

1. Introducción

Si hay una característica destacada en la actividad de Castilla-La Mancha en el año 2013 es la que podríamos denominar “austeridad institucional”, que se ha manifestado en la reducción de las instituciones públicas o del tamaño de las mismas, y del correspondiente gasto, siguiendo la línea iniciada en años anteriores. El año 2013 comenzó con la entrada en vigor de la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (aprobado en los últimos días) que reducía significativamente el número de diputados con derecho a una retribución mensual fija, y concluyó con el anuncio de supresión de la Sindicatura de Cuentas para 2014. Otro hito importante fue la aprobación de la reforma del Estatuto de autonomía en las Cortes de Castilla-La Mancha, con el objeto de reducir el número de diputados desde los 47 a 59 actuales (realmente hoy hay 49 diputados, aunque la ley electoral actualmente en vigor, aprobada después de las últimas elecciones autonómicas, establece 53) hasta una horquilla entre 25 y 35.

También puede destacarse la aprobación de leyes muy importantes, sobre todo en el ámbito de la Administración. A todo ello haremos referencia en las páginas siguientes.

2. Actividad político-institucional

La normalidad en el funcionamiento institucional ha sido la característica más destacada del año, sin perjuicio de la austeridad a la que me he referido.

No ha habido en 2013 cambios en la composición del Consejo de Gobierno, que mantiene su estructura y los mismos consejeros. Los únicos relevos han afectado al nivel de alguna viceconsejería o dirección general. La estabilidad ha sido la nota más destacada en este ámbito.

En las Cortes, el cambio más destacado en este terreno ha sido la entrada en vigor de la reforma reglamentaria que ha suprimido la retribución mensual fija para la mayoría de los diputados, ya aludida y que será objeto de breve comentario en el aspecto normativo. Baste aquí señalar que su aplicación a partir de 1 de enero de 2013 ha implicado que una parte muy significativa de los diputados hayan tenido que comenzar a compatibilizar sus labores parlamentarias con sus trabajos o desempeños anteriores, que como puede suponerse son de las más variadas condiciones.

Por lo demás, las Cortes han seguido llevando a cabo sus funciones con normalidad. La ajustada pero suficiente mayoría absoluta del Grupo Parlamentario Popular se manifiesta en dicha actividad, habiendo sido lógicamente la mayor parte de las leyes e iniciativas aprobadas gracias a dicha mayoría, de tal manera que solo la relativa a la adecuación de procedimientos administrativos fue aprobada por unanimidad. No pudo salir adelante, sin embargo, la propuesta de

reforma de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo para suprimir las prerrogativas de los ex Presidentes autonómicos, pues la reforma de esa ley requiere mayoría de tres quintos y contó solo con los votos favorables del Grupo Popular. La relación entre los dos grupos parlamentarios ha estado caracterizada en todo caso por la comprensible intensidad en la labor de oposición, habiéndose vivido en ocasiones enfrentamientos muy significativos.

En cuanto a la función de orientación política, cabe destacar la presentación de 22 proposiciones no de ley ante el Pleno (aprobadas 3) y de 30 debates generales (sustanciados 13). En lo relativo a la función de información, se puede destacar el planteamiento de 23 interpelaciones (sustanciadas 8), 223 preguntas con respuesta oral ante el Pleno (sustanciadas 42) y 35 preguntas con respuesta escrita (sustanciadas 38). También puede destacarse por su repercusión el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno (“estado de la región”), celebrado los días 5 y 6 de septiembre, y que culminó con la aprobación de las siete resoluciones sobre diversos temas, propuestas por el Grupo Parlamentario Popular, y el rechazo de las siete propuestas por el Grupo Socialista (el debate puede verse en Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 51, las resoluciones en Boletín Oficial de las Cortes, BOCCLM nº 109, de 9 de septiembre de 2013).

Suprimidos el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, en este apartado procede hacer referencia al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y la Sindicatura de Cuentas. El primero ha seguido desarrollando sus funciones con normalidad. No ha tenido cambios en su composición en el nivel de los consejeros (se había renovado entre los años 2011 y 2012), aunque sí ha habido un cambio en la secretaría general. Ha emitido 459 dictámenes, lo que implica un significativo aumento de un 39,93% con respecto al número total de dictámenes emitidos en el año 2012 (328), debido principalmente a las solicitudes formuladas por las Corporaciones Locales en materia de responsabilidad patrimonial. El número de consultas recibidas ascendió a 547.

En cuanto a la Sindicatura de Cuentas, tampoco ha tenido cambios en su composición, e igualmente ha emitido con normalidad informes en los asuntos que la ley preceptúa, alcanzando el número de 13 a lo largo del año. En cualquier caso, ha sido el anuncio de su supresión en el debate sobre el estado de la región el que ha colocado a esta institución en primer plano. La supresión debe producirse mediante ley en el año 2014.

3. Actividad Normativa

3.1. *Reforma del Estatuto*

Aunque la entrada en vigor de la reforma estatutaria no se producirá, en su caso, hasta su definitiva aprobación como Ley Orgánica por las Cortes Generales y su posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado, que previsiblemente tendrá lugar a lo largo de 2014, la aprobación del texto de la reforma por las Cortes de Castilla-La Mancha en el año 2013 es un hito suficientemente significativo como para destacarlo y comentarlo en esta breve crónica, obvia-

mente basándonos en el texto aprobado por la cámara autonómica el 23 de julio de 2013 (BOCCM nº 106, de 24 de julio).

Para entender el sentido de la reforma hay que señalar que, tras la reforma de 1997, el Estatuto no solo establece una horquilla en el número total de diputados, que fija entre 47 y 59, sino también un número mínimo de diputados por provincia (Albacete 10, Cuenca 8, Ciudad Real 11, Guadalajara 7, Toledo 11). Esta fijación se ha demostrado muy perniciosa pues, como se ve, la suma de ese mínimo provincial coincidía con el umbral mínimo de la horquilla general, dejando poco margen a una distribución de los diputados proporcional a la población. Con este hándicap, la ley electoral en lugar de establecer una fórmula para que en cada proceso electoral se pueda fijar el número de diputados por provincia en función de la población, estableció de forma estable el número de diputados por provincia. Inicialmente este coincidía con las cifras mínimas establecidas en la reforma estatutaria de 1997, pero la evolución de la población de forma diferente en distintas provincias provocó situaciones inadmisibles desde el punto de vista de la proporcionalidad, lo que conllevó que los 47 diputados fueran aumentados a 49 en una reforma legal del año 2007, y a 53 en 2012. Sin embargo, estas reformas seguían estableciendo un número fijo de diputados por provincia, en lugar de una fórmula que permita calcularlos en cada convocatoria electoral, y probablemente era muy difícil que hicieran otra cosa sin riesgo de que la futura evolución de la población diese en alguna provincia resultados que quedasen por debajo del mínimo establecido estatutariamente.

Para evitar esas situaciones problemáticas, el Grupo Parlamentario Popular propuso esta reforma estatutaria, que tiene también el objetivo declarado de contribuir al ahorro en el gasto público al reducir muy significativamente el número de diputados. Con este propósito, se reforma el art. 10 del Estatuto, suprimiendo todos los condicionamientos estatutarios sobre los diputados a elegir por provincia, excepto dos: la fijación de una horquilla, que ahora baja muy significativamente a los 25-35 diputados, y el mantenimiento de la provincia como circunscripción electoral.

Esta reforma ha contado en todo momento con la oposición frontal del Grupo Parlamentario Socialista, tanto en las Cortes de Castilla-La Mancha como –al menos hasta el momento de escribir estas líneas– en el Congreso y el Senado. El argumento principal es que la combinación de reducción de diputados y circunscripción provincial haría imposible el mantenimiento de un sistema realmente proporcional, e incluso anuncian la futura impugnación de la reforma ante el Tribunal Constitucional por este motivo.

Desde luego, es fácil comprender que una tan significativa reducción del número de diputados y la necesaria existencia de cinco circunscripciones provinciales puede dificultar el establecimiento de un sistema que mantenga el nivel deseable de proporcionalidad, pudiendo ponerse en riesgo incluso la posibilidad de que fuerzas políticas con un significativo porcentaje de votos obtengan representación parlamentaria en ninguna de la provincias. Pero a mi juicio, si se analiza con detalle la regulación, puede apreciarse que esta consecuencia no se deriva necesariamente de la reforma estatutaria aprobada en 2013. Probablemente esta restringe las posibles regulaciones legales que, respetando la reducción de

diputados y la circunscripción provincial, puedan mantener los parámetros de proporcionalidad derivados de las exigencias constitucionales (tal y como han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional). Pero no impide por completo una regulación que respete los tres criterios (reducción, circunscripción provincial, proporcionalidad). Por un lado, hay que tener en cuenta la (acaso demasiado) laxa interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado del requisito de la proporcionalidad, en diversas sentencias referidas, por ejemplo, a la reforma electoral de 2007 en Castilla-La Mancha, o años antes a la legislación electoral de Canarias. Pero aunque es obvio que existe un umbral por debajo del cual una ley electoral dejará de ser proporcional, no parece fácil entender que el mismo no es alcanzando por una reforma estatutaria que solo establece dos parámetros generales y amplios, que todavía permiten muy diversos desarrollos legales. Por poner un ejemplo, basta mirar al Derecho Electoral Comparado para encontrar sistemas que, manteniendo las circunscripciones territoriales, realizan el reparto total de escaños entre las distintas fuerzas políticas considerando los datos globales de estas, aunque luego los diputados (todos o la mayoría) lo sean por las distintas circunscripciones. Así, por ejemplo –y sin sugerir que sea la única opción posible– el sistema sueco podría inspirar la solución a la necesidad de equilibrar estos tres polos que tendencialmente pueden entrar en tensión o conflicto. Por ello, en mi modesta opinión, será en su caso la futura ley electoral la que podría, por hipótesis, resultar contraria al principio constitucional de proporcionalidad, pero es muy difícil sostener que los dos elementos introducidos en la reforma estatutaria impliquen *per se* y de forma ineludible la falta de proporcionalidad del sistema resultante.

3.2. Leyes

Las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado a lo largo del año 2013 las siguientes 10 leyes:

- Ley 1/2013, de 21 de marzo, de medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en Castilla-La Mancha.
- Ley 2/2013, de 25 de abril, del juego y las apuestas de Castilla-La Mancha.
- Ley 3/2013, de 9 de mayo, de compensación a las víctimas del incendio de Riba de Saelices.
- Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.
- Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Ley 6/2013, de 14 de noviembre, por la que se derogan parcialmente la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha y totalmente la Ley 11/1999, de 26 de mayo, por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla.

- Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa.
- Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.
- Ley 9/2013, de 12 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014.
- Ley 10/2013, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014.

Dadas las características de este trabajo, no es posible extendernos en el comentario de cada una de ellas.

3.3. Reforma del Reglamento parlamentario

Aunque la reforma del art. 11 del citado Reglamento parlamentario fue aprobada en sesión celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012 (BOCCM nº 79, de 26 de diciembre de 2012), dado que la misma entró en vigor el 1 de enero de 2013 y que no ha sido objeto de nuestro comentario anterior, procederemos a su reseña y breve valoración en este momento. La citada reforma suprime la generalización del régimen de dedicación exclusiva con el consiguiente sueldo que existía desde una reforma reglamentaria aprobada en 1997. De esta forma, se prevé ahora que solo tendrán derecho a un sueldo fijo los diputados que desarrollen sus actividades en régimen de dedicación exclusiva, que serán quienes desempeñen aquellos cargos que determine la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces (art. 11.2). Conviene precisar que el nuevo art. 11 mantiene para todos los diputados la indemnización por gastos derivados de sus funciones representativas (art. 11.3), y para aquellos que dejen de tener dedicación exclusiva y pasen por consiguiente a no percibir sueldo fijo, establece además la percepción de asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte (art. 11.4). La Exposición de Motivos fundamenta la medida en la necesidad de intensificar el criterio de austeridad necesario para superar la situación económica de las cuentas públicas.

La aplicación efectiva de esta reforma reglamentaria se ha llevado a cabo mediante acuerdo de la Mesa que establece la dedicación exclusiva de los portavoces parlamentarios y los propios miembros de la Mesa. Ello ha implicado que de los 49 diputados actuales, 42, pertenecientes a ambos grupos parlamentarios, no percibirán sueldo fijo (algunos, por cierto, ya dejaban de percibirlo antes de la reforma por renuncia); mientras que 7, también de ambos grupos (4 del Grupo Popular y tres del Grupo Socialista), lo mantienen.

En cualquier caso, el debate y la polémica acompañaron a esta medida desde su tramitación hasta su definitiva aprobación, dado que el Grupo Parlamentario Socialista se opuso frontalmente a la misma y a su aplicación a mitad de legislatura, y rechazó la oferta de que la aplicación se pospusiera a la próxima

legislatura si apoyaba la propia reforma. Tras la entrada en vigor de la medida, la reforma fue impugnada al Tribunal Constitucional, al tiempo que varios de los diputados socialistas afectados plantearon recursos de amparo. El Tribunal ha resuelto ya en 2014 el recurso de inconstitucionalidad, confirmando la constitucionalidad del texto, al entender que el mismo no vulnera el ejercicio de la función representativa (art. 23 de la Constitución), ya que la retribución no forma parte del contenido esencial de ese derecho; ni tampoco el principio de igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14), al aplicarse de forma igual para todos los diputados; ni su aplicación a mitad de legislatura supone una retroactividad constitucionalmente prohibida, ya que no existe propiamente un derecho a percibir retribuciones futuras.

4. Relaciones de colaboración y conflicto

Las relaciones institucionales entre la Comunidad de Castilla-La Mancha y el Estado, y en particular entre los respectivos Gobiernos, han sido correctas y muy fluidas a lo largo de todo el año, como viene sucediendo en los últimos tiempos. La coincidencia en el signo político de ambos Gobiernos, unida además a que la Presidente de la Comunidad Autónoma es la secretaria general del partido que sustenta a los dos ejecutivos, son probablemente factores que facilitan la comunicación y la buena relación.

También se han firmado varios convenios con otras Comunidades Autónomas, dos de los cuales han sido objeto de aprobación en las Cortes regionales. Igualmente cabe destacar el llamado “Pacto por el Tajo”, en realidad un histórico acuerdo sobre las cuencas hidrográficas del Tajo, Segura y Júcar que el Presidente del Gobierno español y los de las cinco Comunidades Autónomas implicadas adoptaron en diciembre, culminando un largo proceso.

En este contexto, no ha habido nueva conflictividad jurídica relevante con el Estado ni con otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, no puede dejar de señalarse la enorme trascendencia de la sentencia de 13 de marzo de 2013, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto a la Ley 16/2005, de 29 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y del tipo autonómico del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. La declaración de inconstitucionalidad del impuesto en sus modalidades de producción term nuclear de energía eléctrica y almacenamiento de residuos radioactivos, si bien matizada en sus efectos por el propio Tribunal al considerar que solo son revisables las situaciones que ni hubieran adquirido firmeza al haber sido impugnadas en tiempo y forma, ha tenido en todo caso unas consecuencias económicas muy significativas para la hacienda autonómica, toda vez que ha supuesto la devolución de muy elevadas cantidades indebidamente percibidas en su día en aplicación de la ley ahora declarada inconstitucional, lo que según el Gobierno ha tenido incluso incidencia en el déficit al final del año (la sentencia se suma a la STC 196/2012, de 31 de octubre, sobre la regulación anterior del impuesto). En efecto, el déficit se situó en el 2,13%, en lugar del 1,3% del objetivo, lo que

se achacó a los 212,3 millones que debieron devolverse por este impuesto, así como a los 65 que debieron abonarse a la Seguridad Social por la regularización del IVA de obras entregadas entre 2007 y 2011 (por ejemplo, ABC Digital, 31-3-2014).

También hay que citar las siguientes sentencias: SSTC 36/2013, de 14 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha respecto del art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (en sentido desestimatorio); 80/2013, de 11 de abril, conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno regional contra la emisión por parte Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente de certificados sobre afección de proyectos a la Red Natura 2000 (desestimatorio); 82/2013, de 11 de abril, recurso de inconstitucionalidad que planteó la Junta contra el apartado 2 de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, y resuelto con un fallo parcialmente interpretativo; o 160/2013, de 26 de septiembre, que resuelve uno de los recursos interpuestos en su día contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, y contiene un fallo de pérdida parcial de objeto y desestimatorio en el resto.