

1.– Introducción

Si las elecciones autonómicas marcan siempre el año en que se celebran, tanto en el terreno institucional como en el normativo, ello se produce de forma especialmente intensa cuando estas provocan un cambio de gobierno, acompañado de una significativa alteración de la composición de la cámara parlamentaria. Eso ha sido lo sucedido en Castilla-La Mancha en el año 2015, en cuyo centro están sin duda los comicios de mayo, en los que la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Popular conllevó que, aunque esta fue la fuerza con más votos y escaños, perdiera el Gobierno, que fue a pasar al PSOE gracias al apoyo de Podemos, que irrumpe como nueva fuerza política en la Cámara.

Por lo demás, las propias elecciones dividen la actividad del año en dos períodos claramente diferenciados en lo institucional y lo normativo. En primer lugar, porque además del cambio de signo político del Gobierno se han producido las lógicas modificaciones en su estructura y composición, y otro tanto puede decirse de las Cortes regionales, aunque no de otros órganos como el Consejo Consultivo, que no era objetivo de renovación en 2015. En segundo lugar, porque el final de la VIII Legislatura vino acompañado por una actividad legislativa relativamente intensa (cinco leyes antes de las elecciones), y que incluía materias de importancia como la regulación global de la caza o del deporte, mientras que el inicio de la nueva solo ha visto la aprobación de tres (que no incluyen la de presupuestos para 2016 ni la de acompañamiento), y que han versado sobre aspectos más concretos, aunque se anuncian proyectos de gran importancia para 2016.

En lo relativo a colaboración y conflictos, cabe destacar la confirmación de la constitucionalidad de la última reforma de la ley electoral, y el convenio sanitario con la Comunidad de Madrid. Desarrollaremos a continuación los aspectos anunciados.

2.– Elecciones autonómicas

En primer lugar, hay que destacar que las elecciones se han celebrado de acuerdo con la última reforma de la ley electoral, aprobada en 2014, que supuso una significativa reducción del número de diputados, desde los anteriores 49 (que en realidad habían sido elevados a 53 por una reforma aprobada en 2012 que nunca ha llegado a tener aplicación) a 33, repartidos entre las cinco provincias partiendo de un mínimo de 3, y el resto en función de la población.

Si bien la constitucionalidad de esta ley ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional, es evidente que los efectos proporcionales de la regla d'Hondt se mitigan en algunas provincias al reducirse significativamente el número de escaños que eligen. Ello ha provocado que una fuerza política emergente como Ciudadanos no haya obtenido ningún escaño en la región, a pesar de haber obtenido el 8,64% de los votos, solo un punto por debajo de Podemos, que ha logrado obtener dos.

De este modo, aunque las elecciones de 2015 han provocado la ruptura de un bipartidismo que se mantenía en términos absolutos desde 1999, quizá no reflejan suficientemente en escaños la irrupción de los llamados “partidos emergentes”.

En todo caso, en términos políticos lo más destacable es que el Partido Popular, a pesar de haber obtenido un 37,49% de los votos y 16 escaños, lo que le coloca en primer lugar en ambos aspectos, se quedó a un escaño de la mayoría absoluta. Ello permitió al PSOE, algo por debajo en resultados con el 36,11% de los votos y 15 escaños, acceder al Gobierno gracias al apoyo de los dos diputados de Podemos. No puede dejar de significarse que, aunque el porcentaje de votos obtenidos por PP y PSOE es mayor que en otras Comunidades Autónomas, la pérdida de ambos respecto a las elecciones de 2011 es muy significativa (casi diez puntos para el PP, y cerca de siete para el PSOE).

Sin embargo, ese cambio de Gobierno no fue manifiesto desde la noche electoral, a pesar de que algunos lo dieron por descontado, sino que requirió una previa negociación de un programa conjunto entre PSOE y Podemos, que fue suscrito ante notario a finales de junio por los líderes de ambas formaciones, Emiliano García-Page Sánchez y José García Molina, así como la previa consulta a las bases por parte de Podemos, antes de apoyar la investidura del candidato socialista.

3.- Actividad político-institucional

3.1.- Consejo de Gobierno

Como ya se ha indicado, tras las elecciones se produjo un cambio político que afectó al Gobierno, comenzando por la presidencia de la Comunidad, que pasó de María Dolores Cospedal a Emiliano García-Page Sánchez. La sesión de investidura se produjo los días 30 de junio y 1 de julio (DSCCM nº 2, IX Legislatura, 2015), obteniendo la misma el candidato socialista por mayoría absoluta (17 votos frente a los 16 del PP). Lógicamente, ello conllevó un cambio tanto en la composición como en la estructura del Gobierno. En cuanto a lo primero, el Gobierno ha pasado a ser monocolor del PSOE, dado que el referido apoyo de Podemos es externo y no ha conllevado su participación en el Ejecutivo.

En lo relativo a la estructura, también se han producido algunos cambios. Si bien se mantiene el mismo número de consejerías (7), se crea una vicepresidencia que se añade a ellas. En lo demás, los cambios de estructura respecto a la anterior (que a su vez se había mantenido inalterable desde 2012) han sido solo

pequeños ajustes, así como alguna denominación (véase Decreto 46/2015, de 5 de julio. Se indican a continuación la estructura y los nombres de los consejeros del nuevo Gobierno:

- 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: Reyes Estévez Forneiro.
- Consejería de Fomento: Elena de la Cruz Marín.
- Consejería de Bienestar Social: Aurelia Sánchez Navarro.

Sí ha habido cambios más significativos en la estructura interna de alguna de las consejerías, aprobados desde julio por los correspondientes decretos.

3.2.– *Cortes de Castilla-La Mancha*

En este apartado cabe también distinguir los dos períodos netamente diferenciados, como son el del final de la VIII Legislatura y el del inicio de la IX. El primero de ellos estuvo marcado por el bipartidismo y la mayoría absoluta del PP, que lógicamente conllevó la aprobación de la mayoría de las iniciativas del Gobierno o del partido, aunque tampoco faltaron leyes aprobadas por unanimidad, ni iniciativas que no llegaran a aprobarse con el final de la legislatura.

En cambio, el inicio de la nueva legislatura se ha caracterizado por la necesidad de apoyo de Podemos al PSOE para que las iniciativas salgan adelante, y si bien al final del año parece que el pacto de gobierno sigue siendo estable, también hay que apuntar iniciativas en las que PSOE y Podemos no han votado juntos. En este sentido es de destacar la propuesta de Podemos para reformar la ley del Gobierno y del Consejo Consultivo para eliminar algunas prerrogativas y posibilidades que esta otorga a los ex presidentes de la Junta, que obtuvo en octubre el voto favorable de la mayoría de la Cámara gracias al apoyo del PP, pero no del PSOE; si bien no llegó a aprobarse porque la reforma de esta ley requiere la mayoría cualificada de tres quintos. Por otro lado, el año ha finalizado sin que se hayan presentado ni aprobado las leyes de presupuestos ni la llamada “de acompañamiento”.

En todo caso, en uno y otro período hay que destacar no solamente la función legislativa, sino también la función de control y la de orientación política. Dentro de esta última se enmarcan las variadas resoluciones aprobadas como

consecuencia de los “debates generales” sobre diversos temas de interés, y que son reflejo de preocupaciones sociales y cuestiones de actualidad regional. A título de muestra pueden citarse resoluciones aprobadas relativas a pensiones y prestaciones asistenciales; a la atención temprana y trastornos del desarrollo en Castilla-La Mancha; a servicios sociales públicos y atención a personas dependientes, todas ellas aprobadas a propuesta del Grupo Parlamentario Popular (GPP); o la relativa al debate general sobre la situación y perspectivas de la empresa ELCOGAS de Puertollano, esta última propuesta conjuntamente por los grupos popular y socialista (GPS). Ya en la IX Legislatura, cabe mencionar las resoluciones relativas a los debates generales celebrados sobre la defensa del Estado de Derecho y la cohesión de España (dos resoluciones, una a propuesta del GPS y otra del GPP); o sobre la atención a personas refugiadas (resoluciones de GPS y Podemos, por un lado, y GPP, por otro), o al Convenio Sanitario con la Comunidad de Madrid (propuesta por GPS y Podemos); o las relativas al Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (propuesta por GPS y Podemos), o al Plan Extraordinario por el Empleo en Castilla-La Mancha 2015-2017 (GPS), a la renta garantizada y complementaria en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (GPS y Podemos).

Sin embargo, al tratarse de un año electoral y de acuerdo con las previsiones del Reglamento, este año no se ha celebrado ningún debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno (habitualmente denominado “debate sobre el estado de la región”).

También dentro de la actividad parlamentaria es importante mencionar la Resolución supletoria de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 1 de julio de 2015, reguladora de las comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno designados. Esta resolución añade a la obligación ya existente hace años de que los altos cargos declaren sus bienes y actividades al tomar posesión, otra que afecta exclusivamente a los consejeros del Consejo de Gobierno, consistente en comparecer ante la Comisión correspondiente de la Cámara para dar cuenta de sus intereses económicos y su patrimonio personal, aspectos sobre los cuales la Comisión debatirá con los representantes de los grupos en la Comisión. Aunque es dudoso en qué medida esa obligación puede derivar de una resolución supletoria de la presidencia (de hecho esta solo habla de obligación en su breve exposición de motivos), no deja de ser un paso adicional en la transparencia de las actividades de estos cargos.

Por otro lado, las Cortes eligieron también a los tres senadores que corresponden a la Comunidad de Castilla-La Mancha, aunque con más dificultades que en otras ocasiones. Ello porque en primera votación solo dos (propuestos por el GPP y GPS respectivamente) alcanzaron la cuarta parte de los votos necesaria para ser nombrados, generándose la duda de si al referirse el Reglamento a “votación única” podría llevarse a cabo una nueva para elegir el tercero, o bien resultaba imprescindible que todos ellos resultaran elegidos en la misma votación. Los servicios jurídicos de la Cámara avalaron la primera interpretación, y de este modo a la votación de julio siguió otra en noviembre, en la que los diputados socialistas apoyaron a la candidata de Podemos, que ha sido así la tercera senadora de la Comunidad. Los nombres de los nuevos senadores son

Antonio Serrano Aguilar (GPP), Nemesio de Lara Guerrero (GPS), y Virginia Felipe Saelices (Podemos).

3.3.– *Otras instituciones*

Suprimidos en 2012 el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, y en 2014 la Sindicatura de Cuentas, en este apartado cabe hacer referencia a la actividad del Consejo Consultivo, órgano de relevancia estatutaria y regulado en una ley cuya modificación requeriría mayoría de tres quintos de la cámara, que no ha visto alterada su composición, dado que las renovaciones de los consejeros han de llevarse a cabo en los años 2016 y 2017. Ha ejercido sus funciones, emitiendo 419 dictámenes, lo que supone el tercer año con un número más elevado, después de los 469 de 2014 y los 459 de 2013. Por materias, como es habitual la responsabilidad patrimonial de la Administración destaca de forma notoria, ya que los 355 dictámenes emitidos en este ámbito suponen más del 84% del total de expedientes dictaminados.

Como se ha mencionado, no llegó a ser aprobada, a pesar de contar con el voto favorable del GPP y Podemos, la proposición que pretendía reformar la ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, que hubiera eliminado los miembros natos de este órgano (ex presidentes de la Comunidad, de la Asamblea y del Tribunal Superior de Justicia que hayan ejercido el cargo un mínimo de seis años).

4.– **Actividad normativa**

Durante el año 2015 las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado 8 leyes (como ya se indicó, cinco en la VIII Legislatura y tres en la IX Legislatura). Son dos menos que en los años anteriores. Las leyes aprobadas han sido las siguientes:

- Ley 1/2015, de 12 de febrero, del Servicio Regional de Mediación Social y Familiar de Castilla-La Mancha.
- Ley 2/2015, de 19 de febrero, por la que se modifica la Ley 5/2005, de 27 de junio, de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha.
- Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha.
- Ley 4/2015, de 26 de marzo, por la que se crea el Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal de Castilla-La Mancha.
- Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha.
- Ley 6/2015, de 30 de julio, de modificación de la Ley 3/2000, de 26 de mayo, de Creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha.
- Ley 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, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Ley 8/2015, de 2 de diciembre, de medidas para la garantía y continuidad en Castilla-La Mancha de los servicios públicos como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

No es posible realizar un comentario detenido de todas las leyes mencionadas, pero cabe al menos apuntar la trascendencia de algunas de ellas. Así, por ejemplo, la ley de caza, que procedió a una nueva regulación global de la materia, aunque no estuvo exenta de polémica por el rechazo que generó en algunos colectivos sociales, así como en la oposición entonces del PSOE. En cambio, las leyes de Mediación Familiar y del Deporte fueron aprobadas con el apoyo de la oposición.

Tras las elecciones, es de destacar la celeridad con que fue aprobada la reforma de la Ley de Creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha. Se trata de una reforma puntual, que afecta a la elección y a otros aspectos del Consejo de Administración. En particular, se permite que esa elección se lleve a cabo por mayoría absoluta cuando no se alcance la de dos tercios, lo cual posibilitó una rápida renovación de dicho Consejo y el nombramiento de un nuevo Director General, toda vez que el anterior había rechazado la “invitación” a dimitir que el Gobierno le había planteado inmediatamente. Por su parte, la principal de las reformas contenidas en la Ley 7/2015 es la recuperación de la jornada laboral de 35 horas para los empleados públicos (en la legislatura anterior se había subido a 37,5 horas). Por último, la Ley 8/2015 establece que las entidades locales de Castilla-La Mancha seguirán ejerciendo las competencias atribuidas por las leyes autonómicas anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al entender que la ley autonómica puede ampliar las competencias de dichas entidades y que aquellas leyes no han perdido vigencia.

Entre los reglamentos y decretos que contienen normas generales aprobados, pueden citarse el Decreto 1/2015, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos; el Decreto 13/2015, de 18 de marzo, del Consejo Asesor de la Familia de Castilla-La Mancha; el importante Decreto 22/2015, de 30 de abril, de reducción de plazos y modificación del sentido del silencio administrativo en determinados procedimientos tramitados por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; el Decreto 27/2015, de 14 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del servicio de atención y coordinación de urgencias y emergencias 1-1-2 de Castilla-La Mancha (DOCM nº 96, de 19/05/2015); el Decreto 213/2015, de 27 de octubre, por el

que se aprueba el Plan Extraordinario por el Empleo en Castilla-La Mancha; o el Decreto 214/2015, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de Castilla-La Mancha.

5.- Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional

Durante la segunda mitad del año el Gobierno regional ha dejado de tener el mismo signo político que el central, lo que en alguna medida ya se ha notado en las relaciones entre ambos. Cabe destacar el conflicto que se ha producido sobre la instalación del Almacén Temporal Centralizado (ATC) de residuos nucleares en el municipio de Villar de Cañas (Cuenca). Se recordará que dicho municipio solicitó y fue elegido en su día por las autoridades estatales como sede para dicha instalación, con el beneplácito del anterior Gobierno regional. El municipio celebró dicha elección esperando que generase bastantes puestos de trabajo en una zona que sufre intensamente los efectos del desempleo. Sin embargo, el Gobierno elegido tras las elecciones de 2015 estaba en contra de dicha instalación. Toda vez que el proceso había seguido su curso y precisamente en julio de 2015 el Consejo de Seguridad Nuclear dio el visto bueno a la instalación, el ejecutivo regional ha tratado de impedir la estableciendo un nuevo obstáculo jurídico, al ampliar una Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) próxima, de 1.000 hectáreas a 25.000, incluyendo la zona en la que se pretende instalar el ATC. El Gobierno central ha insistido en la necesidad de esta infraestructura y en su intención de seguir adelante con su instalación en el municipio conquense, y de hecho impugnó la ampliación de la ZEPA ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la región, solicitando como medida cautelar la suspensión, que antes de finalizar el año ha sido desestimada por dicha Sala, quedando pendiente el resultado del proceso principal.

En cuanto a las relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas, hay que reseñar el importante convenio suscrito con la Comunidad de Madrid en materia de asistencia sanitaria, que tras un largo proceso fue aprobado por las Cortes regionales en marzo. Dicho convenio posibilita la atención sanitaria en la Comunidad de Madrid de personas residentes en determinados municipios limítrofes de las provincias de Toledo y Guadalajara, al tiempo que establece los criterios para calcular la compensación económica que Castilla-La Mancha abonará a Madrid por los servicios prestados. Sin embargo, el nuevo Gobierno ha planteado que lo denunciará o pedirá su modificación, por el coste que supone para la Comunidad.

En lo relativo a la jurisprudencia constitucional que afecta a la Comunidad Autónoma, quizá la sentencia más importante ha sido la 15/2015, de 5 de febrero, que resolvió el recurso planteado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista respecto de la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. Como ya se describió en la crónica de 2014, tras una reforma del Estatuto que mantuvo la circunscripción provincial pero bajó el número de diputados hasta

una horquilla de 25 a 35, la ley ahora impugnada fijó el número total en 33. Los recurrentes entendían que esta ley vulneraba, entre otros, el derecho de acceso a los cargos públicos, la interdicción de la arbitrariedad y el pluralismo político, pero sobre todo el principio de proporcionalidad, que es el verdadero núcleo del proceso. Sin embargo el Tribunal, tal y como era de prever teniendo en cuenta su jurisprudencia anterior (y en especial la reciente STC 197/2014, que había ya confirmado la constitucionalidad de la reforma estatutaria, y a la que nos referimos en la crónica de 2014), desestimó el recurso, recordando que la proporcionalidad en el ámbito electoral no ha de entenderse en términos estrictos, sino como una tendencia general. Aunque la sentencia recuerda que “en general, toda reducción del número de representantes a elegir en una circunscripción electoral no favorecerá, más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate”, añade que las bases argumentales de los recurrentes “son en muy buena medida preventivas o cautelares, construidas como están a partir de lo que se presenta al modo de prognosis del sentido del sufragio por venir mediante extrapolaciones o ejercicios de proyección de anteriores resultados electorales sobre unos comicios futuros”, y en suma, parten de un concepto de proporcionalidad que no se corresponde con el que el propio Tribunal ha ido estableciendo en su jurisprudencia.

Por otro lado, cabe mencionar que durante 2015 el Tribunal ha resuelto también diversas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha frente a la ley del suelo, si bien en la mayoría de los casos fueron objeto de inadmisión parcial, y en lo restante se declaró la pérdida sobrevenida del objeto, al coincidir con lo ya establecido en la STC 141/2014. Se trata del Auto 8/2015, de 20 de enero, así como de las SSTC 43/2015, de 2 de marzo; 56/2015, de 16 de marzo; 218/2015, de 22 de octubre.

Por último, aunque se trate de un amparo, cabe mencionar por su trascendencia la STC 195/2015, de 21 de septiembre, que estimó el recurso promovido por el Ayuntamiento de Toledo en relación con las resoluciones dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, estimatorias de la impugnación de la Orden de la Consejería de Vivienda y Urbanismo, que aprobó definitivamente el plan de ordenación municipal (POM) de Toledo. En definitiva, la nulidad se había declarado por los citados tribunales por la ausencia de un nuevo trámite de información pública después de haber realizado modificaciones sustanciales en el POM. Dicho trámite se derivaría de la ley estatal (tras una reforma posterior a la autonómica), pero no de la castellano-manchega, siendo la cuestión de fondo si podían los tribunales proceder a la inaplicación de esta sin plantear la cuestión al propio Tribunal Constitucional. Los tribunales habían entendido que se trataba de un supuesto de selección de la norma aplicable, que queda plenamente dentro de sus facultades, pero el Tribunal Constitucional otorgó el amparo y ordenó retrotraer las actuaciones judiciales para que, si el tribunal estima que la ausencia de ese trámite es inconstitucional, plantee la correspondiente cuestión.