

## CASTILLA-LA MANCHA

*Juan José Ramírez Hijosa*

### 1. Consideraciones generales

Si hubiera que elegir un término que de forma general sintetizara lo que ha sido 1989 en cuanto al funcionamiento y evolución de las instituciones autonómicas de Castilla-La Mancha, creo que éste sería sin lugar a dudas el de la continuidad. Y es que el pasado año ha transcurrido sin que apenas se produjeran cambios sustanciales respecto a lo acontecido a lo largo de la presente legislatura, iniciada a partir de las elecciones autonómicas de junio de 1987.

A ello han contribuido, evidentemente, tanto factores de origen y naturaleza externa como interna.

Dentro de los primeros cabría destacar, por una parte, la realización de las consultas electorales al Parlamento Europeo y las Cortes Generales celebradas el pasado año, las cuales, pese a su carácter no autonómico, han motivado en no poca medida una ralentización de la actividad de las instituciones autonómicas, sobre todo en el caso de las Cortes Regionales.

De otra parte, es de señalar la no consecución de acuerdos políticos e institucionales en el contexto del Estado al objeto de proceder a la transferencia de nuevas competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución —entre ellas Castilla-La Mancha— desacuerdos que han supuesto que 1989 finalizara sin un aumento significativo del nivel competencial de esta Comunidad Autónoma.

Durante el pasado año tan sólo se produjeron transferencias de servicios en materia de transportes por carretera y por cable, y ampliación de traspasos en protección de menores y patrimonio arquitectónico. No obstante, hay que convenir que 1989 ha supuesto en el ámbito de las transferencias un cierto avance respecto a los dos años anteriores durante los cuales solamente se llevaron a cabo dos ampliaciones de traspasos de servicios, ambos en 1987.

Respecto de los factores de carácter interno, y pese a las crisis de distinta intensidad que han afectado a los diversos partidos políticos presentes en las Cortes Regionales, la correlación de fuerzas configurada en los últimos comicios electorales autonómicos (1) se ha mantenido prácticamente invariable, permitiendo al PSOE en base a su holgada mayoría absoluta el sostenimiento de un Consejo de Gobierno monocolor, con amplio margen de maniobra para la implantación de su programa de gobierno.

La estabilidad política e institucional derivada de la anterior correlación

---

(1) En las elecciones autonómicas de junio de 1987 el PSOE obtuvo 25 diputados, 18 AP y 4 CDS.

de fuerzas, la fuerte cohesión existente entre los propios miembros del Consejo de Gobierno y entre estos y el partido y grupo parlamentario que lo sustenta, así como el dato nada despreciable de la coincidencia política entre el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y el Gobierno de la Nación, han sido todos ellos factores de una gran importancia en el mantenimiento de una línea política de gobierno continuísta, lo que se ha traducido a su vez en un funcionamiento del conjunto de las instituciones autonómicas con pequeñas modificaciones sobre las tendencias observadas durante los dos años anteriores de legislatura.

Realizadas estas consideraciones generales, veamos seguidamente algunos de los aspectos más relevantes de la actividad y funcionamiento de las instituciones autonómicas de Castilla-La Mancha durante 1989.

## 2. El marco político y parlamentario

Por lo que se refiere al ámbito político y parlamentario, durante el pasado ejercicio ha tenido lugar, por un lado, lo que ha sido un nuevo capítulo del progresivo proceso de deterioro del CDS a través de la actual legislatura al haber presentado su baja en el mismo el hasta entonces portavoz del Grupo Mixto en las Cortes Regionales. Tras la anterior demarcación política, a finales de 1989 tan sólo dos de los cuatro diputados elegidos en las listas de dicho partido político en las últimas elecciones seguían bajo su disciplina. A pesar de estos cambios operados en el seno del Grupo Mixto, la correlación de fuerzas en la Cámara, tal y como se ha señalado anteriormente, se ha mantenido en la práctica invariable, ya que ninguno de los dos diputados ha pasado a integrarse en ninguno de los dos grupos parlamentarios restantes.

En segundo lugar, otro de los aspectos que más han caracterizado al pasado año ha consistido en el especial clima de colaboración que ha presidido las relaciones entre las distintas fuerzas políticas dentro del marco parlamentario. Contrariamente a la situación vivida en otras Comunidades Autónomas, las Cortes Regionales de Castilla-La Mancha no llegaron a conocer ni mociones ni cuestiones de confianza, así como ninguna reprobación propiamente dicha.

Lo que no quiere decir, naturalmente, que la oposición política hiciera dejación de su papel y obligaciones en cuanto tal. Todo lo contrario. En el Boletín de las Cortes puede encontrarse un amplio abanico de iniciativas, proyectos de ley y no de ley, numerosas preguntas —muchas de ellas quizás explicables más por razones obstruccionistas que de verdadero interés por el control del Ejecutivo— e incluso varias interpelaciones fundamentalmente relacionadas con el sector agrario, la cultura y el medio ambiente.

No obstante, esta oposición se ha llevado a cabo en un marco de relaciones entre los diferentes grupos parlamentarios exentas de especiales dosis de conflictividad, circunstancia que ha posibilitado alcanzar numerosos acuerdos, alguno de ellos de gran importancia como la modificación del propio Reglamento de la Cámara o los acuerdos obtenidos en torno a los proyectos de la Ley de Bibliotecas, de Capitalidad de los Partidos Judiciales, Tributación sobre Juegos de Suerte, Envite o Azar, o bien el consenso

obtenido acerca de la proposición no de Ley presentada por el Grupo Popular relativa a la política minera y energética, solicitándose por unanimidad de la Cámara las transferencias de estas materias dentro de esta legislatura. Para darnos una idea del nivel de colaboración política conseguido el pasado año, nada como reparar en el dato de que tres de las cinco leyes aprobadas por las Cortes Regionales lo fueron por unanimidad.

Este clima de colaboración, sin embargo, no impidió que las Cortes Regionales conocieran el pasado año algunos debates parlamentarios de gran profundidad y amplitud política como, por ejemplo, el correspondiente a la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos para 1990, el debate suscitado por la presentación por parte del Consejo de Gobierno a la Cámara del Programa de Desarrollo Regional 1989-92, dados los diferentes criterios entre las distintas fuerzas políticas sobre la estrategia de desarrollo regional, o bien el debate provocado por la presentación por el grupo popular de una proposición de ley para la regulación de las relaciones de colaboración y coordinación entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales en desarrollo del artículo 30 del Estatuto de Autonomía.

Si todos y cada uno de los debates anteriores ofrecieron un gran interés, especial significación adquirió el último de ellos en la medida de que supuso el primer debate político de fondo en la Cámara sobre la vertebración del poder político y administrativo en el interior de la propia Región, así como el primer debate político de envergadura sobre lo que son y/o deberían ser las relaciones interadministrativas entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales dentro de su ámbito territorial. La proposición de Ley fue finalmente rechazada, no sin antes producirse la oferta del Presidente del Consejo de Gobierno a todas las fuerzas políticas de iniciar conversaciones cara a conseguir en un futuro próximo un texto consensuado, susceptible de concitar el apoyo de las 3/5 partes de los diputados regionales establecida estatutariamente. Una mayoría reforzada que curiosamente sólo se prevé en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y que puede estar jugando en contra de que pueda satisfacerse lo que es una necesidad apremiante en la nueva fase del desarrollo de la autonomía como es la definitiva vertebración de la organización territorial de la Región, con una delimitación clara del papel a desempeñar por cada una de las Administraciones públicas implicadas y el establecimiento de instrumentos institucionalizados de coordinación y colaboración.

En tercer lugar, durante 1989 se produjo un hecho de indudable importancia para la vida parlamentaria: la modificación del Reglamento de las Cortes Regionales. Aprobada en el Pleno celebrado el día 21 de diciembre (2), la virtualidad de la modificación —cuyos efectos se extienden a un total de 28 artículos y a las disposiciones transitorias segunda y tercera del hasta entonces vigente Reglamento de 1985— cabe contemplarla desde una doble perspectiva.

Por una parte, y a tenor, entre otros, de las numerosas medidas

---

(2) A pesar de las intensas negociaciones desarrolladas entre los diferentes grupos parlamentarios, la modificación del Reglamento de las Cortes Regionales no fue aprobada finalmente por unanimidad ante el voto negativo de un diputado del CDS. La votación arrojó el siguiente resultado: 45 votos a favor y 1 en contra.

orientadas hacia la reducción de los plazos de tramitación de las iniciativas parlamentarias, llegando incluso a prever la no suspensión de los procesos de tramitación aun cuando hubiera finalizado el período de sesiones correspondiente, la modificación del Reglamento no deja de ser un paso positivo en el sentido de otorgar al funcionamiento de las Cortes Regionales de una mayor agilidad, aprovechando la experiencia acumulada de los últimos cuatro años. Se trata, en definitiva, de una muestra de voluntad de la institución parlamentaria de adecuarse —aunque bien es verdad que un poco tarde— a la nueva situación creada después de la asunción del primer bloque de competencias, así como una prueba inequívoca de imprimir a las Cortes Regionales una mayor vitalidad y fluidez en su funcionamiento.

De otra parte, la modificación del Reglamento, contemplada ahora desde el punto de vista de los preceptos y previsiones incorporados en relación a la preservación del comportamiento ético y moral de los diputados, puede considerarse como un esfuerzo de la Cámara de enfrentarse a los que han sido dos problemas de una gran actualidad en la reciente historia parlamentaria de nuestro país. Así, en el art. 20 bis se establece la obligatoriedad de que los diputados presenten ante la Mesa de la Cámara copia de la declaración del I.R.P.F y del Patrimonio, y, en el art. 26, al objeto de dificultar el transfuguismo político, se otorga la facultad a la Mesa de establecer y controlar las ayudas que pudieran corresponder a los «no inscritos».

En cuarto y último lugar, en exposición aunque no en importancia, habría que señalar como un rasgo más de la actividad parlamentaria la reducida producción legislativa generada a lo largo del pasado ejercicio.

Durante 1989 solamente fueron aprobadas cinco leyes, la mayor parte de ella leyes-medida, a saber: la Ley 1/1989, de 4 de mayo, de bibliotecas; la Ley 2/1989, de 11 de mayo, de adecuación retributiva del personal al servicio de la Junta de Comunidades; la Ley 3/1989, de 18 de mayo, de capitalidad de los partidos judiciales; la Ley 4/1989, de 14 de diciembre, de tributación sobre juegos de suerte, envite o azar, y, finalmente, la Ley 5/1989, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1989.

Como quiera que el promedio de leyes aprobadas por Comunidad Autónoma fue de diez, Castilla-La Mancha se encontraría en el tramo inferior en cuanto a actividad legislativa, muy por debajo, pues, de la media del conjunto de las comunidades autónomas.

Ni la estabilidad institucional ni el favorable ambiente de colaboración política disfrutado han sido capaces de romper con lo que viene siendo la tónica dominante a lo largo de la presente legislatura, es decir, la baja actividad legislativa desplegada por la Comunidad Autónoma.

Se podría argüir que 1989 ha sido un año atípico toda vez que la celebración de dos consultas electorales podrían haber influido en el ritmo y actividad de la institución parlamentaria. A pesar de ello, el escaso número de leyes aprobadas durante los últimos cuatro años (3), o evidencia una cierta ociosidad legislativa, y, en consecuencia debe llevarnos a una refle-

---

(3) La producción legislativa ha sido la siguiente: 3 leyes en 1983; 9 en 1985; 5 en 1986; 6 en 1987; 4 en 1988 y 5 en 1989.

xión sobre el papel de la Cámara y del resto de las instituciones autonómicas en el desarrollo del Estatuto de Autonomía y de las competencias transferidas, o bien esta baja producción legislativa podría ser la manifestación de un agotamiento del nivel competencial, lo que requeriría por consiguiente una elevación del mismo, llegándose si fuera necesario incluso a una reforma del propio Estatuto de Autonomía.

### 3. El Consejo de Gobierno y la organización administrativa

Ya en el ámbito de la actividad y funcionamiento del resto de las instituciones autonómicas, la baja producción legislativa contrasta, sin embargo, con la profusión de un amplio conjunto de normas reglamentarias; aunque en su mayoría no puedan considerarse como tales «estrictu sensu». Por un lado, se encontrarían aquellos Decretos u Ordenes aprobados sobre diversas materias al objeto de regular o gestionar el bloque competencial, y, de otro lado, aquellas normas de carácter netamente organizativo.

Por lo que respecta al primer grupo de normas, es de destacar el elevado número de disposiciones reguladoras de ayudas a la promoción de los más variados sectores, en contraposición al reducido número de normas orientadas a la regulación de las diferentes actividades. Dentro de este último bloque caben señalar en materia económico-financiera el reglamento por el que se desarrolla parcialmente la Ley 4/1989, de 14 de diciembre, de tributación sobre juegos de suerte, envite o azar; en agricultura, el establecimiento de los planes técnicos de caza; en cultura, la regulación de las investigaciones arqueológicas y paleontológicas; en industria, la regulación de las entidades de inspección y control en materia de seguridad industrial, y, en turismo, el Decreto 4/1984, de 16 de enero, sobre ordenación y clasificación de los establecimientos hoteleros.

Igualmente importante ha sido el número de normas de carácter organizativo. Durante el pasado año no solamente se ha continuado a este respecto con lo que ha sido una constante a los largo de los últimos años, sino que se ha intensificado, abarcando un amplio espectro que va desde la creación de nuevas estructuras administrativas hasta la reorganización de las existentes, pasando por las normas relativas a la función pública.

En este sentido se encontrarían la creación como órgano político del Consejero Portavoz del Gobierno (4), de la misma manera que las creaciones de la Dirección General de la Mujer, la Escuela de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha, la Escuela Regional para las Actividades de Teatro, la Biblioteca Regional, la creación de las Intervenciones territoriales de la Intervención General, y, por último, la creación del Consejo Regional de Incentivos y de las Comisiones Provinciales de Promoción Económica.

Entre las disposiciones de reorganización cabe citar la modificación de la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y de la Comisión

---

(4) La creación como órgano político del Consejero Portavoz, supuso la única remodelación que conoció el Consejo de Gobierno el pasado año. Con ella han sido ya dos las remodelaciones experimentadas durante la presente legislatura por el citado órgano de gobierno. Tras la incorporación del Consejero Portavoz, el número de miembros del Consejo de Gobierno asciende a diez: el presidente, un vicepresidente y ocho consejeros.

Regional de Informática, la reasignación de funciones y competencias en materia de promoción empresarial y fomento del empleo entre las consejerías de Economía y Hacienda e Industria y Turismo, el traspaso de servicios en materia de centros docentes y guarderías entre la Consejería de Educación y Cultura y Sanidad y Bienestar Social, la delimitación de competencias en materia de industrias agrarias entre las Consejerías de Agricultura e Industria y Turismo, la aprobación del reglamento del Consejo Asesor de Radio Televisión Española, etc.

Pero donde la actividad normativa ha sido realmente intensa ha sido en materia de Función Pública, abarcando un amplio campo de aspectos: relación de puestos de trabajo, adscripción de los funcionarios, aprobación del reglamento del Registro de Personal y de la oferta de empleo público, establecimiento de criterios e instrucciones para la aplicación del complemento de productividad, asignación de funciones y competencias en materia de personal a diferentes órganos de la Junta de Comunidades, etc.

En su mayor parte se trata de disposiciones dictadas en desarrollo de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, existiendo algunos otros, como la aprobación de las relaciones de trabajo y la correspondiente norma reguladora de la adscripción de los funcionarios a los anteriores, que han tenido su origen en la sentencia 99, de 3 de marzo, de la sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete, ahora Tribunal Superior de Justicia, anulatoria del Decreto 43/1987, de 23 de abril, por el que fuera aprobada la anterior relación de puestos de trabajo.

Un hecho que merece ser destacado es la relativa frecuencia de modificaciones o desarrollos de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública. Dos de las cinco Leyes aprobadas se encuentran en este caso.

Por una parte, cabría citar la Ley 2/1989, de 11 de mayo, de adecuación retributiva del personal al servicio de la Junta de Comunidades, en la que se establece la incorporación en el Grupo B de las escalas a extinguir de Agentes de Economía Doméstica y Monitores de Extensión Agraria. Y, de otra parte, la Ley 5/1989, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1990, modificándose la Disposición Transitoria Primera de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, relativa al acceso a la condición de funcionarios interiores de la Sanidad Local.

En conjunto la anterior actividad normativa se habría caracterizado entre otros aspectos por la reducida producción normativa en lo que se refiere a la regulación de los diferentes sectores de actividad, la profusión de normas de fomento y de carácter organizativo, sin que estas últimas hayan supuesto cambios significativos en la estructura general de la Administración Autónoma; un avance respecto a años anteriores en materia de desconcentración de funciones y competencias en el caso de los Departamentos de carácter horizontal como Economía y Hacienda y la Consejería de Presidencia; un bajo desarrollo de la normativa comunitaria; la escasez de normas de racionalización y simplificación administrativa y, por último, por una intensa, aunque compleja, actividad normativa en materia de Función Pública.

#### 4. Relaciones interadministrativas

No queremos cerrar estas notas sin una referencia a lo que han sido las relaciones interadministrativas, dada la importancia que tienen las mismas dentro de cualquier Estado de estructura compleja como nuestro Estado de las Autonomías.

En general, las relaciones interadministrativas entre la Comunidad Autónoma y el resto de las Administraciones Públicas se ha caracterizado por su desigual intensidad, aunque en cualquier caso por la ausencia de conflictos importantes.

Las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Administración Central, no sólo no han conocido conflictos jurídicos en materia de competencias o recursos de inconstitucionalidad, sino que el único que quedaba pendiente quedó resuelto por desestimiento del Presidente del Gobierno de la nación (5).

Aparte de la participación de la Comunidad Autónoma en los numerosos órganos mixtos sectoriales o multisectoriales creados al objeto de canalizar las relaciones de colaboración entre la Administración Central y las CCAA, las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la Administración del Estado se han caracterizado por la intensa utilización del mecanismo del convenio.

A lo largo del pasado ejercicio se suscribieron con los diferentes departamentos ministeriales un total de 19 convenios, lo que supone un crecimiento del 58% sobre el número de convenios firmados en 1988. Su contenido abarca una amplia gama de materias, bien de exclusiva competencia de alguna de las Administraciones o bien concurrentes. El mayor número de convenios fue firmado con el Ministerio de Educación y Ciencia (4 convenios) seguido por los Ministerios de Interior, Sanidad y Consumo y Asuntos Sociales, con tres cada uno de ellos.

Las relaciones con otras CCAA ha sido, sin embargo, inexistentes, al menos en el plano estrictamente formal. Se ha constatado algunos contactos puntuales y de carácter informal con alguna de las Comunidades Autónomas limítrofes, sin que estos contactos se tradujeran en convenio de colaboración. Parece continuar, pues, con alguna excepción, lo que ha sido una tendencia a lo largo de todo el proceso autonómico: la falta de relaciones entre las diferentes Administraciones Autonómicas. Hecho éste que debe llevar a la reflexión tanto sobre la posible actitud aislacionista de ciertas CCAA, como a la suficiencia del marco normativo para posibilitar unas mayores relaciones de colaboración y cooperación entre CCAA.

Por último, por lo que se refiere a las relaciones entre la CA de Castilla-La Mancha y las Entidades Locales de la Región, la ausencia de mecanismos e instrumentos institucionalizados a través de los cuales poder desarrollar de una forma global y permanente las relaciones de colaboración entre ambas administraciones, ha hecho del convenio, igual que en el caso anterior de las

---

(5) Nos referimos al conflicto planteado por el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Nación contra la Ley 6/1987, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha para 1988.

relaciones con la Administración del Estado, el mecanismo por excelencia como lo prueba el algo más de un centenar de convenios firmados durante 1989. Se trata de convenios suscritos tanto con las Diputaciones Provinciales como con los Ayuntamientos, donde ocupan un lugar destacado los relativos a la ejecución de obras y servicios, especialmente en materia de infraestructuras.

Frente a este importante número de convenios destaca, sin embargo, el escaso número de órganos de colaboración creados: solamente uno, el Consejo Regional de Bibliotecas, en el que, por otra parte, se abre la posibilidad de participación de representantes de la Administración Central.

La necesidad de crear un marco de coordinación y colaboración entre la Administración Autónoma y las Entidades Locales de la Región, debería ser uno de los objetivos prioritarios para el conjunto de las instituciones autonómicas en la perspectiva de la futura vertebración territorial de la Región. El debate político desarrollado a tenor de la proposición de Ley, ya comentada, sobre las relaciones entre la CA de Castilla-La Mancha y las Entidades Locales entendemos fue un paso inestimable para tomar conciencia de esta necesidad, y, en consecuencia, las diferentes fuerzas políticas deberían aprovechar el ofrecimiento realizado a este respecto por el Presidente de la Junta de Comunidades a fin de que la futura Ley que desarrolle el art. 30 del EA de Castilla-La Mancha sea una realidad en un futuro inmediato.