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorros con sede social en la Comunidad Autónoma. Fue impugnada por el Estado la DT 1<sup>a</sup>.2 que autoriza a la DRC a redactar los Estatutos de las Cajas cuando éstas no los aprueben en un determinado plazo. [El recurso, acumulado al interpuesto también contra la Ley 1/1990, fue resuelto por STC de 18 febrero 1993 con resultado, en este punto, desestimatorio].

Existen diversos proyectos de ley pendientes de aprobación, entre ellos el discutido proyecto de constitución de reservas regionales de suelo y otras actuaciones urbanísticas; el de acción social; el de inspección y régimen sancionador en materia de turismo; el de protección de los animales; el de tasas y precios públicos de la DRC; el del establecimiento del recargo provincial sobre las cuotas mínimas del impuesto de actividades económicas; y el de la facultad de disolución de la Asamblea Regional de Cantabria, proyecto este último de muy dudosa viabilidad habida cuenta que el Estatuto de Autonomía de Cantabria establece expresamente en su art. 10.3, incluso tras la modificación operada por la Ley orgánica 7/1991, de 13 de marzo, que «la Asamblea *sólo* podrá ser disuelta en los supuestos del artículo 16.2», es decir, si transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura tras las elecciones ningún candidato hubiera obtenido la confianza de la Cámara.

Por otra parte, están igualmente pendientes de aprobación, en su caso, las proposiciones de ley de creación del Consejo Económico y Social; y de salud mental.

## **2. Actividad reglamentaria: sectores**

La actividad reglamentaria del Consejo de Gobierno se ha plasmado, durante 1991, en 168 Decretos de los que tan sólo 53 presentan auténtico contenido normativo, pudiendo considerarse al resto como actos administrativos (autori-

zaciones a los Ayuntamientos para utilizar su escudo heráldico o bandera, ofertas de servicios, actividad subvencional abundante, declaraciones de urgencia a efectos expropiatorios, convocatoria de oposiciones y concursos, nombramientos de personal y cargos públicos, premios, fijación de servicios mínimos en casos de huelga, declaraciones de bienes de interés cultural, modificaciones concretas de las relaciones de puestos de trabajo, etc.).

En general, y esto es cada vez más frecuente, la actividad jurídica del Consejo de Gobierno está más próxima a la resolución de expedientes administrativos concretos y al desarrollo de medidas singulares de carácter subvencional que a la formulación de disposiciones de carácter general y auténtico contenido normativo. Administra, pues, más que regula. Invierte, ejecuta y aplica normas previas, muchas de ellas estatales, más que innova. Lo cual, en sí mismo, no es necesariamente criticable, pues si bien es cierto que la Comunidad tiene competencias legislativas no se trata de que infle su labor legislante a base de leyes imposibles, repetitivas o retóricas sino que, fijado el marco legislativo apropiado, se vuelque en la gestión, en la traducción de las normas en servicios, en fomentar el dinamismo social, en articular el territorio, en la búsqueda, en fin, del valor constitucional de la eficacia, aunque ese valor se articule en el seno de una sociedad inspirada también en la garantía que supone el principio de legalidad.

La actividad reglamentaria puede, pues, clasificarse según los sectores siguientes:

– *Cuestiones organizativas* (registro de intereses de altos cargos; cambios de denominación de consejerías; creación de órganos como la Tesorería Regional, Oficina de Información General Administrativa y de Información de asuntos relacionados con la CEE, nuevas Direcciones Regionales; creación de la Junta Consultiva de Contratación de la Administración Regional...).

– *Agricultura, Ganadería y Pesca* (regulación de vedas, tallas, artes y cebos de pesca; normativa sobre saneamiento ganadero y vacunaciones obligatorias; normas sobre subvenciones y ayudas diversas a las explotaciones ganaderas y a la capacitación agraria; modificación del catálogo de montes de utilidad pública...).

– *Economía y Hacienda* (limitación del gasto de las campañas electorales; normativa contable de la DRC; regulación de rendición de cuentas de oficinas liquidadoras...).

– *Cultura y deporte* (creación de una Comisión para la recuperación y rehabilitación del camino de Santiago a su paso por Cantabria; normas y convocatoria de subvenciones de carácter cultural y deportivo en diversas materias;

creación de certámenes y premios culturales y deportivos; normativa reguladora del acceso a las cuevas naturales de Cantabria; normas sobre inscripción y subvenciones a las Casas de Cantabria instaladas fuera de la Comunidad Autónoma...).

– *Medio ambiente* (normas sobre ayudas y subvenciones a la investigación ambiental; construcción de vertederos; normativa sobre educación ambiental...).

– *Sanidad* (regulación de la vacunación antirrábica; normativa higiénico-sanitaria de preparación de los ovoproductos; normas higiénico-sanitarias para los trabajadores de servicios de atención al público; regulación y convocatoria de subvenciones diversas...).

– *Servicios sociales* (plan de lucha antidroga; subvenciones a entidades que presten servicios sociales...).

– *Trabajo* (ayudas a la formación profesional y sindical; fijación de las fiestas laborales regionales).

– *Turismo* (creación de la Comisión «Proyectos'92»; código de identificación de las agencias de viaje; subvenciones a la iniciativas turísticas de diversa índole...).

– *Vivienda* (plan de vivienda regional).

### **3. Actividad de gestión**

Aludo aquí, brevemente, a la gestión del gasto presupuestado que ascendió, en el Presupuesto de 1991, a 49.911 millones, más otros 1.327 de la empresa pública «CANTUR S.A.» y cantidades menores correspondientes a otros entes como la Fundación Valdecilla (540), la Escuela de Función Pública (26), Sodercan (381), el Conservatorio de música (116), etc.

Conviene retener, no obstante, que el carácter uniprovincial de la Comunidad Autónoma implica ciertos compromisos de colaboración municipal y que este dato aumenta un tanto ficticiamente los ingresos de la DRC procedentes del Estado pues, al disponer el art. 51.2 del Estatuto que la participación de los entes locales en los ingresos del Estado se percibirán a través de la DRC, «que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales fijados o que se fijen por las leyes del Estado», el papel de la DRC es el de un mero depositario que debe canalizar, con criterios estatales, ingresos ajenos no afectados. De ahí que el presupuesto real de la DRC sea inferior al citado. Así, 6.440 millones corresponden a la participación municipal en ingresos estatales, 1.151 son tributos



locales recaudados por la DRC que se le transfieren a los municipios a los que corresponden, 322 constituyen aportaciones de los propios municipios como colaboración a planes de obras y servicios...

El presupuesto global citado (49.911 millones) es ligeramente superior al del año 1990 (49.828 millones) y en él se adivina pronto su criterio restrictivo en atención al problema de la deuda. Criterio restrictivo que se observa en el capítulo de inversiones reales (9.825 millones frente a los 17.184 de 1990) y que contrasta con los gastos financieros, que inevitablemente aumentan (7.790 millones, frente a los 5.704 presupuestados en 1990). Los gastos de personal ascienden a 10.514 millones (7.366 en 1990) y las transferencias corrientes suman 12.368 millones (11.184 en 1990).

Los 7.790 millones de gastos financieros presupuestados corresponden básicamente al pago de intereses excepto 329 que se imputan a amortizaciones.

En el capítulo de ingresos se incluyen 12.667 millones de «préstamos a concertar» y se presupuestan también 915 millones correspondientes a ayudas de la CEE (FEDER, FEOGA, FSE).

El capítulo de obras y subvenciones sigue acaparando el bloque principal del gasto, aunque el primero considerablemente reducido, según se ha dicho. Prácticamente todo el montante de los gastos de inversión se concentran en cuatro Consejerías: la de Turismo, Transportes y Comunicaciones (2.282); la de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo (2.713); la de Ganadería, Agricultura y Pesca (1.428) y la de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (1.491). Diversos planes de acción especial, actuaciones en la red viaria, saneamientos y otras obras concentran el grueso de la inversión. En cuanto a la actividad subvencional se observa una amplia gama diversificada por sectores y organismos públicos y privados. En este contexto destacan 200 millones presupuestados para la Universidad de Cantabria, que prácticamente no aparecía en el presupuesto de otros años, fruto de un convenio firmado en 1991 entre dicha Institución y el Gobierno llamado de gestión.

#### **4. Conflictividad jurídica**

No ha habido en 1991 ninguna Sentencia del TC que afecte exclusivamente a Cantabria, salvo la STC 149/1991, de 4 de julio, que resuelve, acumulado a otros en términos parcialmente estimatorios, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la DRC en 1988 contra la Ley 23/1988, de 28 de julio, reguladora de las Costas.

Por otra parte, el TC dictó Auto de 21 de marzo 1991 dando por finalizado el conflicto de competencias 282/1986 planteado por la DRC contra la Reso-

lución de 13 de enero de 1986 por la que se incoó expediente de declaración de bien de interés cultural del «Mercado del Este» una vez que aquélla desistió.

En cuanto a la conflictividad ordinaria respecto de los actos y resoluciones de la DRC que conoce la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia no hay elementos destacados. Solamente el dato estadístico de que un porcentaje cada vez mayor de las Sentencias de dicha Sala se refiere ya a actos de la Comunidad Autónoma, lo que parece lógico y demostrativo, sin más, del volumen de ejecución que poco a poco va adquiriendo la DRC. Por lo demás, el ritmo de trabajo de dicha Sala resulta ejemplar y excepcional en el panorama general de la lentitud judicial. Hasta ahora no llega a seis meses el tiempo de duración de un proceso desde la interposición del recurso, lo que sin duda contribuye no sólo a la realización de la justicia en el caso concreto sino, lo que es más importante, a la «socialización» de la misma impidiéndose así la tan frecuente «condena al recurso» como práctica de muchas Administraciones públicas como forma de ganar tiempo al amparo de la citada lentitud. Un elemento, pues, extraordinariamente positivo.

## 5. Aspectos institucionales y políticos

Los dos datos fundamentales del año 1991 vienen constituidos por las elecciones de mayo y el procesamiento del Presidente del Consejo de Gobierno.

### A) LAS ELECCIONES DE MAYO

El Gobierno de gestión fruto de la moción de censura de finales del año 1990 encaró las elecciones sin romperse y con una nunca confesada confianza en que el electorado comprendería las razones del paso que todos los partidos que votaron la moción (PSOE, PP, PRC y CDS más dos diputados del Grupo Mixto) habían dado. En particular, el PP y el PRC parecían los partidos cuyas expectativas eran más desconocidas. El primero porque no sabía cuál iba a ser la respuesta de su electorado tras la ruptura con el ex-Presidente Hormaechea, independiente en las filas del Grupo Popular en el momento de la censura. Ruptura que había supuesto, a su vez, la del propio PP cuyo grupo parlamentario pasó de 19 diputados al comienzo de 1990 a sólo 7 al finalizar aquel año. El PRC, por su parte, con 3 diputados al finalizar 1990 (comenzó el año con 5, de los que 2 pasaron al Grupo Mixto), había llevado la iniciativa y el peso más fuerte en el ataque frontal al Presidente censurado y esperaba rentabilizar dicho esfuerzo.

Los resultados no pudieron ser más decepcionantes para ambos. El PP quedó reducido a 6 diputados y el PRC a 2. Por el contrario, mientras el PSOE

se mantuvo subiendo tres escaños (pasó de 13 diputados –12 al finalizar 1990– a 16), el partido creado para la ocasión por el ex-Presidente Hormaechea conoció un inesperado éxito, logrando nada menos que 15 diputados y 99.194 votos, que le situaba como la segunda fuerza de la región a tan solo 3.700 votos del PSOE. El CDS, por su parte, desaparecía como partido con representación parlamentaria.

Conviene recordar ahora los resultados globales de dichos comicios electorales en Cantabria porque resultan harto significativos si se los compara con los de las anteriores elecciones de 1987:

ELECCIONES 1991					ELECCIONES 1987			
CENSO	412.406				395.043			
PARTICIPACION	298.348 (72'304 %)				301.306 (76'27 %)			
PARTIDO	VOTOS	%/VOTANTES	%/CENSO	ESCAÑOS	VOTOS	%/VOTANTES	%/CENSO	ESCAÑOS
PSOE	102.958	34'51	24'96	16	87.828	29'15	22'23	13
UPCA	99.194	33'24	24'05	15	—	—	—	—
PP	42.714	14'32	10'36	6	122.882	40'78	31'11	19
PRC	18.789	6'30	4'56	2	38.202	12'68	9'70	5
IU	13.023	4'36	3'16	—	10.369	3'44	2'62	—
CDS	7.926	2'66	1'92	—	19.579	6'50	4'96	2

Fuente: Datos oficiales, Anuario El País y elaboración propia.

Tras estos resultados, y en contradicción con el sentido de la moción de censura de unos meses antes y del propio mensaje electoral a lo largo de la campaña, el PP pactó con la UPCA con el argumento justificativo de formar juntos la mayoría natural del centro-derecha. Tras el pacto citado y una vez constituida la Asamblea Regional el 2 de julio de 1991 resultó elegido Presidente del Consejo de Gobierno D. Juan Hormaechea, en primera votación, por mayoría absoluta (21 votos) y con los votos de su propio partido, UPCA (15), y del PP (6). Ambos partidos constituyeron un único grupo parlamentario.

## B) EL PROCESAMIENTO DEL PRESIDENTE

Constituido el nuevo Consejo de Gobierno regional un hecho importante vino a agudizar la crisis que viene padeciendo la Comunidad desde hace tiempo. El 13 de noviembre se conoció el auto de procesamiento dictado por un ma-

gistrado del Tribunal Superior de Justicia por el que se procesaba al Presidente de Gobierno regional y a varios de los ex-consejeros de su anterior Gabinete.

La historia de esta resolución judicial tiene su origen en 1990 cuando, constituida la Comisión de Investigación sobre la Consejería de Economía, cuatro diputados (uno del PSOE, uno del PRC, uno del CDS y uno entonces del Grupo Mixto y anteriormente en las filas del Grupo Popular) presentaron una querrela, en la que luego se personó también como acusación privada IU, contra el Presidente y el Consejo de Gobierno por entender que, a su juicio, existían indicios de prevaricación y malversación de caudales públicos.

En el auto de 13 de noviembre de 1991 se procesa al Presidente y otros nueve Consejeros del Gobierno anterior a la moción de censura, de los que cinco son otra vez Consejeros en el Gobierno surgido de las elecciones de mayo de 1991. Tras el citado auto, además del Presidente, son cinco (de los nueve existentes) los actuales consejeros que están procesados.

El auto mencionado es un largo escrito que es imposible resumir adecuadamente en este breve Informe. Por lo que hace al Presidente las palabras textuales de la resolución judicial dicen así: «Se declara procesado a D. Juan Hormaechea Cazón por un delito de malversación de caudales públicos del artículo 396 en relación con el artículo 394 del Código Penal, por un delito de malversación de caudales públicos del artículo 394 del Código Penal y por cuatro delitos de prevaricación previstos y penados en el artículo 358 del Código Penal», con obligación de comparecer ante el Tribunal el día 1 de cada mes y fijación de fianza.

Los hechos, brevísimamente resumidos, que dan pie a estos procesamientos son, tal y como constan en la resolución judicial, los siguientes: *a)* encargar directamente a una empresa la confección y colocación de carteles anunciadores de obras, cuyo coste se deducía luego al contratista adjudicatario de la obra en la primera certificación de obra que se abonara. La DRC pagaba entonces el precio del cartel a la empresa encargada de confeccionarlos y a partir de una determinada fecha dicho pago incluso se adelanta, esté o no realizado el abono de la certificación a la empresa adjudicataria de las obras. Con la empresa encargada de la cartelería no se tramitó ningún expediente, ni se suscribió contrato alguno; *b)* publicar en los medios de difusión remitidos y cuñas publicitarias, abonados con fondos de la DRC, de contenido no institucional, «que contenían descalificaciones e insultos ajenos al devenir de la política regional»; *c)* adjudicación directa y pago de facturas sin expedientes, ni contrato; y *d)* el llamado asunto de «Las Llamas». Aprobado el Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Santander se prevé en él un plan especial para una determinada zona denominada «Las Llamas», en las inmediaciones del campo

de fútbol. La DRC, más tarde, incoa expediente de declaración de bien de interés cultural, con el correlato de la inmediata suspensión de licencias; incoación que se notifica al Ayuntamiento por medio de notario cuando el citado Ayuntamiento iba a aprobar el Plan Especial previsto en el Plan General, solicitando también la DRC la asistencia de la fuerza pública al Delegado del Gobierno para impedir la ejecución de obras que atentaran contra el acuerdo del Consejo de Gobierno. Petición que no fue atendida. Sometido a información pública el expediente de declaración de bien de interés cultural se aceptan varias alegaciones como consecuencia de las cuales diversos solares de la delimitación quedan excluidos de aquélla, entre otros un solar propiedad de un familiar del Presidente que había sido adquirido después de la iniciación del citado expediente de bien de interés cultural. El expediente caducó al no resolver sobre el mismo el Consejo de Ministros que, a tenor del art. 9 de la Ley del Patrimonio Histórico Español (y antes de la STC 17/1991, de 31 de enero) era el órgano competente para efectuar la declaración.

Los fundamentos de derecho del auto mencionado contienen expresiones y calificaciones duras al señalar, por ejemplo, que determinadas actuaciones administrativas «evidencian la más absoluta falta de respeto hacia las formalidades de la tramitación administrativa, cuando no la ausencia total de las mismas» o que «se adoptaron resoluciones contrarias al ordenamiento jurídico en materias de contratación, adjudicación directa, o bien conformes al ordenamiento pero buscando, en claro fraude, una finalidad diferente de la prevista, todo ello en contra de los reiterados criterios e informes emitidos por los órganos técnicos».

### C) ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA REGIONAL Y DEL GOBIERNO AUTÓNOMO

La composición de los grupos parlamentarios en la Asamblea Regional durante 1991 es muy distinta según se considere el momento anterior o posterior a las elecciones de mayo. A diferencia del año 1990 en el que la composición de los grupos varió hasta seis veces (el Grupo Mixto pasó de no tener ningún diputado a acoger nada menos que a 15) durante 1991 no hay otros cambios que los derivados de los comicios, cuya incidencia se puede observar en el siguiente cuadro, teniendo en cuenta que en el actual Grupo Popular se integran los diputados elegidos en las listas del PP (6) y los provenientes de las listas de la UPCA (15).

GRUPOS PARLAMENTARIOS	ENERO 1991	DICIEMBRE 1991
GRUPO SOCIALISTA	12	16
GRUPO POPULAR	7	21
GRUPO REGIONALISTA	3	2
GRUPO DEL CDS	2	—
GRUPO MIXTO	15	—

Por lo que hace al Gobierno autónomo se ha mantenido una Vicepresidencia y las siete Consejerías existentes durante todo el año, cambiando, tras la formación del nuevo Gobierno, la denominación de dos de ellas (Decreto 71/1991, de 8 de julio): la de Cultura, Educación y Deporte, que pasa a denominarse Consejería de Cultura, Educación, *Juventud* y Deporte; y la de Sanidad y Bienestar Social, que cambia su rótulo por el de Sanidad, *Consumo* y Bienestar Social. Por otra parte, la Consejería de Relaciones con la Asamblea (sin responsabilidad ejecutiva) que había sido creada por el Gobierno de gestión, no ha sido formalmente suprimida, aunque no se ha nombrado titular.

#### D) OTROS ASPECTOS INSTITUCIONALES

Con ocasión del debate sobre la orientación política del Consejo de Gobierno celebrado el 12 de diciembre de 1991, se aprobaron diversas resoluciones sin demasiada trascendencia práctica sobre temas variados como la solicitud al Gobierno Central de medidas de defensa del sector ganadero y de acciones en materia de infraestructuras, apoyo a un Plan de vivienda regional, financiación autonómica, aplazamiento de la entrada en vigor del Impuesto de actividades económicas, etc.

### 6. Valoración final

En diciembre de 1991 se cumplieron diez años del Estatuto de Autonomía de Cantabria sancionado el 30 de diciembre de 1981. Un aniversario que ha pasado sin apenas celebraciones institucionales: sólo la Asamblea Regional organizó un acto como cierre también de las actividades que a lo largo de todo el año ha venido desarrollando la «Cátedra Cantabria» en el marco de un convenio de colaboración entre la Institución parlamentaria y la Universidad; ejemplo, éste sí, de colaboración institucional y sensibilidad del Parlamento y muy especialmente de sus Presidentes.

Esta relativa ausencia de celebraciones institucionales es quizá también muestra de la escasa penetración social y colectiva de lo que el Estatuto y la autonomía que representa significan como marco de convivencia en una región pequeña que accedió a su autogobierno sin tradición de él. La impresión, obviamente no amparada en análisis empíricos, es que existe un alto grado de desinterés colectivo que va parejo a una similar escasa información y, a la postre, a la igualmente débil capacidad de discriminación en aspectos que a veces son, en el plano de las competencias y las responsabilidades de la gestión, técnicamente complejos. Esto puede seguramente ser una constatación generalizada. La de una sociedad que quiere, sí, resultados de eficacia, pero no se pregunta a qué precio; una sociedad con buen sentido, pero de horizonte corto; que quiere de buena fe conseguir mejoras y rendimientos sociales efectivos en forma de servicios tangibles, pero todo a la vez y sin que ello suponga coste alguno, ni criterios prioritarios y que cree que se producen benéficos efectos sin poner sus basamentos institucionales, con el solo instrumento del voluntarismo.

Los problemas actuales derivados del Estatuto de Autonomía de Cantabria son, dejando aparte algunas peculiaridades políticas, los mismos o casi los mismos que existen en las demás Comunidades Autónomas. El hecho autonómico es una realidad irreversible, pero el modelo global no acaba de cuajar porque es imposible que ello se haga desde el conflicto y a las casi solas expensas del Tribunal Constitucional.

En el caso de Cantabria este sustrato común se ve agudizado por otros problemas adicionales a los que ya se ha hecho referencia en este *Informe* y en los de años anteriores. En el plano político, un grado de crispación, poco habitual en otros sitios. En el plano económico, una crisis profunda auspiciada por el endeudamiento que, en medio de un panorama económico general no boyante en el entorno de la cornisa cantábrica, plantea dificultades a la Comunidad para convertirse en elemento de dinamismo social. En el plano jurídico e institucional subsisten problemas de base derivados del escaso nivel de desarrollo normativo, de la falta de consolidación de un amplio abanico de cuadros y medios personales que trae causa de los momentos fundacionales y de las trasferencias recibidas y que se plasma en la carencia o insuficiencia de medios (una anécdota que no por serlo resulta menos significativa: en el periódico oficial aparece alguna corrección de errores de una norma, efectuada... ¡a mano y sobrepresionada en la fotocopia del texto mecanográfico que reproduce el Boletín Oficial!), en la casi ausencia de instrumentos de colaboración y cooperación interadministrativa, sobre todo en el ámbito local, lo que, a su vez, incide en la integración territorial y en la prestación de servicios...

Todo ello influye en los resultados globales de la acción cotidiana y todo ello contribuye a considerar a la Comunidad desde la perspectiva de muchos ciudadanos y algunos entes públicos, según decía más atrás, como un ente exclusivamente inversor y un lugar donde pedir subvenciones y ayudas, como si de la Comunidad Autónoma dependieran no ya todas las competencias sino la solución de todos los problemas y la sustitución generalizada de la propia inacción.

Porque este es, también, desde mi punto de vista valorativo, un elemento importante que va más allá del ámbito o de la reflexión centrada en Cantabria. La consideración de las Comunidades Autónomas –como, por lo demás, del Estado– como entes de los que dependiera todo y a los que se les pide el ejercicio del paternalismo que, entonces, muchos se sienten tentados a ejercer.

Es desde esta reflexión desde la que creo que en Cantabria y en las demás Comunidades entra o debe entrar en escena la propia sociedad en la esfera autonómica. Sobre todo en la esfera autonómica. Es decir, el pluralismo al que apela también la Constitución y el Estatuto. Porque se acostumbra a creer que el sistema autonómico depende sólo del Estado y de los Gobiernos regionales; del poder legislativo estatal y de los Parlamentos autonómicos. Pero es muy importante también el papel de la sociedad y sus iniciativas, de forma que no se espere de los poderes públicos lo que éstos acaso no puedan o no deban dar. Hay que superar el tiempo en el que las relaciones de los ciudadanos con los entes públicos eran sólo de relaciones paternas o de mando. Es el momento también de los cuerpos intermedios de una sociedad integrada. Si lo está, porque acaso ése sea el tema. Es el papel de los empresarios, de los sindicatos, de las Cámaras de Comercio, de las Cajas de Ahorro, de los Colegios Profesionales, de la Universidad, de las Fundaciones, de la prensa, de las instituciones culturales y sociales, del dinamismo social, en definitiva.

Y eso vale especialmente en el caso de la Comunidad de Cantabria, aunque quizá también en las demás. Por eso me parece muy importante –y con ello finalizo– el aldabonazo que supuso el habitual discurso anual que en una sesión abierta pronunció en diciembre pasado el Presidente de la Cámara de Comercio de Cantabria y que recogió íntegramente la prensa regional. En él se decía, por ejemplo, que «esta región no sabe todavía lo que quiere ser, no tiene claro cuál ha de ser su papel no ya dentro del mercado ampliado y fuertemente competitivo sino ni siquiera dentro del panorama regional. (...) ¿En qué se dispone esta región a ser competitiva?, ¿qué vamos a hacer aquí mejor que los demás?, ¿qué productos o qué servicios?, ¿industrialización?, ¿región de servicios?, ¿qué servicios?, ¿a empresas?, ¿en qué ámbito?». «La respuesta a todas estas preguntas es tan importante que creo no debe quedar en manos de una sola institución», añadía el orador. Y reclamaba después ayudar, apoyar y promocionar



la investigación, priorizar infraestructuras rentables e interrelacionadas con las vías nacionales «de tal manera que quede perfectamente vertebrada la región», apurar el destino y prioridades de los gastos ante unos recursos regionales escasos, confeccionar un plan industrial, contar con la Universidad, promocionar la calidad, el diseño, la comercialización avanzada... Finalmente, el Presidente de la Cámara, después de mencionar la dificultades derivadas de los problemas políticos, financieros (deuda) y empresariales que se suman a la situación general, apuntaba al tema competencial de la Comunidad Autónoma diciendo: «No podemos admitir que se diga y se repita que nuestra Comunidad apenas tiene transferencias en industria, pues aquí no estamos hablando de facultades administrativas o de policía industrial, sino de promoción...y para eso no hacen falta transferencias sino voluntad. Usar el presupuesto para promocionar. Y también tenemos competencia en la ordenación de nuestro territorio (...). Pero –añadía– que promoción no se confunda con apoyo a empresas de sectores en crisis o a peticiones de limosnas».

Se comparta o no la totalidad del discurso que menciono (de hecho el Consejero de Industria contestó poco después) lo que interesa destacar, con trascendencia general, es el significado de la iniciativa social en una región huérfana de este tipo de llamadas al impulso colectivo y sobrada de pequeñas controversias inútiles. La Comunidad puede hacer cosas, pero no todo. Entre esas cosas, por conectar con una referencia que acaba de hacerse, desarrollar la Ley de Ordenación del Territorio de 30 de marzo de 1990 que, casi dos años después, está aún carente de cualquier desarrollo posterior; dar a conocer lo que hace para que se interiorice en el tejido social, asumir con imaginación las nuevas competencias que pronto le vendrán, encauzar, dirigir, orientar, coordinar...

Diez años después del Estatuto esa tarea está aún en parte por hacer. Y las restricciones económicas y de personal anunciadas no auguran optimismos desmesurados. El año 1991, el año del décimo aniversario del Estatuto, se cierra así con interrogantes abiertos e incógnitas por despejar.

#### **IV. LA ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EN 1992**

La actividad política e institucional de la Comunidad Autónoma en 1992 ha estado condicionada por datos que traen causa del año anterior y ha de ser enmarcada, por tanto, en ese contexto.

Como se dijo en el *Informe 91*, tras las elecciones de mayo se constituyó un nuevo Gobierno, presidido por el Sr. Hormaechea, fruto del pacto entre el PP y la UPCA («Unión para el Progreso de Cantabria», liderada por el propio Sr. Hormaechea y que se había fundado poco antes, el mismo año 1991). Ambas formaciones políticas, con 6 y 15 diputados, respectivamente, acordaron formar un solo grupo parlamentario, asumiendo la UPCA el compromiso de su disolución. Así se hizo, en efecto, y el Grupo Popular es desde entonces el mayoritario de la Cámara con 21 diputados de los 39 existentes.

La cómoda mayoría que esta situación proporcionaba no se ha visto acompañada, sin embargo, por una mayor actividad parlamentaria o la aprobación de un número significativamente más numeroso de leyes. Las reticencias con que el PP observa a su «socio» de gobierno, aunque integrado en el propio partido, y el apoyo obligado, pero muchas veces distanciado de ese Partido, que ha llegado a decir por boca de su Presidente que «soporta al Gobierno por responsabilidad» («Diario Montañés» de 3 de marzo de 1993), muestran la inestable y frágil situación de dicho pacto que tiene también como telón de fondo el procesamiento del Presidente y de 9 de sus antiguos Consejeros (de los cuales 5 lo seguían siendo a principios de 1992) y el elevadísimo nivel de endeudamiento reconocido. Un endeudamiento que ha significado un freno decisivo a la política de inversiones y de gestión presupuestaria que, en ausencia de otros proyectos normativos destacados de trascendencia externa, caracterizó la legislatura anterior (1987-91).

El conjunto de todas estas circunstancias ha conducido a una situación crítica y de larvada inestabilidad produciendo una crisis institucional y una cierta parálisis que se ha prolongado durante buena parte de 1992 y ha impedido una actuación con perspectivas de medio y largo plazo.

Esta situación hizo crisis en el otoño con la dimisión del Vicepresidente y cinco de los ocho consejeros, la remodelación del Gobierno con solo seis miembros y un mayor distanciamiento con el partido que lo sustenta, el PP.

En estas circunstancias el escenario político se ha trasladado, en buena medida, del Parlamento a la prensa y a los juzgados, con amenazas de querellas penales y continuas declaraciones públicas (casi todas descalificatorias para el Gobierno de gestión, que gobernó tras la moción de censura de diciembre de 1990 a mayo de 1991 y del que formaba parte el propio PP y algunos de los que en 1992 seguían siendo Consejeros).

La atonía institucional y las dificultades económicas (que supusieron la imposibilidad de que la Comunidad hiciera frente a deudas contraídas con empresas y particulares cifradas en algunos miles de millones) parece haber hallado, no obstante, un cierto punto de inflexión al finalizar el año en función de dos datos importantes a destacar. El primero, la firma con el Ministerio de Economía del compromiso de un plan de financiación de la deuda, que impone un control estatal sobre los gastos y las finanzas cántabras. El segundo, la aprobación de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad, que abre un nuevo panorama en el que se necesita el acuerdo para la reforma del Estatuto.

Al mismo tiempo, en el último mes y medio del año se han distanciado un poco las declaraciones descalificatorias y un cierto período de silencio parece haberse impuesto. La labor de algunos de los nuevos Consejeros se muestra, en lo poco que trasciende, más callada y prudente y parece más dispuesta, al menos, a la mediación, la sensatez y a tener más presente a la sociedad civil, aun con la importante losa del marco en que se encuadra su actividad y la carencia de presupuesto para 1992. Algunos gestos recientes así parecen apuntarlo. Cabe, pues, plantearse como interrogante lo que de manera afirmativa señalaba un periódico regional en su editorial al comienzo de 1993: ¿una oportunidad para el optimismo?

## **1. Actividad normativa: leyes**

La actividad legislativa de la Comunidad durante 1992 mantiene un ritmo similar al de años precedentes, respecto de los que se da, no obstante, una peculiaridad: la inexistencia de Ley de Presupuestos para 1992. El proyecto de ley presentando a la Asamblea a finales de julio fue posteriormente retirado por el Gobierno y ha sido el 30 de diciembre, al finalizar el año, cuando se han presentado de nuevo los presupuestos de 1992. La situación, ciertamente atípica, planteó en los grupos parlamentarios la discusión de si cabía o no debatir sobre partidas presupuestarias que de hecho ya estaban gastadas al prorrogarse automáticamente los anteriores Presupuestos de 1991 de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55 del Estatuto.

Las leyes aprobadas han sido 9. Una más que año anterior. Son las siguientes:

– Ley 1/1992, de 11 de febrero (BOC, 21 de febrero, corrección errores BOC, 4 de mayo), de inspección y régimen sancionador en materia de turismo.

– Ley 2/1992, de 26 de febrero (BOC, 9 de marzo), por la que se establece el recargo provincial sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas. Se trata de una Ley que manifiesta las peculiaridades de las Comunidades uniprovinciales que, de hecho, tienen más competencias que las demás pues asumen también las propias de las antiguas Diputaciones Provinciales. Esta Ley, como digo, es una manifestación de tal circunstancia. En efecto, de conformidad con la Ley estatal 39/88, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, las Diputaciones Provinciales pueden establecer un recargo sobre el impuesto de actividades económicas consistente en un porcentaje único sobre las cuotas mínimas, cuyo tipo no podrá ser superior al 40% (art. 124.2). El recargo establecido por la Ley de Cantabria 2/1992 ha sido el máximo permitido por la citada Ley: el citado 40%.

– Ley 3/1992, de 18 de marzo (BOC, 27 de marzo), de protección de los animales. Regula las obligaciones de los poseedores de animales domésticos ocupándose también de la conservación de la fauna silvestre, el tráfico de animales y el establecimiento de un sistema de infracciones y sanciones.

– Ley 4/1992, de 24 de marzo (BOC, 27 de marzo), de constitución de reservas regionales de suelo y otras actuaciones urbanísticas prioritarias. Esta Ley ha sido impugnada por el Estado por entender que algunos de sus preceptos vulneran la legislación básica estatal, las competencias en materia de medio ambiente y la autonomía local (arts. 149.1.23ª y 140 CE). El recurso de inconstitucionalidad se admitió a trámite por el TC el 8 de junio de 1992.

– Ley 5/1992, de 27 de mayo (BOC, 5 de junio), de acción social. Regula servicios sociales, prevé controles y tipifica infracciones y sanciones.

– Ley 6/1992, de 26 de junio (BOC, 13 de julio, corrección de errores de 6 de agosto), de creación del Consejo Económico y Social. Se trata de un órgano consultivo en relación con la normativa de la DRC en materia socioeconómica y laboral formado por 25 miembros, de los cuales 8 representan a los sindicatos, 8 a las organizaciones empresariales y otros 8 son nombrados por el Consejo de Gobierno entre personas de reconocido prestigio que representen a los distintos sectores económicos y sociales.

– Ley 7/1992, de 16 de diciembre (BOC, 17 de diciembre), de incremento de retribuciones del personal al servicio de la Diputación Regional de Cantabria y concesión de una paga de compensación.

– Ley 8/1992, de 16 de diciembre (BOC, 28 de diciembre), para la determinación de la capitalidad de los partidos judiciales de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

– Ley 9/1992, de 18 de diciembre (BOC, 28 de diciembre), de tasas y precios públicos de la DRC. Se trata, en realidad, de la refundición en un solo texto legal del actual cuadro de tasas de la DRC y la supresión de las de aquellos servicios susceptibles de ser gravados por un precio público.

De estas nueve leyes tres se refieren a aspectos económicos y financieros (recargo de IAE, retribuciones, tasas y precios públicos), dos son de carácter organizativo o institucional (Consejo Económico y determinación de la capitalidad de los partidos judiciales) y cuatro regulan aspectos sectoriales concretos de interés general (sanciones turísticas, protección de los animales, reservas de suelo y acción social). La mayoría proceden de proyectos empezados a tramitar a lo largo de 1991.

De los proyectos de 1991 está pendiente de tramitación el proyecto sobre la facultad de disolución anticipada de la Asamblea Regional de Cantabria; proyecto, como se decía en el *Informe 1991*, de muy dudosa viabilidad habida cuenta que el Estatuto establece expresamente en su art. 10.3 que «la Asamblea sólo podrá ser disuelta» en el supuesto de que ningún candidato obtenga la confianza de la Cámara en el proceso de investidura tras unas elecciones. [Ya en 1993 se ha retirado el proyecto, al parecer, para someter su viabilidad al dictamen del Consejo de Estado].

## **2. Actividad reglamentaria: sectores**

La actividad reglamentaria del Consejo de Gobierno se ha plasmado, durante 1992, en 88 Decretos de los que tan sólo 38 presentan un contenido normativo claro. Se aprecia, pues, una sensible reducción respecto del número de disposiciones normativas de 1991, año en que se aprobaron 168 Decretos (53 con contenido normativo). El resto de las disposiciones publicadas bajo la rúbrica «disposiciones generales» son en realidad actos administrativos o, teniendo contenido normativo, son de escasa entidad (ofertas de servicios, declaraciones de urgencia a efectos expropiatorios, convocatoria de oposiciones y concursos, nombramientos de personal y cargos públicos, fijación de servicios mínimos en casos de huelga, declaraciones de bienes de interés cultural, modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo, adquisición de acciones, títulos de hijos adoptivos, premios, encomiendas de despacho, aceptación de donaciones, etc.).

Los ámbitos sectoriales y el origen departamental de las disposiciones normativas mantienen proporciones similares a las de años anteriores, pero se observa una notable disminución de la actividad subvencional, explicable seguramente por la difícil situación financiera de la DRC.

En general, y como sucedía en años anteriores, la actividad jurídica del Consejo de Gobierno está más próxima a la resolución de expedientes administrativos concretos y al desarrollo de medidas singulares que a la formulación de disposiciones de carácter general y de auténtico contenido normativo.

La actividad reglamentaria puede clasificarse según los sectores siguientes:

– Cuestiones organizativas (reestructuración orgánica de Consejerías y creación de nuevos órganos...).

– Agricultura, Ganadería y Pesca (reglamento de desarrollo de la Ley 3/1992, de protección de los animales; regulación de vedas, tallas, artes y cebos de pesca; regulación de cortes de algas; regulación de la caza del jabalí y caza menor en la Reserva Nacional del Saja; normativa sobre saneamiento ganadero; regulación de la organización de concursos y exposiciones ganaderas; reglamentación de las denominaciones «Carne de Cantabria», «Orujo de Liébana», «Quesos de Liébana» y «Queso de Cantabria» dentro de la genérica «Calidad Cantabria»; fijación de precios públicos; régimen de ayudas para mejora de las estructuras agrarias cofinanciadas con el convenio suscrito con el Ministerio de Agricultura; declaraciones de interés marisquero y normas para concesiones cultivos marinos...).

– Cultura (regulación del régimen de ayudas a empresas de exhibición cinematográfica).

– Economía y Hacienda (normas de procedimiento contable; atribución de competencias a las oficinas liquidadoras de partido a cargo de los Registradores de la Propiedad para la gestión y liquidación del impuesto de sucesiones y donaciones; creación de una Subcomisión de Fondos y Ayudas Comunitarias para coordinar ayudas y subvenciones; fijación de precios públicos diversos; modificación parcial del reglamento de la Ley 3/1989 sobre tributación de juegos de envite o azar...).

– Medio ambiente (modificación del plan rector de uso y gestión del parque natural Saja-Besaya; normas sobre recogida de residuos; fijación de precios públicos...).

– Sanidad y Consumo (calificación del síndrome de inmunodeficiencia adquirida, SIDA, como enfermedad de declaración obligatoria en el ámbito territorial de la Comunidad obligando a los laboratorios que realicen pruebas

de detección de anticuerpos a comunicar el número de personas afectadas; reestructuración del Consejo Regional de Hemoterapia y regulación de su funcionamiento y el de la red hemoterápica regional; normas para obtención del carnet de manipulador de alimentos; reconocimiento de la oficialidad de determinados cursos sanitarios; fijación de precios públicos; regulación de la denominación «Calidad Cantabria» para productos alimentarios; regulación de la autorización de centros y normas de inspección y control...).

– Servicios sociales (reglamento de expedientes de adopción, tutela, guarda y acogimiento de menores; normativa de concesión de ayudas; fijación de precios públicos...).

– Trabajo (fijación de las fiestas laborales regionales; regulación de concesión de ayudas cofinanciadas con el FSE para integración profesional de jóvenes).

– Turismo (ordenación turística de las agencias de viaje; subvenciones a actividades e iniciativas turísticas de diversa índole; fijación de precios públicos; desarrollo del Decreto 50/1989 sobre ordenación y clasificación de los establecimientos hoteleros...).

– Vivienda (Plan de edificación de viviendas protegidas en desarrollo del Plan Nacional y el convenio suscrito con el MOPT, regulando la concesión de las ayudas previstas).

### **3. Actividad de gestión**

Me refiero en este apartado a la gestión del gasto presupuestado. Como ya se ha dicho no se aprobó Ley de Presupuestos para 1992. Se presentaron en julio unos presupuestos, con un montante de 47.492 millones, pero fueron más tarde retirados. El proyecto de presupuestos para 1992 se volvió a presentar el 30 de diciembre, con una previsión de reducción puesto que ascendían ahora a 44.701 millones.

No habiéndose aprobado los presupuestos, de acuerdo con el art. 55 del Estatuto de Autonomía se prorrogaron los de 1991, que ascendían a 49.911 millones más otros 1.390 correspondientes a entes públicos dependientes de la DRC. De la cantidad global hay que descontar, como siempre, los ingresos correspondientes a la participación de los entes locales en los ingresos del Estado, respecto de los que el papel de la DRC es el de un mero depositario (art. 51.2 del Estatuto).

No obstante la prórroga de los presupuestos se observa un criterio restrictivo en inversiones reales iniciado ya el año anterior y un aumento de los gastos financieros centrados en el pago de intereses de la deuda.

El criterio restrictivo del gasto ha supuesto conflictos aireados por la prensa a lo largo del año. Así, la deuda no pagada a los empresarios condujo a que la CEOE-CEPYME publicara anuncios en la prensa advirtiendo del hecho a otros posibles contratistas de la Administración (agosto). La reducción de gastos corrientes llevó a decir a los responsables políticos que se habían ahorrado 4.000 millones en fotocopias, teléfono, dietas, papel y vehículos (noviembre), pero al mismo tiempo se producía la protesta de los funcionarios para la reducción de los servicios de limpieza. La disminución de subvenciones ha sido una constante y se han producido también conflictos a propósito del impago de algunas ya concedidas. En marzo, el entonces Consejero de Presidencia anunciaba que no haría frente al compromiso suscrito con la Universidad por el anterior Gobierno porque se trataba de una competencia no transferida y, según transcribían los periódicos, porque «el dinero público no se puede dar sin más», a lo que se añadieron otras declaraciones de peor tono tras la dimisión del Rector, que ni siquiera merecen reseñarse. Determinados colectivos sociales protagonizaron una protesta de la que llegó a hacerse eco el Obispo de la diócesis apelando a la sensibilidad pública para la atención a los problemas sociales, lo que originó un artículo destemplado del Jefe del Servicio de Prensa de la DRC del que se desmarcó inmediatamente el PP y que propició una moción parlamentaria en favor de los afectados por el impago de dichas subvenciones...

En la misma línea de reducción de gastos hay que enmarcar el intento de suprimir interinos o de jubilar anticipadamente con incentivos a algunos funcionarios (Decreto 50/1992, de 2 de junio, que la Sala de lo Contencioso-administrativo declaró posteriormente nulo).

#### **4. Conflictividad jurídica**

##### **A) CONFLICTIVIDAD FORMALIZADA ANTE EL TC:**

Las normas de la DRC impugnadas por el Estado ante el Tribunal Constitucional durante 1992 han sido las siguientes:

– Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de modificación parcial de la Ley 1/1990 (ley también impugnada en 1990), sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros. Se impugna la DT 1ª.2 que autoriza a la DRC a redactar los Estatutos de las Cajas cuando éstas no lo hicieran en un determinado plazo, por entender



el Estado que tal previsión es contraria a la normativa básica de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, y vulnera la competencia estatal sobre la ordenación del crédito (art. 149.1.11<sup>ª</sup> CE). El recurso de inconstitucionalidad se admitió a trámite por el TC el 24 de febrero de 1992, y fue resuelto en sentido desestimatorio por STC de 18 de febrero de 1993, acumulado al interpuesto contra la primitiva Ley 1/1990, de 12 de marzo, de la que se anulan dos apartados de los arts. 15 y 29.

– Decreto 168/1991, de 20 de diciembre, por el que se regula un plan de abandono voluntario de la producción lechera en zonas de montaña, por entender el Estado que se vulnera el art. 149.1.13<sup>ª</sup> CE sobre la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica y, por ello, el RD 2466/1986. El conflicto fue admitido a trámite por el TC el 3 de marzo de 1992.

– Ley 4/1992, de 23 de marzo, de constitución de reservas regionales de suelo y otras actuaciones urbanísticas, por entender que alguno de sus preceptos vulnera la legislación básica estatal, las competencias en materia de medio ambiente y la autonomía local (arts. 149.1.23<sup>ª</sup> y 140 CE). El recurso de inconstitucionalidad se admitió a trámite por el TC el 8 de junio de 1992.

La Comunidad Autónoma, por su parte, ha recurrido las siguientes normas estatales en 1992:

– RD 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias. La DRC requirió de incompetencia al Estado el 2 de marzo de 1992 por entender violadas sus competencias en materia de agricultura y ganadería y su autonomía financiera. El Estado contestó manteniendo su competencia sobre la base del art. 149.1.13<sup>ª</sup> CE (planificación general de la economía) y la DRC formalizó el conflicto de competencias, que se admitió con el núm. 1.204/1992.

– RD 1888/1991, de 30 de diciembre, que establece un plan de ordenación del sector lechero, y OM de 30 de diciembre de 1991, sobre un plan de abandono voluntario de la producción lechera. La DRC requirió al Estado de incompetencia el 2 de marzo de 1992 por entender vulneradas sus competencias en materia de agricultura y ganadería (art. 22.7 EAC) y sobre planificación de la actividad económica en Cantabria (art. 28.1 EAC). La contestación del requerimiento se fundamenta, como en el caso anterior, en el art. 149.1.13<sup>ª</sup> CE. La DRC formalizó el conflicto, admitido a trámite con el núm. 1.169/1992.

– Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara reserva natural a las marismas de Santoña y Noja. El recurso de inconstitucionalidad fue admitido a trámite el 22 de septiembre de 1992.

## B) RESOLUCIONES TC SOBRE CANTABRIA EN 1992:

El TC ha dictado las siguientes resoluciones que afectan a la Comunidad Autónoma:

— STC 134/1992, de 5 de octubre, sobre el Decreto 54/1985, de 4 de julio, de cooperativas. Este Decreto había sido impugnado por el Estado por considerar que la DRC sólo tiene competencia de fomento en materia de cooperativas (art. 56.4 EAC). El TC estima parcialmente el recurso y si bien considera que la DRC tiene competencia genérica en la materia (apoyándose para ello en la competencia derivada del fomento del desarrollo económico prevista en el art. 148.1.13ª CE) anula cuatro de los ocho artículos de la norma impugnada por la incidencia de otros títulos competenciales del Estado.

— Auto de 9 de junio 1992, por el que se da por finalizado el conflicto de competencias 1.313/1986 contra el Decreto 76/1986, de 19 de septiembre, de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, por haberse allanado la DRC. El Decreto había sido impugnado por entender el Estado que se invadían sus competencias exclusivas sobre el régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18ª CE). De todas maneras el Decreto había sido ya derogado antes por el Decreto 44/1990, de 17 de julio.

— Auto de 9 de junio de 1992, por el que se da por finalizado el conflicto de competencias 82/1987 contra la Resolución de 27 de octubre de 1986, por la que se publican los catálogos de puestos de trabajo genéricos, por haberse allanado la DRC. La citada resolución había sido impugnada por entender el Estado que se invadían sus competencias sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

— Aunque no se refiera a temas competenciales, la Sentencia de 27 de noviembre de 1992 afecta también a la Comunidad Autónoma. En ella se resuelve en términos estimatorios el recurso de amparo 1.156/1989 interpuesto por el Presidente de la DRC y por el propio Consejo de Gobierno contra el acuerdo del Pleno del Senado de 15 marzo de 1989 que denegó la pertinente autorización para el procesamiento del Senador por Cantabria Sr. González Bedoya en virtud de cuatro querellas presentadas por los recurrentes por presuntos delitos de injurias graves o desacato.

## C) CONFLICTIVIDAD ORDINARIA:

En cuanto a la conflictividad ordinaria respecto de los actos y resoluciones de la DRC que conoce la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia no hay elementos destacados. Quizá únicamente merece

ser comentada la anulación del ya citado Decreto 50/1992, de 2 de junio, por el que se regulaba la jubilación anticipada de funcionarios y se preveían incentivos y el pase a una situación de excedencia voluntaria que, en el fondo, venía a ser obligatoria. Lo impugnó el Estado, lo que fue considerado una invasión de la autonomía, pero la Sentencia declara que es la DRC quien invadió las competencias estatales sobre Seguridad Social y régimen estatutario de los funcionarios públicos e infringió también la propia Ley de Funcionarios de la DRC y el principio de jerarquía normativa hasta el punto de señalar «la inusual densidad de infracciones al ordenamiento jurídico» presente en el Decreto impugnado. Además, la Administración regional es condenada en costas.

También ha de destacarse el dato estadístico de que un porcentaje cada vez mayor de las Sentencias de dicha Sala se refiere a actos de la Comunidad Autónoma, lo que, por otra parte, es lógico. Por lo demás, el ritmo de la Sala de lo Contencioso ha continuado siendo ejemplar. Baste señalar que el Decreto 50/92 antes citado es de junio y la Sentencia que lo anula se conoce en los tres primeros días de enero de 1993.

## **5. Aspectos institucionales y conflictos políticos**

### **A) ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA REGIONAL Y DEL GOBIERNO AUTÓNOMO:**

Desde el punto de vista institucional cabe reseñar que la estructura de los grupos parlamentarios —tan cambiante en años anteriores— ha permanecido estable: 21 diputados el Grupo Popular, 16 el Socialista y 2 el Regionalista. En esta legislatura, hasta el momento, no existe el Grupo Mixto.

En que lo que respecta al Gobierno fue remodelado en otoño a raíz de la dimisión del Vicepresidente (elegido diputado en las listas de UPCA) y 5 Consejeros (algunos también diputados de la misma formación política y otros del PP). La remodelación consistió en la reducción del número de Consejeros y en dejar vacante la Vicepresidencia. Son nombrados 3 nuevos Consejeros: de Presidencia (que se ocupa también de la cartera de Sanidad, Consumo y Bienestar Social); de Economía; y de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria (que se hace cargo asimismo de la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio), manteniéndose los tres restantes.

## B) CONFLICTOS POLÍTICOS:

Ya se han mencionado al comienzo de este Informe algunas de las razones que cabe deducir de la conflictividad política surgida a lo largo de 1992.

Se pueden ejemplificar en tres direcciones los conflictos, protagonizados principalmente no tanto por la institución en sí sino personalmente por el propio Presidente que es quien asume de forma habitual la tarea de relacionarse con la prensa y dar cuenta de los acuerdos del Consejo, momento que suele aprovechar para las declaraciones más directamente políticas.

Ha habido conflictos internos y con el Partido Popular, por un lado. Conflictos externos, con colectivos sociales variados. Y conflictos externos con la Administración central y el Gobierno de la Nación, que serían los más comprensibles desde la óptica de la dinámica y el debate político, donde únicamente se podría criticar el tono, las expresiones a veces empleadas y los excesos verbales desde la responsabilidad de una institución pública.

Los conflictos internos se expresaron en el propio seno del Gobierno: la ausencia de un consejero a las sesiones del Consejo era bien conocida y la situación duró meses, hasta su dimisión junto con otros consejeros después del verano. Las relaciones del Gobierno con el PP tampoco se pueden calificar de cordiales y más de una vez el Presidente regional del partido ha tenido que matizar el apoyo al Gobierno, como también se ha dicho. La remodelación gubernamental del otoño no parece que fuera tampoco muy del agrado del PP, como ya se ha apuntado. Finalmente, se puede señalar como conflicto interno las críticas del Presidente a algunos funcionarios y al funcionamiento de ciertos servicios administrativos, acusados de estar en connivencia con empresas exteriores y que generaron la protesta de los sindicatos.

Algunos de los conflictos externos con grupos y colectivos sociales ya han sido mencionados. Conflictos con los empresarios (agosto), con la Universidad y su anterior Rector (marzo y mayo), con los beneficiarios de subvenciones de ayudas sociales (noviembre/diciembre), indirectamente con el poder judicial al decir que éste sólo será independiente cuando jueces y fiscales sean elegidos por el pueblo (mayo), etc...

Los conflictos políticos con el Gobierno central y las declaraciones contra el anterior Gobierno autónomo son, quizá, los que aglutinan el mayor número de declaraciones públicas, llegando a veces a los tribunales. Espigando la prensa de 1992 se pueden destacar en ella anuncios de querellas y acciones judiciales, al menos, en los meses siguientes: anuncio de querrela contra el ex-Presidente y el ex-Consejero de Cultura (abril), contra el juez que instruyó el procedimiento

que dio lugar al procesamiento del Presidente y varios Consejeros, de nuevo contra el Gobierno anterior (julio), contra el ex-Consejero de Economía y el ex-Consejero portavoz (julio), contra el Delegado del Gobierno y el representante del MOPT a raíz de un accidente ocurrido en una autovía recién inaugurada (agosto), la querrela presentada contra los ex-Consejeros de Cultura y Presidencia (noviembre), el anuncio de solicitud autorización parlamentaria efectuado por el Presidente para actuar como letrado en una querrela a presentar contra el antes citado juez instructor, dado que no había profesionales que se hicieran cargo del asunto (agosto)... En este contexto no es de extrañar una insólita resolución publicada en el BOC núm. 117, de 11 de junio de 1992 (pág. 1906): el anuncio de concurso público cuyo objeto era la «presentación, asesoramiento y planteamiento de acciones judiciales en que pueda ser parte la DRC y lo acuerde o haya acordado el Consejo de Gobierno» y que, como era de esperar, quedó desierto...

Los conflictos con el Gobierno central más conocidos tuvieron lugar el día de Cantabria en la Expo de Sevilla (agosto), cuando el Gobierno autónomo rechazó asistir a los actos oficiales por la presencia de un Ministro, actitud que mereció amplias y difundidas críticas de la prensa nacional y andaluza, así como de la de Cantabria. El centro del debate en estas confrontaciones giró siempre en torno a la denunciada marginación de la Comunidad por parte de la Administración Central, su no inclusión en los objetivos prioritarios de los fondos estructurales de la CEE, y sobre la carga fiscal soportada por los ciudadanos de Cantabria. No es cuestión aquí de entrar a analizar lo fundado o no de tales acusaciones, que no corresponde a este breve Informe, sino únicamente señalarlo en este tono meramente descriptivo de lo sucedido a lo largo de 1992 en relación con la Comunidad Autónoma.

## **6. Valoración final**

No es fácil realizar una valoración objetiva de la actuación jurídico-política de la Comunidad Autónoma en 1992 que pondere adecuadamente todos los componentes a considerar. Ya se ha dicho que hay varios datos que condicionan esa actuación, entre ellos la confirmación en abril del procesamiento del actual Presidente y varios consejeros de su primer Gobierno después de la desestimación de los recursos presentados contra el primitivo auto y la crisis financiera de la DRC tras el grave endeudamiento acumulado.

Es cierto que esos datos han condicionado la actuación de la DRC. El primero puede estar en la base de una hasta cierto punto comprensible actitud de respuesta y defensa al ataque y a la ofensiva, insistiendo en otras conductas

de personajes públicos vinculados al Gobierno central que hieren sensibilidades populares. El segundo limita la actuación inversora de la Comunidad, pero permite a la vez explotar sentimientos victimistas y reivindicativos, como también sucede en otras Comunidades.

Con razón o sin ella –que ese no es ahora el tema– el constatado retroceso que en el plano económico, industrial y ganadero ha sufrido la cornisa cantábrica y, específicamente, la Comunidad Autónoma en los últimos años, la imperiosa necesidad de infraestructuras para salir de una posición de aislamiento geográfico, las duras reconversiones industriales padecidas, el cierre de empresas y otros datos similares cuyas causas en la medida en que no corresponden claramente a la responsabilidad de la Comunidad son vagamente atribuibles a los poderes centrales, han permitido instalar en un amplio sector ciudadano una cierta cultura de la queja que, sobre la base de aquellos datos reales, aglutina también sentimientos internos, identificadores y de cohesión que naturalmente son aprovechados, incidiendo en ellos, por los gobernantes autonómicos y a veces también por quienes no lo son.

En estas circunstancias sostengo que lo que en algún sector se ha denominado *la diferencia cántabra* es menos diferente de lo que se pretende, por más que sea más llamativa la agresividad y desmesura con que se manifiestan los debates políticos y sea más evidente la falta de institucionalización y las posibilidades reales de que el Gobierno autónomo influya en la vida social.

Al final, es aquella cultura la que se institucionaliza porque ambas, cultura e instituciones, son inseparables, ya que éstas expresan y, en su caso, refuerzan aquélla (V. PÉREZ DÍAZ, «*La emergencia de la España democrática, la «invención» de una tradición y la dudosa institucionalización de una democracia*», Fundación March, Madrid, 1991). Por eso, pasados ya diez años desde la creación de la Comunidad, cabe preguntarse si ésta, al margen de quienes la gobiernen, sirve o no, presta o no, dinamiza o no, y si el problema o, en su caso, la solución está en ella o en la sociedad de la que emana y de la que es expresión.

La ampliación competencial que se abre tras la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, la necesidad de un pacto general para la reforma posterior del Estatuto, la firma de un acuerdo de financiación contemplando la cobertura de la deuda son elementos positivos que pueden paliar o reducir la conflictividad y asumir una etapa diferenciada en la que se instale la colaboración institucional, el asentamiento interno de la propia DRC y la asunción de perspectivas de futuro que faciliten la definitiva consolidación del modelo autonómico general.

Porque, dejando aparte algunas peculiaridades políticas muy sonoras, los problemas de fondo, como ya señalaba en el *Informe 91*, son los mismos o casi

los mismos que los de las demás Comunidades Autónomas. Y para afrontarlos, las instituciones públicas no pueden por sí solas protagonizar en exclusiva las líneas de su solución. Es preciso también el dinamismo de la sociedad que, huyendo del paternalismo, busque apoyos cuando sea menester pero que protagonice también por sí misma el despegue y la búsqueda común de respuestas o de preparación para afrontar respuestas sin esperar de los poderes públicos lo que éstos acaso no pueden aportar. Esta misma dinámica podría valer para las relaciones institucionales e interadministrativas, asumiendo cada parte su función, para lo que la aclaración de la definitiva –en lo que cabe hablar de definitiva– distribución competencial resulta un presupuesto inexcusable, así como la consolidación del modelo financiero.

La lógica dinámica partidista oscurece a veces estos problemas de fondo que quedan reducidos a una óptica microscópica y del día a día, donde sus correlatos jurídicos resultan apenas relevantes. Pero estos correlatos, que no son objetivos en sí mismos, pueden quizá ayudar a la clarificación de proyectos más ambiciosos en la línea apuntada: conseguir un modelo autonómico en el que el instrumento que las normas y las competencias significan se utilice para promocionar, para regular, orientar y encauzar sectores, para invertir en infraestructuras, para interrelacionar y para abandonar las pequeñas controversias inútiles...

Para eso hacen falta varias cosas, que no siempre se tienen. Hacen falta instrumentos competenciales y financieros, pero también medios humanos, profesionales competentes, conexiones, asunción de actitudes abiertas. Y sensibilidad. Es curioso observar que cuando esta sensibilidad existe, cuando se ha optado por la calidad, se han realizado actividades muy positivas y sin embargo no suficientemente valoradas, oscurecidas como quedan ante la más sobresaliente y a veces agria polémica política y partidista. Pienso así en la programación cultural invernal del Palacio de Festivales de Santander, que no puede negarse que ha sido y está siendo este otoño/invierno de primerísimo orden y donde el espacio público del citado local ha sido usado también por otras instituciones privadas (Ateneo, Caja de Ahorros, Asociación de Amigos del FIS...) para su propia programación. El resultado de la colaboración y la búsqueda de la calidad seguramente tiene responsables singularizados y contrasta con otras experiencias menos positivas en el propio ámbito de la cultura en una sociedad que tiene entre su patrimonio numerosas huellas de sensibilidad cultural privada.

La Comunidad puede, pues, hacer cosas. Es preciso querer, apostar por más allá de hoy, disponer de medios y de personas y apelar al apoyo social sin enquistarse en sí misma, para lo cual en el plano institucional falta sin duda mucho y en el plano político se precisa también un debate sereno, plural y desapasionado en el que se descarte, por un lado, la descalificación y, por otro,

la autocomplacencia de la crítica. Como señalaba V. PÉREZ DÍAZ en 1985 (*Gobernabilidad y mesogobiernos. Autonomías regionales y neocorporatismo en España*, «Papeles de economía española», núm. 21, pág. 55) «estas consideraciones morales o filosóficas parecen por sí solas de débil influencia, a corto plazo, en medio del calor de la competición partidista. Sin embargo, combinando estas ideas con la sensación de que el público quiere eficacia, recele del conflicto continuo entre los políticos y vea con simpatía una cooperación... se obtiene un interés electoral partidista en adoptar una línea de "política de Estado". Todo esto no ha llegado a cuajar todavía, indicaba entonces el sociólogo. Pero parece un objetivo a impulsar en medio de la encrucijada en que se halla el modelo autonómico general y el particular de esta Comunidad. Algunos datos pueden conducir a ser moderadamente optimistas, por más que esa impresión no tenga necesariamente que consolidarse y convertirse en realidad por la propia naturaleza de las cosas...

Como he tenido ocasión de decir en otro momento (*Historia 16*, núm. 200, 1992, monográfico sobre las autonomías) por encima de la llamada diferencia cántabra está la escasa penetración social y colectiva de lo que el Estatuto y la autonomía que representa significan como marco de convivencia en una región pequeña que accedió a su autogobierno sin tradición de él. Pero está por ver que ello no sea así también en otras Comunidades menos *diferenciadas*...



**DIEZ AÑOS DE AUTONOMÍA EN  
CANTABRIA**



## **I. DIEZ AÑOS DE AUTONOMÍA EN CANTABRIA**

En enero de 1992 se cumplieron diez años del Estatuto de Autonomía de Cantabria aprobado por Ley orgánica 8/1981, de 30 diciembre (BOE, 11 de enero), una fecha que pasó un tanto inadvertida en medio de la crisis política y social que atraviesa la Comunidad y que invita a reflexionar sobre algunos aspectos generales del mismo sistema autonómico.

Dos perspectivas, pues, se pueden adoptar al analizar retrospectivamente lo que han sido estos años en Cantabria: la óptica institucional y la valorativa, que va más allá de los datos que proporciona la estadística. Con todo, es preferible comenzar por los datos cronológicos. Para mayores detalles pueden consultarse los *Informes* de los años 1989 a 1992 incluidos en las páginas precedentes de este mismo libro.

### **1. Referencias cronológicas**

Los diez años transcurridos desde la aprobación del Estatuto se pueden dividir convencionalmente en cuatro períodos: la fase provisional hasta las primeras elecciones autonómicas de mayo de 1983 y las tres legislaturas transcurridas desde entonces. Para una mejor comprensión de los avatares políticos a los que en esquema me referiré lo mejor es plasmar en un cuadro los resultados electorales de las elecciones habidas hasta la fecha y la composición de los grupos parlamentarios:

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONOMICAS EN CANTABRIA									
MAYO DE 1983				JUNIO DE 1987			MAYO DE 1991		
PARTIDOS	VOTOS	%	ESCAÑOS <sup>(1)</sup>	VOTOS	%	ESCAÑOS	VOTOS	%	ESCAÑOS
CP/AP/PP <sup>(2)</sup>	122.748	44,29	18	122.882	40,78	19	42.714	14,32	6
CDS	6.899	2,49	—	19.579	6,50	2	7.926	2,66	—
IU	—	—	—	10.369	3,44	—	13.023	4,36	—
PCE	10.867	3,92	—	—	—	—	—	—	—
PRC	18.767	6,77	2	38.202	12,68	5	18.789	6,30	2
PSOE	107.168	38,67	15	87.828	29,15	13	102.958	34,51	16
UPCA <sup>(3)</sup>	—	—	—	—	—	—	99.194	33,24	15

(1) En 1983 se eligieron sólo 35 diputados (DT 1ª EAC). En lo sucesivo, 39.

(2) En las elecciones de 1983 la Coalición Popular (AP-PDP-UL) llevaba como cabeza de lista y candidato a Presidente al hasta entonces también Presidente de la Diputación Regional de Cantabria (DRC), D. José Antonio Rodríguez, que dimitió del cargo un año después (3-3-1984) por desavenencias con su Grupo, siendo elegido nuevo Presidente D. Angel Diaz de Entresotos (AP), candidato núm. 6 de la lista. En las elecciones siguientes, de 1987, AP llevaba, en condición de independiente, como cabeza de lista a D. Juan Hormaechea Cazón, que formó Gobierno y cesó al triunfar una moción de censura (5-12-90), tras la cual ocupó la Presidencia D. Jaime Blanco García (PSOE) con un Gobierno de coalición (PSOE, PP, PRC, CDS), hasta las elecciones de 1991. En las elecciones de 1991, el ya PP llevaba como cabeza de lista a su Presidente, D. José Luis Vallines.

(3) Siglas del partido «Unión para el Progreso de Cantabria», auspiciado por el ex-Presidente Hormaechea tras el triunfo de la moción de censura de 1990. Después de las elecciones de 1991 formó Gobierno en coalición con el PP, partido éste en el que se integró la UPCA al disolverse.

1.— Después de las primeras elecciones generales democráticas de junio de 1977 y tras la Constitución de 1978 se generan en Cantabria diversas posturas en torno a la conveniencia de constituirse en Comunidad uniprovincial o quedar vinculada la provincia a la Comunidad de Castilla-León.

Tras no pocas vicisitudes y dudas, asumida la decisión de constituir la provincia en Comunidad Autónoma, la iniciativa surge formalmente en abril de 1979 en el Ayuntamiento de Cabezón de la Sal. A partir de ahí se va consolidando el proceso y se cumplen los requisitos exigidos por el art. 143 CE, hasta la elección del primer Presidente de la Comunidad una vez aprobado el Estatuto.

GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA ASAMBLEA REGIONAL DE CANTABRIA						
	PRIMERA LEGISLATURA (1983-1987)		SEGUNDA LEGISLATURA (1987-1991)		TERCERA LEGISLATURA (1991- )	
	INICIO	FINAL	INICIO	FINAL	INICIO	FINAL
GRUPO POPULAR	18	14	21	7	21	
GRUPO SOCIALISTA	15	13	13	12	16	
GRUPO REGIONALISTA	—	—	5	3	2	
GRUPO CENTRISTA	—	—	2 <sup>(2)</sup>	2	—	
GRUPO MIXTO	2	8 <sup>(1)</sup>	—	15	—	

(1) El Grupo Mixto estaba constituido inicialmente por los 2 Diputados del PRC, que no podían formar grupo por necesitarse un mínimo de tres. A mitad de legislatura se incorporan también 2 diputados del Grupo Socialista y en 1986 4 diputados del PDP.

(2) Se modificó el Reglamento para poder constituir Grupo con 2 diputados.

El Presidente, D. José A. Rodríguez, forma en el período provisional un Gobierno que, aunque formalmente constituido por independientes, puede decirse que era de concentración y en el que colaboraban Consejeros vinculados a la UCD y al PSOE. De este Gobierno salieron luego los tres miembros vinculados al PSOE tras las primeras elecciones autonómicas de 1983 que ganó la Coalición Popular (AP-PDP-PL).

Desde entonces, aunque no en una relación de causa a efecto, comenzaron las crisis políticas que prácticamente no han abandonado a la Comunidad hasta ahora.

2.- Constituido el Gobierno del Sr. Rodríguez (14 de junio de 1983) tras el correspondiente proceso de investidura (18 votos favorables y 17 negativos), menos de un año después (3-3-1983) el Presidente dimite por desavenencias con su propio grupo, siendo elegido nuevo Presidente el Sr. Díaz de Entresotos, un diputado que concurrió a los comicios en el puesto núm. 6 de la lista de AP. Obtuvo en segunda votación 17 votos favorables y 2 abstenciones, entre ellas la del antiguo Presidente, que permanecía como diputado hasta su posterior dimisión como tal.

A lo largo de la legislatura los conflictos internos del grupo que sostenía al Gobierno (AP-PDP) se hicieron explícitos, hasta el punto de que su Vicepresidente (PDP) acudió a una manifestación dirigida contra el propio Gobierno,

que en alguna ocasión salió también derrotado de la Asamblea por la ausencia de los diputados integrados en el PDP.

Finalmente, en 1986 se rompe el Grupo parlamentario Popular, del que 5 diputados se van al Grupo Mixto, y en julio se remodela el Gobierno, siendo cesados los Consejeros procedentes del PDP.

3.- En 1987, tras el triunfo de AP, que le otorgaba una mayoría relativa de 19 diputados, comienza la segunda legislatura y, con ella, el período de la Presidencia del Sr. Hormaechea, sucesor del Sr. Díaz de Entresotos, que ni siquiera había comparecido como candidato en las listas electorales de AP. El nuevo Presidente fue elegido por 19 votos favorables (AP) y 2 abstenciones (CDS).

El nuevo Gobierno inicia una etapa caracterizada por las actuaciones inversoras, escasos proyectos normativos y abundantes enfrentamientos con el partido que lo sustenta, el Ayuntamiento de la capital –también de AP– y con el propio Parlamento. Manifestaciones de estos enfrentamientos son, entre otras, la solicitud al Delegado del Gobierno de la fuerza pública para imponerse al Ayuntamiento en una cuestión urbanística o el conocido caso de los insultos que el Presidente dirige a un diputado del CDS en una sesión de la Asamblea.

Mientras tanto, continúan los cambios de grupo parlamentario, que afectan a casi todos los partidos. Dos diputados del PRC se pasan al Grupo Mixto y apoyan al Gobierno. En sentido contrario, otros dos diputados de AP pasan también al Grupo Mixto por disconformidad con el modo de actuación del Gobierno, alegando desviaciones del programa electoral, y un diputado del grupo socialista pasa igualmente al Mixto tras el voto favorable al nuevo Presidente de la Asamblea (PP), elegido tras la dimisión del anterior Presidente del Parlamento (PRC).

La dimisión del Presidente de la Asamblea se produjo a consecuencia de su condena por el Tribunal Superior de Justicia a una pena de inhabilitación por haber cesado a un diputado de AP condenado a una pena de inhabilitación temporal por cuestiones ajenas a la vida política. El Presidente de la Asamblea entendió que esa condena del diputado implicaba su cese como parlamentario y fue esa decisión la que supuso su propia condena penal tras la querrela interpuesta por el diputado cesado. Sin perjuicio del recurso de casación interpuesto ante el TS –y sin estar, pues, obligado– dimitió como Presidente conservando, no obstante, su condición de diputado. Hay que señalar que con posterioridad su recurso prosperó y el Tribunal Supremo lo absolvió en 1992, acabada, pues, la legislatura en que se produjeron los hechos y cuando ya no era diputado. En cuanto al parlamentario cesado, el Tribunal Constitucional lo

repuso en su condición inmediatamente tras el recurso de amparo interpuesto contra la medida adoptada contra él, que fue suspendida por el citado TC.

El final de la legislatura fue ciertamente confuso y caótico. Se generalizaron los enfrentamientos entre el PP y el Presidente Hormaechea, que descalificó a los líderes nacionales del partido en otro episodio conocido y recogido ampliamente por la prensa nacional.

El Grupo Popular se escindió y acabaron pasando al Grupo Mixto 10 diputados del Grupo Popular, entre ellos el propio Presidente de la DRC y el hasta ese momento Presidente del partido, convirtiéndose el Grupo Mixto en el mayoritario en la Cámara. Al propio tiempo, se constituyó una Comisión de Investigación para averiguar las acusaciones de excesivo endeudamiento de la DRC, a raíz de la cual varios parlamentarios de diversos partidos se querellaron contra el Presidente y un grupo de Consejeros. Finalmente, en diciembre de 1990 prosperó una moción de censura auspiciada por el CDS, PP, PRC y PSOE, que dio lugar a un Gobierno de coalición, llamado «de gestión», hasta las nuevas elecciones. El nuevo Gobierno, del que sólo el Presidente (PSOE) y el Vicepresidente (PP) eran diputados, recibe el apoyo de 26 parlamentarios y encaró, no sin dificultades, una política de gestos tendente a la normalización. Mientras tanto, nace la «Unión para el progreso de Cantabria» (UPCA), liderada por el ex-Presidente Hormaechea, que iba a tener un singular éxito en las inmediatas elecciones.

4.— La tercera legislatura se inicia con los problemas derivados de la necesidad de un pacto para formar Gobierno, dada la correlación de fuerzas existentes. Finalmente, el PP pacta con la UPCA, que adquiere el compromiso de disolverse y formar un único grupo parlamentario. Es nombrado de nuevo Presidente D. Juan Hormaechea, integrado ya en el PP.

Las dificultades, sin embargo, comienzan pronto, al conocerse, en noviembre de 1991, el procesamiento del Presidente y 9 consejeros del anterior Gobierno, de los que 5 lo seguían siendo ahora. Ello supuso una paralización de la actividad política y una nueva crisis institucional, a la que había que añadir la gravedad de la situación económica, con un endeudamiento reconocido de 89.000 millones en una región con un presupuesto que no llega a la mitad de esa cifra.

Ya en 1992 se reprodujo el distanciamiento entre el Presidente del Consejo de Gobierno y el PP, dimiando varios consejeros, algunos de los cuales procedían de la propia UPCA. En otoño el Presidente remodela su Gobierno, con menos miembros que en el anterior y, al parecer, sin excesiva concordancia con los deseos del propio PP.

## **2. Aspectos institucionales**

Durante los más de diez años transcurridos desde la aprobación del EAC la Comunidad recibió 42 Decretos de transferencias en diversas materias, similares a los de las demás CCAA, asumiendo también, como Comunidad uniprovincial, las competencias de la antigua Diputación Provincial.

Durante ese tiempo la DRC ha aprobado 79 leyes, pero el desarrollo legislativo de trascendencia externa ha sido escaso. Prescindiendo de leyes de presupuestos, créditos extraordinarios, avales, símbolos y normas organizativas o de funcionamiento interno, apenas 19 leyes se refieren a materias concretas que afecten o regulen sectores sociales sobre los que la Comunidad tiene competencias.

La actividad reglamentaria no es tampoco abundante, aunque sí más diversificada. Hasta 1990 se habían aprobado 668 Decretos, que afectaban a diversos ámbitos entre los que destaca, quizá, el de agricultura y ganadería. La actividad de aplicación y gestión se centró, básicamente, en la realización de obras e infraestructuras de muy diversa índole, la mayoría centradas en la construcción y mejora de carreteras y obras de incidencia en el mundo rural. Junto a ello destaca asimismo una amplia gama de actividad subvencional.

La conflictividad institucional justificada ante el Tribunal Constitucional se plasmó en varios conflictos. Hasta 1992 el Estado impugnó 4 leyes y planteó 12 conflictos de competencia relativos a normas de rango inferior. En el mismo período la DRC interpuso 4 recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales y 7 conflictos de competencias. La DRC planteó también un conflicto contra el País Vasco a raíz de diversas actuaciones de dicha Comunidad en Villaverde de Trucíos, municipio de Cantabria que había solicitado su anexión a la Comunidad vasca. Por su parte, la Junta de Castilla-León planteó también un conflicto contra la DRC en relación con un acuerdo sobre la construcción de una carretera que atravesaba el territorio de aquella.

## **3. Algunos criterios valorativos**

Como se deduce de los datos expuestos la vida política de la Comunidad ha estado llena de inestabilidad, sobresaltos y enfrentamientos. Tres legislaturas, cuatro Presidentes, numerosos cambios de Gobierno, triunfo de una moción de censura, varios procesamientos, diversos conflictos interpartidistas y con todo tipo de instituciones acaban produciendo confusión y perplejidad. Todo ello en medio de un grave endeudamiento y una crisis económica que se acentúa con el declive industrial de la cornisa y los problemas agrícolas y ganaderos.



Lo que algún observador ha denominado «la diferencia cántabra» va, sin embargo, más allá de un problema político, personal o de partido. Tiene que ver con la propia estructura social y el desinterés ciudadano por lo que exceda del espectáculo en que se ha convertido en muchos sitios la vida colectiva, cuya “teatralización” parece exigir gestos y noticias que llenen las primeras páginas de la prensa local. Tiene que ver con el hecho de que el sistema autonómico –frente a lo que se suele creer– depende también de los cuerpos intermedios, de la integración social, del papel de los empresarios, los sindicatos, las Cámaras, la Universidad, las fundaciones, el dinamismo social, en definitiva.

En el caldo de cultivo de una sociedad que quiere resultados de eficacia, pero no se pregunta a qué precio y si en ese precio hay que incluir la garantía que supone el principio de legalidad; en medio de una sociedad con buen sentido, pero no suficientemente informada y cultivada, que quiere de buena fe conseguir mejoras y rendimientos sociales efectivos, pero sin que ello suponga coste alguno y que cree que se producen benéficos efectos con el solo instrumento del voluntarismo y sin poner sus basamentos institucionales; en esa sociedad se tiende a observar a la Comunidad como un ente exclusivamente inversor y un lugar donde pedir subvenciones y ayudas, como si de ella dependiera la solución de todos los problemas, pretendiendo la sustitución de la propia inacción e incluso, a veces, el ejercicio de un paternalismo que, entonces, muchos se sienten tentados a ejercer.

En Cantabria este sustrato común y general se ve agudizado por otros problemas adicionales. En el plano político, un grado de crispación y agresividad inusual en otros sitios. En el plano económico, una crisis profunda auspiciada por el endeudamiento que, en medio de un panorama económico no precisamente boyante, plantea dificultades a la Comunidad para convertirse en protagonista del dinamismo social. En el plano jurídico e institucional queda aún mucho por hacer y subsisten pendientes problemas de institucionalización administrativa, de clarificación competencial, de articulación de instrumentos de colaboración interadministrativa, de falta de consolidación de un amplio abanico de cuadros y medios directivos difícil de resolver. Queda también la necesidad de superar el «síndrome de Diputación Provincial» que aún se observa en muchos ámbitos, incluso funcionariales. Y el problema común del acceso al techo superior de autonomía, donde se hallan cuestiones de gran incidencia ciudadana en las que la Comunidad acaso pueda llevar a cabo una “política propia” que sea juzgada en términos de calidad por sus principales destinatarios: los ciudadanos...

Algunas de estas carencias traen causa de los momentos fundacionales y de las transferencias recibidas, pero todas ellas inciden, a su vez, negativamente, en la vertebración e integración social y territorial y en la prestación de los servicios.

En esas condiciones acaba resultando comprensible, sobre todo si existen problemas de articulación y de pujanza social a los que antes me refería, que se observe a la Comunidad muchas veces no como un ente de contenido político, integrador y dinamizador social, ordenador y vertebrador del territorio, regulador y propiciador directo o indirecto de servicios, que fomenta, promociona y dinamiza la vida social y cuenta con las diversas instituciones de su entorno, sino como «la Diputación» provincial, que invierte, hace y “da”, y a la que se le “piden” obras y, a lo más, subvenciones.

Quizá por eso la actividad del Consejo de Gobierno esté más próxima a la resolución de expedientes administrativos concretos y al desarrollo de medidas singulares que a la formulación de una política definida y conocida articulada también a través de disposiciones de carácter general y de contenido normativo. Administra, pues, más que gobierna. Invierte y aplica normas previas, más que innova.

Por encima, pues, de la llamada «diferencia cántabra» está la escasa penetración social y colectiva de lo que el Estatuto y la autonomía que representa significan como marco de convivencia en una región pequeña que accedió a su autogobierno sin tradición de él. Pero está por ver que ello no sea así también en otras Comunidades menos “diferenciadas”.

Diez años después del Estatuto hay mucho por hacer en ese y otros planos. Y las restricciones económicas no auguran optimismos desmesurados. El año del décimo aniversario del Estatuto se cierra así con interrogantes abiertos e incógnitas por despejar.

# **LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE EL FUTURO**



# I. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE EL FUTURO

## 1. Diez años del Estatuto de Autonomía de Cantabria

Se cumplen ahora diez años de la existencia del Estatuto de Autonomía de Cantabria, que fue sancionado el 30 de diciembre de 1981 y publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 11 de enero de 1982 como Ley orgánica 8/1981. Fue uno de los Estatutos más tempranos. Sólo los del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Asturias le precedieron, los dos últimos de la misma fecha que el de Cantabria.

Entre las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía política por la vía del art. 143 CE el Estatuto de Autonomía de Cantabria fue, con el de Asturias, el primero. Esa temprana existencia, sin embargo, no se ha visto acompañada por demasiados análisis jurídicos o políticos y la propia vida del Estatuto no ha gozado de excesiva fortuna en su desarrollo legislativo y, quizá tampoco, en su penetración social y colectiva como marco de convivencia en una región que accedió a su autogobierno sin tradición de él. Una falta de tradición que ha sido común a otras zonas de España, pero que, a diferencia de Cantabria, gozaron a partir de 1978 del llamado «régimen preautonómico» como instrumento de rodaje y puesta en marcha de lo que más tarde implementarían en el plano político y legislativo los correspondientes Estatutos.

El Estatuto de Autonomía de Cantabria, en efecto, se encontraba hasta ahora prácticamente virgen de estudios monográficos o de análisis globales<sup>1</sup>. Sólo los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cantabria*, de Manuel PARDO CASTILLO<sup>2</sup>, un libro poco distribuido como suele pasar con las publicaciones de ediciones públicas, estableció una primera, aunque importante, cita con el conjunto de problemas que el Estatuto planteaba. Más recientemente hay que men-

---

1. Este trabajo se publicó inicialmente como *Prólogo* al libro de J. LÓPEZ-MEDEL, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cantabria*, Santander, 1992.

2. M. PARDO CASTILLO, con la colaboración de Javier CORELLA PLÁ, Edición de la Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1987, 174 págs. Con anterioridad, algunas referencias iniciales a la Comunidad de Cantabria en el volumen colectivo *Jornadas sobre Administración autonómica uniprovincial*, Diputación Regional de Cantabria, Santander, 1983, 300 págs. y la edición del Estatuto, con algunos breves comentarios sobre su gestación y significado, de J.R. SAIZ, *El Estatuto de autonomía de Cantabria*, Santander, s.f.

cionar las conferencias y mesas redondas que, concitando a autores conocidos y a personalidades de la vida política de la región, se han desarrollado durante el año 1991 en el seno de la «Cátedra Cantabria», fruto de un Convenio, ejemplo de colaboración institucional, entre la Asamblea Regional y la Universidad, y que le ha correspondido dirigir, esta vez, al Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho, Dr. Bar Cendón. El ciclo se dedicó precisamente al análisis monográfico y por sectores del Estatuto de Autonomía a los diez años de su aprobación.

Pero importa también puntualizar en dos sentidos estas carencias a las que me refiero. En primer lugar, que ello no es excesivamente grave porque el Estatuto de Cantabria no se diferencia apenas de los demás y, en ese sentido, el inmenso bagaje de publicaciones que ha propiciado el estudio de las Autonomías Territoriales es directamente aplicable al Estatuto de Cantabria dada esa falta de diferenciación básica con los demás. La propia Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria tuvo ocasión de organizar aquí, en Santander, unas Jornadas en marzo de 1988 que acaban de publicarse como libro<sup>3</sup> y que se unen a los que, como digo, se han publicado ya con anterioridad y donde el lector interesado podrá asomarse con provecho a problemas pendientes o a las reflexiones aportadas por la doctrina, la jurisprudencia o la práctica de la gestión administrativa y de la actividad legislativa de otros modelos a considerar, en España o fuera de ella.

En segundo término, hay que preguntarse si realmente importan o no a la sociedad estas carencias. Y mi impresión a este respecto es que importan más bien poco, aunque sea ésta una impresión intuitiva y no amparada por análisis empíricos que, sin embargo, existen. Así, se ha dicho bien recientemente que «el grado de interés que despierta la política regional entre los españoles es llamativamente bajo, siendo incluso inferior al ya de por sí bajo interés suscitado por la política nacional». Y, dentro de esa línea general, destaca, entre otras Comunidades Autónomas, la de Cantabria<sup>4</sup>. Un grado de desinterés que va

3. L. MARTÍN REBOLLO (Dir.), *El futuro de las autonomías territoriales (Comunidades Autónomas: balance y perspectivas)*, Ediciones de la Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, 1991, 331 págs., donde se analizan por una veintena de destacados profesores diversos temas específicos (la distribución de competencias, la incidencia del Derecho Comunitario, el papel de los Parlamentos, la Administración y función pública, la financiación...) incorporando también una amplia bibliografía especializada, así como la referencia de toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el Título VIII de la Constitución, ordenada por materias, hasta 1990.

4. Cfr. J.R. MONTERO y M. TORCAL, *Autonomías y Comunidades Autónomas en España: preferencias, dimensiones y orientaciones políticas*, en el volumen «Poder político y Comunidades

parejo, como los mismos autores citados destacan, a la similar escasa información y que, en última instancia, añadido yo, tiene que ver igualmente con la capacidad de juicio y de discriminación de los ciudadanos que, a su vez, depende no sólo de la información rigurosa manejada sino también de algunos conocimientos básicos y de dedicar algún tiempo para la autoeducación en los asuntos públicos. Porque, a la postre, como ha señalado V. PÉREZ DÍAZ<sup>5</sup> este es el talón de Aquiles de nuestra sociedad. Una sociedad que quiere resultados de eficacia, pero no se pregunta a qué precio; una sociedad con cierto buen sentido, pero de horizonte corto; una sociedad no suficientemente informada y cultivada, que quiere de buena fe conseguir mejoras y rendimientos sociales efectivos en forma de servicios tangibles, pero todo a la vez y sin que ello suponga coste alguno y que cree —quizá porque alguien, demagógicamente, así se lo ha hecho creer— que se producen benéficos efectos sin poner sus basamentos, sus pilares y sus causas; que se encienden ciertas luces, como suelo decir, apretando interruptores que no corresponden...

Por eso, a veces, resulta decepcionante comprobar que cuando se ofrecen posibilidades de reflexionar con cierta seriedad y rigor, al margen de la cotidiana noticia, del último chascarrillo o de la urgente improvisación, no son tampoco muchos los ciudadanos que acuden. Las dos experiencias antes mencionadas organizadas por la Universidad son un ejemplo de ello, porque destacaban más las clamorosas ausencias de quienes afirman luego que la Universidad no se acerca a la sociedad o pontifican sobre esto y aquello con criterios dogmáticos que para sí quisieran los más puros escolásticos... Pero esto es lo que hay, amigo Sancho, y más vale no quemarse demasiado, que una cosa es predicar y otra dar trigo.

## 2. El sentido profundo de la autonomía: el caso de Cantabria

Los problemas actuales derivados del Estatuto de Autonomía de Cantabria y el modelo global al que responden son los mismos, en principio, que los existentes en las demás Comunidades Autónomas. El hecho autonómico es una

---

Autónomas», Edición del Parlamento vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991, pág. 179 y ss. Y también, de los mismos autores, *La opinión pública ante el Estado de las autonomías: una visión panorámica*, en el «Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990», Ed. Civitas, Madrid, 1991, pág. 353.

5. V. PÉREZ DÍAZ, *Gobernabilidad y mesobiernos: Autonomías regionales y neocorporatismo en España*, en «Papeles de Economía Española», núm. 21 (1985), págs. 40 y ss. Luego, también, en su libro *El retorno de la sociedad civil (respuestas sociales a la transición política, la crisis económica y los cambios culturales de España 1975-1985)*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987, págs. 45 y ss.

realidad irreversible, pero el modelo global no acaba de cuajar porque es imposible que ello se haga desde el conflicto y a las casi solas expensas de la doctrina del Tribunal Constitucional. De ahí la importancia del debate actual sobre la ampliación competencial, sobre la financiación, sobre la participación en la adopción de decisiones, sobre la incidencia de la política de la CEE... De ahí la importancia también de una idea que me parece esencial: que las Comunidades Autónomas son *también* Estado, que ellas mismas *configuran al Estado, al modelo de Estado* descentralizado que adopta la Constitución Española de 1978.

De esta idea central se tienen que derivar consecuencias. La primera supone que ese Estado no funcionará si no funcionan armónica –aunque diferenciadamente– las partes que lo componen. De la misma manera que la buena marcha de esas partes depende también del todo. Ello implica, a su vez, el respeto de cada ámbito autónomo, pero como muchos de esos ámbitos no son fácilmente separables (el Tribunal Constitucional advirtió ya hace años sobre el carácter «marcadamente equívoco» de buena parte de las competencias denominadas exclusivas en los Estatutos de autonomía) se impone sustituir «la cultura» del conflicto por la de la colaboración, la cooperación y el respeto mutuo, la profundización en los postulados constitucionales, la instrumentación de un pacto global y la sucesiva coherencia de todos los actores que intervienen para que los logros o los fracasos propios no puedan ser en adelante atribuidos a las otras instancias porque no haya ya razón alguna para ello.

El sistema autonómico y sus instituciones básicas deben ser observadas y analizadas no sólo a la luz del Título VIII de la Constitución, sino de toda ella. También desde la óptica del Estado social y democrático que luce en el art. 1.1 CE, lo que implica tener en cuenta el por qué y el para qué de las Comunidades Autónomas, y entre ellas, naturalmente, la de Cantabria.

En el fondo, se trata de redistribuir el poder atribuyendo a los nuevos entes autonómicos facultades de gestión, pero también competencias legislativas para que en el uso de esa autonomía, no sólo administrativa sino también política, diseñen, como ha dicho el TC, «una política propia», es decir, un orden de prioridades en función de los medios disponibles, unos criterios de actuación, una atención a los problemas propios, que pueden ser distintos de los que existen en otras partes del Estado.

Pero la autonomía es sólo un instrumento. Por sí misma no resuelve los problemas. Acaso los puede encarar mejor o, en todo caso, de otra manera, teniendo en cuenta el mayor conocimiento de las dificultades, la cercanía, la menor extensión del territorio y el hecho de que serán los propios habitantes quienes en definitiva se pronuncien. Por eso hay que ser conscientes del punto



de partida, de las competencias propias, de los medios con que se cuenta y de que el margen de maniobra no es excesivamente amplio.

Pongamos un ejemplo al que se ha referido hace poco el prof. J. TORNOS: las competencias económicas de las CCAA. Se podría pensar que desde alguno de los títulos competenciales del Estatuto hay posibilidad de actuar competencias económicas y en esa tarea, en efecto, se han empeñado algunas CCAA, seguramente también la de Cantabria. Pero ese margen es muy estrecho por dos razones: primera, porque el TC cada vez deduce más consecuencias del título estatal derivado de la «unidad de mercado» y, segunda, porque la incidencia del Derecho Comunitario va a impedir la alegre campaña de subvenciones a empresas privadas que desarrollan muchas Comunidades en contradicción flagrante con la prohibición derivada de los tratados comunitarios, lo que presumiblemente obligará a la CEE, cada día más consciente del problema, a tomar serias medidas para atajar estas prácticas. ¿Se puede deducir de ahí que no hay posibilidad alguna de competencias económicas de las CCAA o que no pueden incentivar la instalación de empresas? No. Pero esa realidad –y la expansión de competencias comunitarias, que no tienen más límite que genéricos criterios finalistas– impone nuevas ópticas. Porque la incentivación será indirecta. Dependerá de las infraestructuras regionales, de parques tecnológicos, de la presencia o no de centros de investigación y Universidades cercanas y punteras, de la existencia de suelo industrial, de centros educativos y de ocio, de la calidad de vida de la región... Y ahí sí hay todo un campo por explorar con algo menos de miopía de la existente en la labor a medio plazo de las Comunidades Autónomas.

Porque si bien es cierto que estas Comunidades tienen competencias legislativas no se trata de que inflen su labor legiferante a base de leyes imposibles, repetitivas o retóricas, como toda la avalancha de leyes de símbolos (bandera, himno, honores, escudo, etc., etc.), de las que Cantabria ha hecho buen uso, sino que, fijado el marco legislativo apropiado, se vuelquen en la gestión, en la traducción de las normas en servicios, en la búsqueda también del valor constitucional de la eficacia, aunque ese valor se articule en el seno de una sociedad inspirada siempre en el principio de legalidad.

Como ha señalado V. PÉREZ DÍAZ en el trabajo que antes he citado, si bien las consideraciones morales y filosóficas tendentes a propiciar un proceso de educación de los partidos que les haga colocar en primer término el valor de la integración y la exclusión del clientelismo, el personalismo o la disfuncionalidad parecen por sí solas de débil influencia a corto plazo, «sin embargo, combinando estas ideas con la sensación de que el público quiera eficacia, recele del conflicto continuo entre los poderes y vea con simpatía una cooperación entre gobiernos centrales y gobiernos regionales, se obtiene un interés electoral partidista en

adoptar una línea de “política de Estado”»<sup>6</sup>. Lamentablemente todo esto no ha calado aún profundamente y, mientras tanto, los trenes que se pierden acaso no vuelvan a pasar...

### **3. El papel de la sociedad y el significado del Derecho en el futuro autonómico**

Es en este momento en el que entra en juego la propia sociedad en la esfera autonómica. El pluralismo al que apela también la propia Constitución. Porque se acostumbra a creer que el sistema autonómico depende sólo del Estado Central y de los Gobiernos regionales; del poder legislativo estatal y de los parlamentos autonómicos; de la Administración central y de la regional. Pero es muy importante también el papel de la sociedad y sus iniciativas, de forma que no se espere de los poderes públicos lo que éstos acaso no puedan dar, porque han pasado ya —o deberían haber pasado— los tiempos en los que las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos eran sólo relaciones paternas o de mando. Es el momento también de los cuerpos intermedios de una sociedad integrada, si lo está. El papel de los empresarios, de los sindicatos, de las Cámaras de Comercio, de las Cajas de Ahorros, de los Colegios Profesionales, de la Universidad, de la prensa, de las fundaciones, de las instituciones culturales y sociales, de los clubs de opinión, del dinamismo social, en definitiva.

Ese dinamismo influye necesariamente en la propia sociedad, incide en la clase política y genera un marco de debate y controversia, de polémica blanca, verde o roja, pero no amarilla y, al final, de él depende también el interés y el juicio, el intercambio de puntos de vista, el entendimiento y la elevación del clima de la discusión en la que ya no sirve el improperio, la demagogia o la falsa dualidad del amigo-enemigo sino la razón, el argumento, la solidez del discurso, los hechos y el cumplimiento de la ley.

Y es en ese campo y en ese ámbito en el que se requiere el esfuerzo de todos donde entra *también* el Derecho con toda su modestia y sus insuficiencias. El Derecho como un modo de concebir la convivencia y como una manera de entender el Poder, el Estado.

Un modo de concebir la convivencia, he dicho. Es decir, el viejo modo del constitucionalismo americano que, por contraposición al Antiguo Régimen, se basa en el gobierno de las leyes y no de los hombres. El modo del Estado

6. *Gobernabilidad y mesogobiernos...*, cit. pág. 55.

de Derecho fundado en el principio de legalidad que controlan los tribunales y que es la suprema garantía de quienes no tienen otra garantía, es decir, de quienes no tienen poder para pactar.

Pero el Derecho, también, como una manera de concebir el poder público, el Estado. Una manera a la que se refirió el prof. E. GARCÍA DE ENTERRÍA hace ahora exactamente treinta años cuando, refiriéndose a la Administración, señalaba que «el autor no siente primariamente la Administración como empresa, sino, y permítaseme poner énfasis en lo que a muchos ha de parecer una obviedad, como Estado, como organización insertada en, y al servicio de, la comunidad política»<sup>7</sup> en la que el Derecho, adaptado a su tiempo, sensible a la realidad que disciplina, atento a las circunstancias del entorno, juega el papel y el contrapunto de la garantía individual. A la postre el Derecho es también esencial en la estructura democrática, porque, como gráfica y lapidariamente ha señalado el gran administrativista francés Jean RIVERO, se tiene a veces la falsa costumbre de considerar la democracia como un *modo de designación del poder*, que se satisface cuando la fuente de la autoridad, directa o indirectamente, se vincula a la soberanía del pueblo manifestada en la elección. Pero eso sería poco —añade este autor— si la democracia no fuera también un *modo de ejercicio del poder* y si el que decide «en nombre del pueblo» lo hiciera del mismo modo y con los mismos esquemas que el servidor de un monarca absoluto<sup>8</sup>.

Conviene insistir en ese papel modesto pero imprescindible del Derecho, que requerirá sin duda la adaptación de éste a los postulados de la realidad y a la incorporación de técnicas facilitadoras de la eficacia, que también es un valor constitucional, pero de la que aquél no puede quedar al margen porque, si no, quien quedará desplazado será el ordenamiento jurídico, esto es, el Estado de Derecho, que puede ser tentadoramente visto desde las Administraciones públicas, desde las instancias políticas, «como algo entorpecedor a la acción de los poderes públicos, de lo que, por ello mismo, resulta obligado prescindir». Y al prescindir de él, se prescinde también de lo que el Derecho significa de garantía, de cauce y de control<sup>9</sup>.

---

7. En la «Introducción» de su libro *La Administración española (Estudios de Ciencia administrativa)*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961. Cito por la 2ª ed. de 1964, pág. 13. Hay ediciones posteriores en Alianza Editorial.

8. J. RIVERO, *A propos des métamorphoses de l'Administration d'aujourd'hui: démocratie et administration*, en el volumen «Mélanges offerts à René Savatier», Paris, 1965, págs. 821 y ss. y luego en el libro homenaje a A. de LAUBADÈRE, A. MATHIOT, G. VEDEL y al propio J. RIVERO, *Pages de doctrine*, LGDJ, t. I, Paris, 1980, págs. 253 y ss., la referencia en pág. 260. La cita también en mi libro, *Constitución, Derecho Administrativo y Estado autonómico*, Asamble Regional de Cantabria, Santander, 1989, pág. 89.

9. En este sentido ha llamado recientemente la atención acerca de una falsa idea del Derecho

#### 4. Algunas cuestiones pendientes en la Comunidad de Cantabria

El debate autonómico en la actualidad se centra en dos polos perfectamente compatibles y aun complementarios. Está, de un lado, el debate político propiamente tal, y, de otro, el debate de la técnica jurídica, de la articulación institucional, de la interpretación de textos.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria queda aún mucho por hacer en este segundo aspecto. Al margen de las especificidades políticas de la región y de un grado de crispación inusual en otros pagos, la Comunidad Autónoma se caracteriza por un escaso nivel de desarrollo legislativo con trascendencia externa –lo cual, en sí mismo, no es necesariamente negativo– y por tener aún sin resolver cuestiones aparentemente quizá no relevantes pero desde luego decisivas. Así, como he tenido ocasión de decir en otro lugar<sup>10</sup>, la Comunidad Autónoma tiene, a mi juicio, todavía pendientes problemas de institucionalización política y administrativa, de clarificación orgánica y competencial, de articulación de instrumentos de colaboración interadministrativa, de consolidación funcionarial y de cuadros directivos, de superación del «síndrome de Diputación Provincial» (aunque ello suponga que, de hecho, tiene más competencias que otras, al asumir no sólo las derivadas de su naturaleza de ente regional sino también las de carácter provincial al tratarse de una Comunidad uniprovincial en la que la antigua Diputación Provincial queda sustituida por la Diputación Regional, según establece el art. 31 del Estatuto), de superación de sus techos competenciales...

En esas condiciones integrar las instituciones autonómicas en la vida social en un ámbito territorialmente pequeño y claramente diferenciado, constituido

---

como contrapuesto a la eficacia Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, en el «Prólogo» al libro de Elisenda MALARET, *Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 17 y ss. La cita entrecomillada pertenece a este autor (pág. 18). Cfr. también lo que señalo en mi trabajo *La Administración de garantías: vigencia y limitaciones*, redactado inicialmente para un curso sobre la gestión pública en el INAP (1991) y publicado ahora en la «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», núm. 13 (1992), págs. 31 y ss.

10. En el *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas de 1990*, dirigido por E. AJA, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pág. 105. La colaboración se incluye también en este libro. Este Informe colectivo, que se publica anualmente, pasa revista cada año a la actividad estatal relevante para las CCAA y a la de éstas, con referencia, además, a la actividad jurisdiccional y a la normativa de la CEE con incidencia autonómica. Y, además del estudio específico de algunos temas monográficos cambiantes, incorpora asimismo información de todas las normas estatales, autonómicas y comunitarias que afectan a las autonomías, con referencia puntual igualmente de la jurisprudencia del TC y del TS, convirtiéndose así en una fuente informativa imprescindible para cualquier persona interesada en el tema autonómico. En ese sentido es un ejemplo de iniciativa privada del máximo interés.

por un par de estructuras urbanas medias y un hábitat rural diseminado, no es sencillo, sobre todo si existen problemas de articulación territorial y social y de pujanza de los cuerpos sociales intermedios a los que antes me refería. En esas condiciones puede ser comprensible, entonces, que, por diversas razones que no es preciso explicitar ahora, se observe a la Comunidad Autónoma no como el ente político dinamizador social, ordenador del territorio, regulador y propiciador directo o indirecto de servicios –las tres grandes funciones globales que destaca la mayoría de la doctrina– sino como «la Diputación» (provincial) que invierte, hace y “da” y a la que los municipios, y aun los particulares, le “piden” obras o, a lo más, subvenciones...

En esas circunstancias resulta de sumo interés comenzar por el principio. Por el conocimiento de la norma fundamental que, en el marco de la Constitución, articula los niveles competenciales, diseña la organización y disciplina la autonomía política y administrativa que la Comunidad Autónoma asume y ejercita. Es decir, profundizar en el Estatuto de Autonomía de Cantabria de 30 de diciembre de 1981 a los diez años de su aprobación.

Eso es lo que pretende, en el plano del Derecho pero también dando noticia de la actividad desarrollada y de otros datos de gran interés, el libro que tengo el honor de prologar ahora, estos Comentarios al Estatuto de Autonomía.

Su autor, Jesús LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, se ha puesto a la tarea con ilusión y fe, con paciencia y tesón, con seriedad y un esfuerzo encomiable, dedicando a su elaboración largas horas de trabajo robadas al descanso. La trayectoria profesional del autor –abogado del Estado y colaborador en el Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho que me honro en dirigir– y su fino sentido jurídico avalan esta obra, que sigue a su anterior trabajo sobre las fuentes documentales del Estatuto<sup>11</sup> y que, a buen seguro, servirá de elemento informativo y formativo para todos los ciudadanos que, interesados por la cosa pública, quieran saber y conocer algo más que eslóganes y mitos, para adentrarse en la siempre más trabajosa búsqueda del por qué y el para qué de las instituciones, de la formación de una opinión fundada y de la ilustración de lo que es y de lo que no es el Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Una norma que predica en su frontispicio, en su Preámbulo o Exposición de motivos, el deseo colectivo de convertirse en «expresión jurídica de la identidad regional», definiendo sus instituciones, sus competencias y sus recursos, y en el que se declara solemnemente la voluntad

---

11. *El Estatuto de Autonomía de Cantabria*, Editado por la Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1991, donde recoge y compara las distintas versiones del Estatuto, desde el texto del Anteproyecto hasta el definitivo.

regional de «respetar los derechos fundamentales y libertades públicas, a la vez que se afianza e impulsa el desarrollo regional, sobre la base de unas relaciones democráticas».

La técnica jurídica no puede por sí sola –ya lo he dicho– hacer realidad tan nobles y bienintencionados propósitos. Pero, sin ella, ni siquiera se puede aspirar a su realización.

El presente libro constituye una aportación imprescindible para el conocimiento de la realidad institucional de Cantabria, de la que se estudian sus aspectos más importantes, así como otros temas de actualidad y trascendencia para el futuro.

El autor expone de forma clara y rigurosa el desarrollo normativo de la Comunidad, el engarce con el Derecho estatal y las matizaciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, desvelando también críticamente, cuando procede, las contradicciones o insuficiencias de los datos y previsiones normativas.

Partiendo siempre de lo que es común a todas las Comunidades Autónomas se abordan luego los aspectos que afectan más directamente a la de Cantabria. De ahí que buena parte de sus análisis sean generalizables y vayan más allá de la exclusiva óptica de la Comunidad desde la que se lleva a cabo el estudio.

Se estudian en este libro los aspectos más destacados del entramado institucional de la Comunidad de Cantabria: su organización política y administrativa, sus competencias y el régimen de su personal (teniendo en cuenta la reciente Ley de la Función Pública de 10 de marzo de 1993). Se analizan también otras cuestiones de indudable interés como la ordenación del territorio, el marco de la autonomía local, las previsiones sobre la comarca y la idea de cooperación y colaboración que es el criterio determinante de las relaciones interadministrativas, pasando revista asimismo a la actividad de la Comunidad en los últimos años y terminando con unas reflexiones generales de futuro.

La obra, con un tono deliberadamente pedagógico, va dirigida a un amplio abanico de lectores: estudiantes, profesionales, funcionarios, responsables políticos o sociales y, en general, personas interesadas por los problemas del Estado de las Autonomías