

1.– Introducción

Un nuevo parlamento, una nueva vida política. La historia de la Comunidad de Castilla-La Mancha se había caracterizado hasta 2015 por un bipartidismo muy acusado, y cuando habían entrado terceras fuerzas políticas en la cámara autonómica, estas nunca habían roto la mayoría absoluta, así que su papel no había sido decisivo. Ahora, con tres fuerzas políticas, de las cuales gobierna la segunda con el apoyo de la tercera, gracias a un acuerdo de investidura que no implica un compromiso previo para el apoyo a los presupuestos ni a otras leyes de importancia, hemos asistido a un panorama totalmente diferente. Y ha sido el año 2016 el momento de apreciarlo en toda su intensidad, ya que este frágil acuerdo, que no exime de la búsqueda de apoyos para cada iniciativa parlamentaria, fue dado por roto por Podemos en el último trimestre del año. Aunque ello no ha implicado realmente una debilidad en el propio Gobierno (pues nunca se contempló una moción de censura, y de momento se ha descartado todo adelanto electoral), sí que se han producido situaciones inéditas en la vida política y parlamentaria. Cabe citar, tras la ruptura del pacto, la oferta de apoyo del PP al PSOE, rechazada por el Gobierno. O la aprobación de más iniciativas parlamentarias de la oposición que en toda la historia de este parlamento regional. Se han dado incluso situaciones pintorescas, como que en el debate del estado de la región ni el PP ni el PSOE lograron aprobar ninguna de sus siete iniciativas, pero Podemos, que solo cuenta con dos diputados, logró sacar adelante dos de sus propuestas, una de ellas por unanimidad.

En cierto modo, podría decirse que ha habido una revitalización de la actividad de control y orientación política de las Cortes de Castilla-La Mancha, merced a que se han dado todas las combinaciones imaginables en el apoyo a determinadas iniciativas. En cambio, ello no se ha producido en el terreno legislativo, en el que la inestabilidad se ha materializado en una muy escasa actividad, ya que solo se han aprobado cuatro leyes, aunque desde ya hay que destacar la trascendencia de la ley de transparencia y buen gobierno. La ley de presupuestos de 2016 se aprobó bien entrado el año, y al finalizar el mismo desde luego no se han aprobado los de 2017.

En cuanto a los conflictos, cabe apuntar alguna sentencia del TC que anula medidas de importancia aprobadas de la Comunidad. Respecto a los resultados de las elecciones generales en Castilla-La Mancha, destacar un cierto afianzamiento del PP, la desaparición de Ciudadanos y la aparición de Podemos.

2.– Actividad político-institucional

2.1.– Consejo de Gobierno

El único cambio en la composición del Consejo de Gobierno durante 2016 fue la sustitución de la consejera de Educación, Cultura y Deportes, Reyes Estévez Forneiro, por Ángel Felpeto Enríquez (Decretos 20/2016 y 21/2016, de 5 de mayo, DOCM nº 88, de 6 de mayo). Por tanto, la composición actual del Consejo de Gobierno es la siguiente:

- Presidencia: Emiliano García-Page Sánchez.
- Vicepresidencia: José Luis Martínez Guijarro.
- Consejería de Economía, Empresas y Empleo: Patricia Franco Jiménez.
- Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas: Juan Alfonso Ruiz Molina.
- Consejería de Sanidad: Jesús Fernández Sanz.
- Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural: Francisco Martínez Arroyo.
- Consejería de Educación, Cultura y Deportes: Ángel Felpeto Enríquez.
- Consejería de Fomento: Elena de la Cruz Marín.
- Consejería de Bienestar Social: Aurelia Sánchez Navarro.

Por otro lado, cabe mencionar que durante parte del año ha funcionado en las Cortes regionales una Comisión de Estudio para la reforma de la ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, ante la que han comparecido diversos expertos con distintas propuestas de reforma (BOCCM nº 47, de 17 de enero). En el caso del Gobierno, algunos de los temas que se consideran son los relativos a las prerrogativas de los ex presidentes, régimen de incompatibilidades, o adaptación de la ley del Gobierno a la ley de transparencia.

2.2.– Cortes de Castilla-La Mancha

Como ya se ha apuntado, la nueva composición de la cámara ha tenido un claro reflejo en su actividad durante el año 2016. En lo relativo a la actividad legislativa, las dificultades para alcanzar acuerdos que comprendan el contenido de las leyes se han traducido en cierta ralentización, aunque hay proyectos muy importantes anunciados. En cambio, en la actividad de control y orientación política los acuerdos “de geometría variable” son mucho más fáciles, en la medida en que en ocasiones solo conllevan la aprobación de un texto no vinculante, que la oposición puede utilizar para intensificar su presión sobre el Gobierno, pero que jurídicamente no obliga a nada. Encontramos así, en primer lugar, resoluciones adoptadas con el apoyo de PSOE + Podemos, pero en segundo lugar no han sido escasas las adoptadas con el voto de PP + Podemos, o con el único voto a favor del PP y la abstención de Podemos. Seguiría un grupo aprobado por unanimidad, o por asentimiento, y en último lugar, de forma más excepcional

encontramos alguna aprobada con los votos a favor de PP y PSOE, y en contra de Podemos.

Pueden ponerse algunos ejemplos de este tipo de mociones, resoluciones o proposiciones no de ley que se han aprobado este año: Proposición No de Ley 09/PNLP-00012, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Podemos, relativa a la libertad para recibir atención religiosa; pero también la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación al Debate General relativo a la garantía de la asistencia religiosa en los hospitales y centros sociales públicos en Castilla-La Mancha. Igualmente cabe citar las resoluciones propuestas por el Grupo Popular, y por Podemos en relación al Debate General relativo a los vertidos de amianto en Castilla-La Mancha; o las resoluciones, tanto del Grupo Socialista como del Grupo Popular, en relación al Debate General relativo al cierre de camas hospitalarias por parte del SESCAM durante el verano de 2016; o las presentadas tanto por el Grupo Socialista como por Podemos, en relación al Debate General relativo al incendio de la planta de residuos industriales en el polígono de Chiloeches, Guadalajara; o bien, entre otros posibles ejemplos, la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Podemos, en relación al Debate General relativo a la devolución del 25% de la paga extraordinaria de 2012 a los empleados públicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Particularmente llamativa fue la situación tras el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno (“debate sobre el estado de la región”), celebrado en la cámara regional los días 5 y 6 de octubre. Cada grupo puede presentar hasta siete propuestas de resolución, pero la ausencia de apoyos impidió aprobación de ninguna de las presentadas ni por el Grupo Popular, ni por el Grupo Socialista. En cambio, el Grupo Podemos, con sólo dos diputados en la cámara, logró la aprobación de dos de sus siete propuestas, una de ellas gracias al apoyo del Grupo Socialista, y otra por unanimidad: la primera instaba al Gobierno regional a aprobar una reforma del impuesto sobre el patrimonio y del tramo autonómico del IRPF, y al Gobierno estatal a establecer mecanismos para evitar el *dumping* fiscal y la competencia desleal, así como a reformar urgentemente el sistema de financiación autonómica; la segunda insta al Gobierno regional a elaborar una ley contra la violencia machista y una ley de diversidad afectivo-sexual que garantice la igualdad de derechos del colectivo LGTBI.

Todos estos ejemplos parecen de poner de relieve una revitalización del parlamento como centro del sistema político e institucional. Sin embargo, todo tiene sus matices. Por un lado, ya se ha destacado el freno de la actividad legislativa, que debería ser sin duda un pilar fundamental de la actividad de todo parlamento. Por otro, si se analizan muchas de las resoluciones e iniciativas aprobadas a propuestas de los grupos de la oposición, encontramos a veces proclamaciones muy generales, ambiguas, o en todo caso de efectos reales muy dudosos.

Con todo, desde luego no cabe descartar que, más allá de su eficacia jurídica, algunas de estas resoluciones generen un efecto político que pueda influir en las posiciones posteriores del Gobierno. Acaso algo de ello haya sucedido en algunos supuestos, como el relativo a la financiación de la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). Tras varios meses en los que la entidad univer-

sitaria venía reclamando la necesidad de recibir una subvención nominativa de 140 millones de euros para el año próximo, y el Gobierno señalando que ello era imposible, las Cortes aprobaron, a propuesta del Grupo Popular y con los solos votos favorables de este y la abstención de Podemos, la Resolución en relación al Debate General relativo a la financiación de la Universidad de Castilla-La Mancha, que expresamente instaba al Gobierno “a dotar a la Universidad de Castilla-La Mancha de una subvención nominativa directa de 140 millones de euros en los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2017”. Tras varios meses de encuentros y posturas contrastadas, en diciembre se dio a conocer un acuerdo entre el Gobierno y la UCLM, que cifraba en 135 millones la subvención a esta entidad en 2017 (“La Tribuna”, 22 de diciembre de 2016).

Por otro lado, a través de la actividad de las Cortes puede hacerse también un seguimiento de algunos de los acontecimientos más destacados del año en la Comunidad. Así, por ejemplo, puede mencionarse la aprobación por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha de la propuesta de creación de una Comisión no Permanente de Investigación en torno al vertedero de neumáticos de Seseña (Toledo), presentada por el Grupo Parlamentario Podemos. Al finalizar el año, queda pendiente gran parte de su actividad, y las conclusiones.

Para concluir este apartado hay que mencionar también el anuncio llevado a cabo por Podemos en septiembre, de que daba por roto el acuerdo de investidura (“La Tribuna”, 28 de septiembre), haciendo público un documento que ponía de relieve los aspectos en los que dicho acuerdo no se había cumplido. El PP, lejos de considerar la moción de censura, anunció de inmediato que estaba dispuesto a apoyar al Gobierno para evitar la inestabilidad, pero el Gobierno rechazó ese apoyo y señaló que no daba por muerto el acuerdo con Podemos y seguía empeñado en su cumplimiento. De este modo, algo que podría haber tenido consecuencias significativas en el funcionamiento de las Cortes, y del resto de instituciones autonómicas, apenas se ha dejado sentir, dado que tanto antes como después de ese anuncio, ni el apoyo de Podemos a las iniciativas del PSOE está garantizado, ni tampoco descartado. Y, siendo inviable una moción de censura, y no habiéndose iniciado otras iniciativas para la exigencia de responsabilidad política al Gobierno, o la celebración de unas nuevas elecciones, no ha habido cambios significativos tras el anuncio de ruptura. Es claro que en la actividad legislativa y en los presupuestos no se puede asegurar el apoyo de Podemos al Gobierno, pero eso tampoco podía afirmarse antes de la ruptura. No es que no se haya hecho nada para salir del bloqueo, es que realmente no puede hablarse de un bloqueo, ni de una situación en el fondo muy diferente a la anterior. En octubre, los representantes del PSOE y de Podemos celebraron un encuentro para retomar una relación que parecía abandonada, pero al finalizar el año parece que el acuerdo estaba en una especie de “stand-by”. No se ha producido ningún nuevo anuncio oficial sobre si sigue en pie, así que cabe entender que, con independencia de las relaciones existentes, cada partido se mantiene en la última postura anunciada: el PSOE parece considerar que sí, pero Podemos no había anunciado expresamente que lo considere de nuevo en vigor.

2.3.– *Otras instituciones*

El Consejo Consultivo ha sido objeto de renovación parcial. En julio, tras el vencimiento del mandato de los dos consejeros nombrados en 2011 por el Consejo de Gobierno (entre ellos el presidente), fueron nombrados en su lugar Joaquín Sánchez Garrido y Fernando Andújar Hernández (Decreto 21/2016, de 19 de julio). En septiembre, las Cortes nombraron a Fernando Torres Villamor (que era uno de los dos consejeros que habían cesado en julio) para sustituir una baja producida por renuncia (Decreto 56/2016, de 27 de septiembre).

La elección del presidente corresponde a los consejeros después de cada renovación. Pero la renovación de los consejeros ya no se produce en bloque, como presuponían las previsiones legales y reglamentarias, desde que las Cortes se retrasaron algo más de un año en su renovación de 2011 (que no se produjo hasta octubre de 2012). De este modo, la renovación de los consejeros elegidos por las Cortes no se ha de producir hasta el año 2017, de manera que, según las previsiones reglamentarias, entraría como presidente el consejero más antiguo, lo que efectivamente sucedió tras el cese del presidente anterior en julio, pasando a ocupar la presidencia accidental José Sanroma Aldea. Pero para evitar la prolongación excesiva de esta situación, en diciembre se reformó el art. 22 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo. Además de explicitar que hasta que se produzca una nueva elección, la presidencia del consejero más antiguo (o el de mayor edad, a igualdad de antigüedad) tendrá carácter accidental, la reforma señala que cuando la accidentalidad se prolongue más de seis meses, el Consejo Consultivo podrá proceder a la elección de nuevo presidente por mayoría absoluta de sus miembros.

En cuanto a la actividad del Consejo, durante el año 2016 se han solicitado 587 consultas, y se han emitido 447 dictámenes (16 procedentes de años anteriores). En la tipología de estos, vuelve a destacar abrumadoramente, en términos cuantitativos, la categoría de los relativos a responsabilidad patrimonial de la Administración, con 368 dictámenes, seguida de lejos por los dictámenes sobre proyectos de reglamentos (23) y los relativos a revisión de oficio de actos administrativos (21).

Por último, cabe recordar que una Comisión estudia la reforma de la ley del Gobierno y del Consejo Consultivo.

3.– **Actividad normativa**

3.1.– *Leyes y reglamentos más importantes*

Como ya se apuntó, durante el año 2016 se han aprobado únicamente cuatro leyes. Es la cifra más baja desde 1996, lo que da idea de las dificultades para alcanzar los apoyos suficientes, así como de la lentitud con la que avanzan algunos proyectos anunciados reiteradamente. Las leyes aprobadas son:

– Ley 1/2016, de 22 de abril, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2016.

- Ley 2/2016, de 28 de abril, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 140.760,50 euros, para sufragar los gastos de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 24 de mayo de 2015.
- Ley 3/2016, de 5 de mayo, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha.
- Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

No es posible en este espacio llevar a cabo un comentario pormenorizado de cada una de ellas, pero puede apuntarse que las tres primeras son en cierto modo leyes “obligadas” (presupuestos, aprobación de crédito para elecciones, y la llamada “ley de acompañamiento”). Y tanto la de presupuestos como la de acompañamiento llegaron con retraso, pues se aprobaron bien entrado el año por culpa de las dificultades para materializar el acuerdo PSOE-Podemos, imprescindible para alcanzar la mayoría sin contar con el voto del PP. En concreto, la ley de presupuestos tuvo que superar una enmienda a la totalidad del PP e incorporar algunas enmiendas parciales antes de su aprobación definitiva. Por su parte, la ley de medidas administrativas y tributarias se aprobó con un retraso adicional debido al problema jurídico que se generó cuando la sesión de aprobación concluyó sin que se hubiera votado parte del texto, lo que, tras diversas dudas y polémicas, se solventó con una nueva votación en un nuevo pleno, de acuerdo con lo dictaminado por los servicios jurídicos de las Cortes.

Un breve comentario aparte merece la aprobación de la ley de transparencia y buen gobierno, con la que Castilla-La Mancha se equipara a otras comunidades que tienen legislación específica en la materia, tras la aprobación de la ley estatal en 2013. El anteproyecto aprobado en la anterior legislatura no llegó siquiera a entrar en las Cortes, y en el período actual esta ley ha logrado su aprobación parlamentaria por acuerdo de los tres grupos, tras un largo proceso de elaboración administrativa, con participación abierta. La ley, aun pivotando sobre los tres pilares comunes en las normas de este tipo (publicidad activa, acceso a la información y buen gobierno), contiene un amplio elenco de previsiones en la materia, enfatizando algunos aspectos, como la posibilidad de reutilización de la información a la que se accede, dentro de ciertos límites y condiciones (arts. 26-28), o la regulación del gobierno abierto como forma de articular la participación ciudadana (arts. 40-42) o de los grupos de interés, incluyendo un registro específico (arts. 43-47).

Otras leyes que se vienen anunciando desde el inicio de la legislatura, como la reforma electoral, la propia ley del Gobierno y el Consejo Consultivo, o incluso la reforma estatutaria, no cuentan al finalizar el año 2016 ni siquiera con un texto o anteproyecto público, si bien permanecen en fase de estudio.

Entre los reglamentos y decretos que contienen normas generales aprobados, pueden citarse el Decreto 3/2016, de 26/01/2016, por el que se establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La

Mancha y se determina la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades aplicable; el Decreto 19/2016, de 03/05/2016, por el que se regula el procedimiento para la selección y nombramiento de directoras y directores de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; el Decreto 34/2016, de 27/07/2016, por el que se regula la organización y funciones del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha; el Decreto 60/2016, de 11/10/2016, por el que se modifica el Decreto 38/2013, de 11/06/2016, por el que se aprueba el Reglamento de los Festejos Taurinos Populares de Castilla-La Mancha; el Decreto 75/2016, de 07/12/2016, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Igualdad de Castilla-La Mancha; o el Decreto 78/2016, de 20/12/2016, por el que se aprueba el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha.

4.- Relaciones de colaboración y conflictividad

En el ámbito de la colaboración con otras CCAA, puede citarse el convenio con la Comunidad de Madrid para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas comunidades, que continúa una línea de colaboración existente desde hace años en este ámbito.

A pesar del diferente signo político de los Gobiernos, las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado han sido institucionalmente correctas durante 2016. Desde luego, ello no ha sido óbice para la crítica o reclamación al Gobierno central en algunos aspectos, como se manifiesta en algunas de las resoluciones aprobadas por la cámara autonómica. También hay que constatar la pendencia de algunos conflictos jurídicos, como el relativo a la instalación del ATC en Villar de Cañas, que la Comunidad Autónoma ha tratado de impedir mediante la ampliación de la ZEPA próxima, cuya anulación ha sido pedida por el Gobierno central en el ámbito contencioso-administrativo.

También ha habido algunos conflictos ante el TC, resueltos por sentencia en el mismo año. De gran importancia ha sido la sentencia 158/2016, de 22 de septiembre, que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad presentado en abril por el presidente del Gobierno contra el art. 1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015. Dicha ley, cuya vigencia había sido ya suspendida por el propio Tribunal, establecía la vuelta a la jornada laboral de 35 horas semanales para el personal al servicio de la Junta, rectificando la ley anterior que establecía 37,5 horas. El Tribunal entiende que los preceptos que establecen las 35 horas son inconstitucionales por contradicción con la disposición adicional 71ª de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, que establece la jornada general de trabajo mínima de treinta y siete horas y media semanales del personal del sector público, incluido el personal estatutario, y que se considera ha sido aprobada por el Estado en ejercicio

legítimo de sus competencias derivadas de los apartados 7 y 18 del art. 149.1.1 de la Constitución. Esta sentencia, que es coherente con la previa STC 99/2016, de 25 de mayo, tiene un voto particular de Fernando Valdés Dal-Ré.

Por otro lado, es de interés la sentencia 216/2016, de 15 de diciembre, que resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de Castilla-La Mancha, en relación con diversos artículos del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de varias demarcaciones hidrográficas, entre ellas la del Júcar, y que se consideraban contrarias al orden de competencias en la medida que incluían aspectos relativos a cuencas intracomunitarias. El Tribunal desestima la demanda porque entiende que falta en ella una auténtica *vindicatio potestatis*, toda vez que la Comunidad recurrente “no reivindica la gestión de las cuencas intracomunitarias endorreicas sitas en su propio territorio”, ya que la controversia afecta a “cuencas valencianas incluidas en la demarcación hidrográfica del Júcar, a su juicio de forma inconstitucional, respecto de las que se asume que las competencias invadidas serían las de la Comunidad Valenciana” (f. j. 5). Por lo demás, el Tribunal rechaza también el argumento relativo a una supuesta menor representación de Castilla-La Mancha en los órganos colegiados de la demarcación hidrográfica, ya que dicha menor representación es hipotética, y además, aunque se hubiera acreditado, no se justifica su posible incidencia negativa sobre el ámbito competencial propio.

Por otro lado, aunque se trate de una cuestión de inconstitucionalidad, es importante mencionar el auto 145/2016, de 19 de julio, que resuelve la cuestión planteada por la Sala de lo Social del TS sobre determinados preceptos de la 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales, que preveían una reducción de las retribuciones y de determinados complementos por incapacidad temporal y un aumento de la jornada laboral. La cuestión se inadmitió como notoriamente infundada, ya que según el Tribunal dichos preceptos “se limitan a establecer medidas de contención de gasto público que entran dentro de la competencia autonómica. Y, por otro lado, el órgano judicial promotor de la cuestión no ha alegado norma estatal alguna adoptada en ejercicio de las competencias estatales derivadas del art. 149.1.13 CE o de otro título competencial, de la que se derive la imposibilidad de llevar a cabo las medidas cuestionadas” (f. j. 4). También hay que citar el auto 185/2016, de 15 de noviembre, que inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con los capítulos I y II de la Ley 9/2011, de 21 de marzo, por la que se crean el canon eólico y el fondo para el desarrollo tecnológico de las energías renovables y el uso racional de la energía en Castilla-La Mancha. Por último, las sentencias 92, 93, 98, 113, 114 y 115, estiman varios amparos presentados por el Ayuntamiento de Toledo frente a resoluciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia y del TS que inaplican la legislación autonómica en materia de urbanismo sin plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, en la línea de la STC 195/2015, a la que nos referimos en el informe del año anterior.

5.- Elecciones generales

En las elecciones generales de junio de 2016, cabe apuntar algunos cambios respecto a las de 2015 en las circunscripciones de Castilla-La Mancha. En el Congreso, ligera subida del PP, que pasa de 10 a 12 diputados en la Comunidad, mientras que el PSOE mantiene sus 7, Ciudadanos pierde los 3 que alcanzó en diciembre de 2015 quedando sin representación en la Comunidad, y por el contrario Podemos-IU-Equo aparece con 2 diputados, ya que no había obtenido representación en diciembre de 2015. En el Senado, se mantienen los 15 senadores para el PP y 5 para el PSOE en las provincias de Castilla-La Mancha.