

1.– Introducción

La llegada del año 2016 ha supuesto la entrada de lleno en la IX Legislatura de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta Legislatura, iniciada tras las elecciones autonómicas de mayo del año anterior, se caracteriza por la fragmentación del arco parlamentario. El PSOE constituye el grupo mayoritario en la Asamblea de Extremadura con sus 30 diputados (sobre el total de 65 escaños con los que cuenta la institución parlamentaria autonómica). Este apoyo ha sido suficiente, al menos hasta ahora, para dar estabilidad al Gobierno presidido por el líder socialista, D. Guillermo Fernández Vara.

Esta situación política regional, que a todas luces contrasta con la vivida a nivel nacional con un Gobierno en funciones durante la mayor parte del año, ha posibilitado la aprobación de diez leyes y la adopción de diversos acuerdos entre las distintas fuerzas políticas (y los representantes de empresarios y trabajadores) para posibilitar el futuro desarrollo regional. Esta situación no se ha visto alterada, a pesar de que el PSOE ha pasado de contar con el apoyo mayoritario de la población extremeña no sólo en las elecciones autonómicas de mayo de 2015, sino también en los comicios generales de diciembre de 2015, a perderlo en las elecciones generales de junio de 2016. Y es que mientras que el PSOE obtuvo un mayor número de escaños al Congreso en el año 2015, con un total de cinco diputados frente a los cuatro del Partido Popular, dicha situación cambió con la repetición de las elecciones en junio de 2016, pues el PP alcanzó los cinco diputados, en detrimento del PSOE que se quedó con tan sólo cuatro representantes a nivel regional. El décimo escaño en juego fue a parar en ambos comicios a manos de Podemos, aunque, ciertamente, en las últimas elecciones se presentó bajo la marca de Unidos Podemos (fruto de la alianza entre Podemos e Izquierda Unida).

Los tres grupos parlamentarios minoritarios integrantes de la Asamblea de Extremadura (el PP, con sus 28 diputados regionales; Podemos, con sus 6 escaños; y Ciudadanos con una representante por la Provincia de Cáceres) tan sólo han dificultado sensiblemente la aprobación de los presupuestos autonómicos. Y es que los correspondientes al año 2016 sólo se lograron aprobar en abril del presente año, mientras que los del año 2017 se han podido sacar adelante únicamente en el momento de redactar estas líneas (esto es, durante el mes de enero de 2017). Resulta cierto, no obstante, que mientras que las cuentas de 2016 fueron devueltas al Ejecutivo regional tras perder su grupo parlamentario una

1. El presente trabajo ha contado para su elaboración con la colaboración de Enrique Hernández Díez y de Patricia Doncel Muriel.

enmienda a la totalidad en el Parlamento autonómico, los presupuestos regionales de 2017 superaron la enmienda a la totalidad presentada por los diputados de Podemos. Y por otro lado, la aprobación de estas últimas cuentas públicas regionales se ha visto condicionada de manera determinante por una causa exterior a la propia Comunidad Autónoma como ha sido la falta de constitución de un Gobierno estatal mínimamente estable hasta octubre de 2016.

El diseño de la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma ha tenido, también, una cierta relevancia durante el año 2016. Si el paso del año 2015 al 2016 había traído consigo la desaparición de una institución estatutaria, como el Consejo Consultivo, tras la derogación de su Ley reguladora de 2001, y la creación de la Comisión Jurídica de Extremadura, el año 2016 ha supuesto la confirmación judicial de dicha medida por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

2.– Actividad político-institucional

2.1.– La excepción a la situación de estabilidad político-institucional en la Comunidad Autónoma de Extremadura: las dificultades para la aprobación de los presupuestos regionales correspondientes a los ejercicios de 2016 y de 2017

La situación de minoría con la que cuenta el grupo parlamentario que respalda al Gobierno del Presidente Fernández Vara no ha impedido el desarrollo ni de la actividad legislativa en el seno de la Asamblea de Extremadura (pues se ha aprobado un número ciertamente elevado de leyes formales, y más si tenemos en cuenta que nos encontramos ante un año de la primera parte de la Legislatura) ni de la labor normativa y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente (se ha aprobado un Decreto-ley autonómico y el número de los Decretos del Presidente y de la Junta es perfectamente parangonable al de cualquier otro ejercicio de esta década). Desde una perspectiva política, la iniciativa gubernamental parece dirigida a la obtención de pactos para la defensa de los intereses regionales, tanto entre las distintas fuerzas políticas como entre los diferentes grupos de la sociedad civil, como veremos que ha sucedido con el llamado pacto por el ferrocarril.

Esta cierta estabilidad política sólo se ha visto alterada, como ya había avanzado, con la aprobación de los presupuestos regionales correspondientes a los ejercicios tanto de 2016 como de 2017.

En relación con las cuentas públicas para el año 2016, su azaroso proceso de aprobación tuvo como hito fundamental el rechazo por los tres grupos de la oposición en noviembre de 2015 del proyecto presentado por el Ejecutivo, al apoyar tanto el PP como Ciudadanos la enmienda a la totalidad presentada por Podemos. Esta situación anómala de falta de presupuestos regionales terminó con la aprobación definitiva a principios de abril de 2016 de las cuentas autonómicas, gracias al apoyo que recibió el Gobierno regional por parte del grupo socialista que lo sustenta, así como a la abstención de dos de los tres grupos opositores: el popular y el mixto, correspondiente al escaño de Ciudadanos. Estos dos grupos lograron la aprobación de diversas enmiendas parciales (treinta y

cinco del PP y nueve de Ciudadanos –que se unieron a otras cinco del PSOE–). El grupo de Podemos se quedó sólo en su voto en contra de los presupuestos, sin lograr sacar adelante ninguna de las enmiendas parciales que había presentado.

Los nuevos presupuestos aprobados para 2016 eran restrictivos con respecto a los del ejercicio anterior. Y es que se pasó de los 5.365 millones presupuestados para el año 2015 a algo más de los 5.197 millones previstos para el año 2016. Esta medida estaba dirigida al saneamiento de las cuentas autonómicas, que pretende efectuarse durante el trienio 2016-2018, de manera que se pueda volver a una senda expansiva durante el ejercicio de 2019. Debe tenerse en cuenta que en el año 2015 se cerraron la cuentas públicas con un desfase del 2,64% del PIB regional sobre el 0,7% permitido.

Esta situación obligó a la Junta de Extremadura a acudir al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) durante el 2016, así como a presentar un Plan de Ajuste presupuestario, finalmente aprobado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La prórroga presupuestaria vivida durante el primer trimestre del año 2016 va a tener lugar también en los primeros días del año 2017. El retraso en la aprobación de los presupuestos autonómicos para el ejercicio de 2017 ha venido provocado en una buena medida por la enorme dilación en la investidura de un nuevo Presidente del Gobierno de la Nación tras los resultados de las elecciones generales de diciembre de 2015, primero, y de junio de 2016, después. La falta de nuevo Gobierno impedía conocer el techo de gasto obligado y el nivel de déficit regional permitido –que, finalmente, ha quedado fijado en el 0,6% del PIB regional–, datos indispensables para la adopción de las cuentas públicas autonómicas (y, entre ellas, naturalmente las extremeñas). Durante la tramitación del proyecto de presupuestos presentado por la Junta de Extremadura, y que alcanzan una suma algo superior a los 5.171 millones de euros, el grupo parlamentario de Podemos presentó una enmienda a la totalidad, pero, a diferencia de lo que había sucedido un año atrás, dicha enmienda fue rechazada el día 2 de diciembre, al oponerse a la misma, además del grupo socialista, el popular y la diputada de Ciudadanos. De esta forma, se posibilitaba la tramitación de las eventuales enmiendas parciales al proyecto antes de su aprobación definitiva, y que se elevaron a un total de 562, correspondientes a todos los grupos parlamentarios, salvo a Podemos, que decidió no presentar ninguna (postura esta última que ya mantuvo en relación con las cuentas públicas del año anterior). La aprobación definitiva por el Pleno de la Asamblea de Extremadura de los presupuestos para el año 2017 se ha producido, finalmente, el día 24 de enero de 2017, gracias al apoyo del grupo socialista y a la abstención del grupo popular y de la diputada de Ciudadanos. El grupo de Podemos, con sus seis diputados, ha votado en contra.

2.2.– De las elecciones generales de diciembre de 2015 a los comicios de junio de 2016: la victoria del Partido Popular

En las elecciones autonómicas de mayo de 2015 el PSOE había recuperado la primacía en la Comunidad Autónoma de Extremadura, perdida en los comicios

autonómicos de 2011, y, con ello, la posibilidad de volver a conformar un Gobierno, que, capitaneado por su líder regional, D. Guillermo Fernández Vara, contaba con el apoyo inicial de sus 30 diputados, a los que se añadieron en la investidura los votos de los 6 escaños alcanzados por Podemos.

Esta mayoría lograda por el Partido Socialista (que superaba los 28 diputados de un PP comandado por el hasta entonces Presidente autonómico, D. José Antonio Monago Terraza) se mantuvo en las elecciones generales del mes de diciembre de 2015: el PSOE alcanzó cinco de los diez escaños que correspondían al conjunto de Extremadura en el Congreso de los Diputados (tres por la Provincia de Badajoz y dos por la de Cáceres), con el 36% de los votos; el PP obtuvo cuatro diputados (dos por cada una de las circunscripciones provinciales), con el 34,82% de apoyo electoral; y, finalmente, Podemos logró un diputado por la Provincia de Badajoz, con el 12,64% de los votos a nivel regional. Ciudadanos no logró ningún escaño a pesar de conseguir el aval del 11,37% de los electores de la Comunidad Autónoma. Por su parte, el número de senadores se repartió de manera idéntica entre el PSOE y el PP, obteniendo un total de cuatro representantes cada partido en el ámbito regional (este mismo empate tuvo lugar en cada una de las dos provincias: ambos partidos obtuvieron dos senadores en cada circunscripción provincial).

La repetición de las elecciones generales el 26 de junio de 2016, tras el fracaso de los intentos para investir un Presidente del Gobierno de la Nación y la consiguiente disolución de las Cortes Generales salidas tras las elecciones de diciembre de 2015, trajo la victoria del Partido Popular, perdida en los comicios autonómicos y generales del año anterior: ahora fue el PP el que obtuvo cinco de los diez escaños al Congreso de los Diputados (tres por la Provincia de Badajoz y dos por la de Cáceres), con un 39,94% de los votos; el PSOE bajó su representación a cuatro diputados (dos por cada una de las Provincias, perdiendo su anterior mayoría en Badajoz), con un apoyo a nivel regional del 34,57% de los electores; y Unidos Podemos, fruto de la alianza entre Podemos e Izquierda Unida, repitió el escaño alcanzado por Podemos en las elecciones generales de diciembre en la Provincia de Badajoz, con el 13,04% de los votos a nivel regional. Ciudadanos volvió a quedarse sin representación parlamentaria disminuyendo, aunque muy ligeramente, su apoyo popular al lograr el 10,53% de los sufragios regionales. Por lo que respecta al Senado, el PP superó claramente al PSOE, al obtener seis senadores (tres en cada circunscripción provincial) frente a los dos socialistas (uno por Cáceres y otro por Badajoz), recuperando así la mayoría alcanzada en las elecciones generales de 2011 (y perdida, como ya hemos visto, en los anteriores comicios del mes de diciembre de 2015).

Dentro de este panorama electoral regional favorable al PP (que, en todo caso, fue todavía mucho más evidente a nivel del conjunto del Estado), debe recordarse, asimismo, que el PSOE en Extremadura, encabezado por su Secretario General regional y Presidente autonómico, D. Guillermo Fernández Vara, fue una de las principales federaciones defensoras de la tesis de posibilitar la investidura del líder popular nacional, D. Mariano Rajoy Brey, como Presidente del Gobierno estatal, a través de una abstención dentro del grupo parlamentario socialista en el Congreso de los Diputados. Explicado esto en otros términos,

la mayoría (que no la totalidad) del Partido Socialista extremeño fue contraria a la postura mantenida por el antiguo Secretario General del Partido Socialista a nivel estatal, D. Pedro Sánchez, decidido a formar un Gobierno alternativo al dirigido por el PP nacional. Tras la forzada dimisión del Sr. Sánchez tras el Comité Federal del día 2 de octubre de 2016, la nueva Gestora rectora de los destinos del Partido Socialista incluyó a dos significadas militantes extremeñas: D^a. Ascensión Godoy y D^a. Soraya Vega.

2.3.- La “nueva” política de pactos auspiciada desde el Gobierno regional para el desarrollo de Extremadura

Esta “nueva” política de búsqueda del consenso entre los agentes socioeconómicos y los grupos políticos extremeños ha alcanzado su mayor exponente en los “pactos por el ferrocarril”, destinados a lograr un “tren digno” para Extremadura. Otro ámbito donde se está impulsando este tipo de actuación es el de la llamada “economía verde”.

En relación con el ferrocarril, debe recordarse que, a pesar de que Extremadura cuenta con 41.634 kilómetros cuadrados de extensión, sólo dispone de 725 kilómetros de vías férreas, siendo todos ellos de vía única, careciendo en su totalidad de electrificación y sin un solo servicio de larga distancia. Ante esta situación, y los ostensibles y reiterados incumplimientos de los plazos para efectuar las mejoras prometidas, se pusieron en marcha los “pactos por el ferrocarril”. En este contexto, en marzo de 2016 la Junta de Extremadura firmó con los sindicatos mayoritarios de la región (UGT y CCOO) y con la Confederación Regional Empresarial de Extremadura (CREEX) un Pacto Social y Político por el Ferrocarril en Extremadura, para reclamar al Gobierno central el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias de la región. En mayo, todos los grupos políticos con representación parlamentaria en la Asamblea de Extremadura (PSOE, PP, Podemos y Ciudadanos) firmaron también un pacto político que se adhiere a las reivindicaciones del anterior pacto social. Otras fuerzas y plataformas ciudadanas lo harían en las siguientes semanas.

El contenido de los acuerdos, que supone, como ya he avanzado, uno de los mayores consensos de los últimos años entre las distintas fuerzas políticas y sociales en Extremadura, tiene su base en tres elementos de partida: la indignación de la ciudadanía extremeña por la degradación de las infraestructuras ferroviarias; la limitación objetiva del trazado que genera graves perjuicios al desplazamiento de la población autóctona, a la llegada de visitantes y al transporte de mercancías; y el incumplimiento de la planificación estratégica de la Unión Europea sobre la Red Transeuropea de Ferrocarril. Sobre esta base, se plantean cuatro ejes principales de reivindicaciones: en primer lugar, se reclama la realización efectiva de la planificación de la Alta Velocidad con Madrid; en segundo lugar, se señala la importancia de la reapertura de la línea férrea “Ruta de la Plata” en el tramo Astorga-Plasencia; en tercer lugar, se exige un Plan Urgente de Renovación y Electrificación; y, por último, se destaca la necesidad de modernizar las líneas que unen la región con Huelva y Sevilla.

La vía de la “concertación social” ha sido también la elegida por el Presidente de Extremadura para implementar la llamada “Estrategia de Economía Verde”, considerada esencial para el desarrollo regional, ya que, a través de ella, el Gobierno autonómico pretende transformar “a medio y largo plazo” el modelo de desarrollo económico regional. En esta línea, la máxima autoridad regional, que ya propuso en julio de 2016 –durante la celebración del Debate sobre el Estado de la Región– convertir Extremadura en un “referente mundial” de “economía verde ciudadana”, entregó un documento base a los secretarios generales de los dos sindicatos mayoritarios de la región, así como al secretario general de la Confederación Empresarial Regional Extremeña, para que realicen sus aportaciones al respecto. Además de involucrar a los agentes socioeconómicos, el Presidente autonómico pretende contar con el apoyo de los diferentes grupos políticos con representación en la Asamblea de Extremadura. A tal efecto, el Presidente de la Junta de Extremadura tiene previsto detallar en un pleno monográfico en el parlamento extremeño, y que debería celebrarse durante la primera parte del año 2017, las medidas que pretenden conformar la referida “Estrategia de Economía Verde” para Extremadura.

2.4.– El aval judicial a la supresión del Consejo Consultivo de Extremadura

El actual Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura había prometido la supresión del Consejo Consultivo autonómico cuando todavía era líder de la oposición en el parlamento autonómico. Esta promesa se hizo realidad con la llegada al Gobierno regional del PSOE y la aprobación por la Asamblea de Extremadura de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, que derogó la Ley de creación de dicho órgano consultivo de 2001. La Ley de 2015, que fue adoptada gracias al apoyo tanto del grupo parlamentario socialista como de los diputados integrantes de Podemos, no sólo eliminó el Consejo Consultivo de Extremadura, sino que instituyó, paralelamente, la llamada Comisión Jurídica de Extremadura, como órgano colegiado integrado dentro de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, aunque con expreso reconocimiento de su “autonomía orgánica y funcional” para el ejercicio de las tareas que legalmente se le atribuyen, y que son tareas tanto de naturaleza consultiva como para la resolución de los recursos contractuales en el ámbito autonómico. La regulación del nuevo órgano se vio completada, ya iniciado el nuevo año, por el Decreto de la Junta de Extremadura 3/2016, de 12 de enero, de modificación del Decreto por el que se regula el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura de 2009 y del Decreto por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de 2015. Y es que, en definitiva, es en esta Consejería donde se integra la Abogacía General y, consecuentemente, la nueva Comisión Jurídica. El nombramiento de sus Vocales se efectuó por el posterior Decreto 13/2016, de 23 de febrero, y el de su Presidenta por el Decreto 15/2016, de 1 de marzo.

Aunque es cierto que la Ley de 2015 no fue impugnada ante el TC, el antiguo Presidente del Consejo Consultivo de Extremadura cuestionó en vía contencioso-administrativa, en esencia, la resolución de la Consejería de Ha-

cienda y de Administración Pública en la que se ordenaba su cese, solicitando del órgano juzgador el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad frente a la referida norma legal. Este recurso fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura mediante su Sentencia núm. 341, de 10 de octubre de 2016. Esta resolución judicial centra los términos del debate procesal en torno a dos cuestiones: en primer término, la determinación de “si la Ley autonómica 19/2015 puede derogar a la Ley 16/2001”; y, en segundo término, el análisis de “si el contenido de la citada ley derogatoria supone una extralimitación de competencias constitucionales de manera aparente y clara, al vulnerar de forma flagrante el Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/2011”.

Pues bien, después de hacer un repaso del marco jurídico en el que se desarrolla la controversia, la Sentencia resuelve la primera cuestión afirmando que la Ley del 2015 puede derogar válidamente la Ley de creación del Consejo de 2001: la Ley 19/2015 “en su disposición derogatoria única y en su artículo único deroga la Ley 16/2001. Es decir, una ley posterior y de apariencia válida, deroga otra anterior en materia de su competencia, haciendo ‘de facto’ desaparecer el Consejo Consultivo y descargando las funciones atribuidas al mismo tanto a la Comisión Jurídica de Extremadura, que se crea en la propia norma, como al Consejo de Estado en virtud de lo que dispone el art. 24 de la Ley Orgánica 3/1980”. Y, engarzando la primera cuestión con la segunda, el órgano judicial no considera necesario plantear una cuestión de inconstitucionalidad dado que “(E)xiste una Ley dictada por órgano competente y con las formalidades oportunas que deroga otra Ley anterior. La materia sobre la que se ha pronunciado la mayoría de la Asamblea es suya de acuerdo a las competencias constitucionales y estatutarias (lógicamente sin prejuzgar). Se trata en definitiva de un poder de autoorganización legislativo. De innovación política sin más. Cierto es que el art. 45 del EAExt atribuye al Consejo una serie de competencias, pero ello será siempre que se desarrolle por Ley y el Legislador entienda que debe crearse atendiendo a motivos de oportunidad u otros de índole presupuestario. Eso ocurre sin más en el resto de Entes Estatutarios (Consejo de Cuentas, Personero del Común, Consejo Económico y Social). A diferencia de las Asambleas, del Presidente o del órgano de Gobierno, que sí son obligatorios, el resto sólo son desarrollados y existentes ‘de facto’ si una Ley lo aprueba y, por el contrario, habrá que entender como ha sucedido en este caso que dejan de hacerlo si la voluntad popular así lo dictamina de manera legal. Insistimos, además, que no nos consta (...) que el resto de legitimados haya formulado recurso de inconstitucionalidad. Entendemos que no se invaden competencias constitucionales ni se vulnera el Estatuto. Por lo demás, no provoca vulneración de los derechos alegados, desde el momento que esos derechos que se mencionan, inamovilidad, derecho al cargo, etc., existen si existe el órgano, no si el mismo ha desaparecido de manera legal”.

3.– Actividad normativa

3.1.– *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

A pesar de la mayoría simple en la Asamblea de Extremadura con la que cuenta el partido que ejerce las tareas gubernamentales durante la IX Legislatura, en el año 2016 se han aprobado un total de diez leyes formales, que es un número elevado si se tiene en cuenta que en el año 2012 (año equivalente al actual dentro de la VIII Legislatura) el Parlamento autonómico adoptó únicamente cuatro leyes. Es cierto, en todo caso, que una parte importante de estas normas legales (un total de seis) tiene como objetivo la modificación de leyes anteriores. Y, de ellas, la mayor parte (en concreto cuatro) modifican leyes dictadas en el año 2015.

La labor normativa gubernamental ha cristalizado en la aprobación de un importante Decreto-ley. Esta norma legal de urgencia (que es el Decreto-ley 1/2016, de 10 de mayo, de medidas extraordinarias contra la exclusión social) fue transformada, tras su correspondiente convalidación por la Asamblea de Extremadura, en ley formal por el procedimiento legislativo de urgencia, según las previsiones del art. 33.4 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011. El resultado ha sido la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social. Las similitudes entre la norma legal gubernamental y la ley formal son enormes, llamando poderosamente la atención la práctica identidad entre la Exposición de Motivos de ambas normas, hasta tal punto que la Ley reproduce palabra por palabra la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad invocada por la Junta de Extremadura para la originaria adopción del Decreto-ley. Esta actitud reiteradora ha sido, por lo demás, una práctica habitual del legislador extremeño, como ya he puesto de manifiesto en ediciones anteriores de este Informe. Por otro lado, y como consecuencia de la desaparición del Consejo Consultivo de Extremadura, el Gobierno autonómico debió solicitar informe del Consejo de Estado de manera previa a la adopción de la norma legal gubernamental de urgencia. Y como última curiosidad: con una técnica normativa cuestionable, la Ley 7/2016 incluye preceptos con la rúbrica “bis” (por ejemplo, el art. 2 bis), lo que parece reforzar la idea de que la Ley realmente pretende conservar la estructura de la norma gubernamental que quiere sustituir, sin que, por cierto, la Ley incluya una disposición derogatoria expresa (ni siquiera del Decreto-ley que transforma).

Han sido diez, en definitiva, las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura, pudiendo ordenarse en torno a los siguientes cinco vectores: el económico-financiero, el social, el régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, la regulación de la ciencia y tecnología y, finalmente, la ordenación de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas y culturales.

A) Las normas legales que cuentan con una naturaleza predominantemente económico-financiera son un total de cinco. Las de mayor espectro, y más importantes, son: por un lado, la Ley 3/2016, de 7 de abril, de Presupuestos

Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016; y, por otro, la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La aprobación de la Ley autonómica de presupuestos para el ejercicio de 2016 se produjo bien entrado el año, dadas las dificultades que el Gobierno regional tuvo para alcanzar la mayoría necesaria en la Asamblea de Extremadura. Esta Ley 3/2016 fue publicada en el DOE de 8 de abril de 2016, entrando en vigor ese mismo día, aunque se declaró la aplicación retroactiva desde el día primero de enero de 2016 de los preceptos relativos a los regímenes retributivos de las distintas personas a las que resultan de aplicación las cuentas públicas autonómicas. Según declara expresamente la Exposición de Motivos de esta norma, el contenido de los presupuestos “está marcado forzosamente por la situación económico-financiera de la Comunidad Autónoma, que impone realizar un ejercicio responsable de reordenación de los ingresos y gastos de las finanzas públicas para cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, garantizando la calidad de los servicios públicos esenciales para la ciudadanía, tales como la educación, la sanidad y la protección social”; insistiendo a continuación en que la redistribución de recursos que contemplan las nuevas cuentas públicas “garantiza la sostenibilidad financiera como muestra del firme compromiso de la Comunidad Autónoma con el cumplimiento del objetivo de déficit presupuestario”. En este contexto, y a pesar de que estas nuevas cuentas autonómicas suponen “una disminución del presupuesto con respecto del ejercicio anterior”, afirma el preámbulo de la norma presupuestaria que la misma está destinada “a mejorar la vida de las personas, mostrando unas cuentas veraces y realistas que permitirán recuperar y defender, para los extremeños y extremeñas, sus derechos perdidos en materia sanitaria, educación, apoyo a las familias, empleo y protección social”, contemplando, además, “un compromiso con la población más vulnerable destinando a políticas sociales gran parte del presupuesto”.

La Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se concibe por el legislador autonómico como una suerte de Ley de acompañamiento de la Ley de presupuestos de 2016, con la particularidad de que, en el momento en que se aprueba la referida Ley de medidas (diciembre de 2016), los presupuestos para 2016 deberían estar a punto de vencer. La Exposición de Motivos de la norma legal reseñada recuerda que la misma “se elabora en un marco temporal especialmente adverso y condicionado por la crisis económico-financiera que afecta no solo a los ciudadanos y a las entidades privadas, sino también, de una manera especial, en cuanto prestadores de servicios, esenciales o instrumentales, a las Administraciones públicas en general y a la Administración autonómica extremeña en particular”. Partiendo de esta idea, y de que “los servicios públicos constituyen un elemento fundamental para la cohesión social y un apoyo decisivo para los más desfavorecidos”, el legislador extremeño aprueba esta Ley con “medidas vinculadas a la consecución de los objetivos de la Ley 3/2016, de 7 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016”. Esta Ley provoca, en concreto, la modificación de, al menos, doce normas legales extremeñas, tales como el Decreto Legislativo de tributos cedidos por el Estado de 2013, el Decreto Legislativo de

tributos propios de 2006, las Leyes de medidas de tributarias de 2012 y de 2015, la Ley de patrimonio de 2008, la Ley general de hacienda pública de 2007, la Ley de concentración empresarial pública de 2010, la Ley de subvenciones de 2011, la Ley del estatuto de consumidores de 2011, la Ley de conservación de la naturaleza de 1998, la Ley de la función pública de 2015 o la Ley de ordenación del ejercicio de las profesiones deportivas de 2015.

Las otras tres leyes que pueden integrarse dentro del eje económico-financiero pretenden la modificación de normas anteriores. Así sucede, en primer término, con la Ley 1/2016, de 29 de febrero, por la que se modifica puntualmente la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el objeto de “implantar un procedimiento legal que permita, una vez declarado un municipio o una parte del mismo, como zona de afluencia turística, revisar si continúan concurriendo las circunstancias que dieron lugar a esa declaración y, en su caso, dejarla sin efecto”. La relevancia de la declaración de “zona de afluencia turística” reside en que, en dichas zonas, “durante todo el año o para los periodos estacionales que se determinen, los establecimientos comerciales minoristas tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público”. Otras dos leyes formales persiguen, en segundo término, la modificación de la Ley Agraria de Extremadura, aprobada el año anterior, teniendo en cuenta que el sector primario (es decir, el agrícola, ganadero y forestal) resulta esencial para la economía de una región eminentemente rural, como es Extremadura. Esto ocurre con las Leyes 2/2016, de 17 de marzo, y 6/2016, de 24 de junio. La primera de estas normas (esto es, la Ley 2/2016), además de modificar la Ley Agraria de 2015, modifica y deroga parcialmente la Ley de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura de 2010. Esta Ley pasa a denominarse Ley 4/2010, de 28 de abril, de Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura. En todo caso, la nueva Ley autonómica de 2016 pretende adaptar la normativa extremeña a la Ley estatal 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico; y para ello, y entre otras cosas, revisa el régimen jurídico de los Consejos Reguladores, en tanto que entidades de “gestión común en Extremadura de la denominación de origen protegida o de la indicación geográfica protegida correspondiente”, que quedan configurados como “corporaciones de derecho público”. La segunda de las leyes de modificación de la Ley Agraria de Extremadura (es decir, la Ley 6/2016) se circunscribe a establecer un nuevo “procedimiento electoral para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

B) Desde una perspectiva social tiene una gran trascendencia para la Comunidad Autónoma de Extremadura la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social. Esta ley formal constituye en una amplísima medida, y tal y como ya había avanzado anteriormente, una mera reproducción de los preceptos del Decreto-ley 1/2016, de 10 de mayo, de me-

didadas extraordinarias contra la exclusión social. La Exposición de Motivos de esta Ley, siguiendo de manera fiel el texto del homólogo preámbulo de la referida norma gubernamental de urgencia, reafirma “el compromiso de la Junta de Extremadura” para “erradicar las desigualdades sociales y luchar por la justicia social, siendo los derechos a la protección de la salud, la acción social, el derecho a la vivienda y el asegurar unos mínimos vitales en cuanto a energía y agua se refieren, derechos a asegurar para conseguir una sociedad más igualitaria y con mayores niveles de justicia social”.

En este contexto, el objeto declarado de la Ley consiste en el establecimiento de “un conjunto de medidas extraordinarias destinadas a atender las necesidades básicas de personas, familias y colectivos susceptibles de especial protección y fomentar la inclusión social de las personas con necesidades crecientes de carácter social en segmentos de la población especialmente vulnerables”. Estas medidas se articulan mediante los siguientes mecanismos: la universalización de la atención sanitaria en el ámbito territorial de Extremadura (con la cobertura sanitaria de personas extranjeras que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud); la adaptación del procedimiento de acceso al derecho a la Renta Básica de Inserción de Extremadura “a las necesidades sociales actuales”; la puesta en marcha de ayudas excepcionales destinadas a cubrir situaciones de emergencia social; la garantía del derecho subjetivo a los suministros de mínimos vitales de luz, agua y gas a las personas vulnerables; y las actuaciones destinadas a facilitar el acceso a las viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como a los servicios de mediación e intermediación hipotecaria.

C) El régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas en Extremadura es objeto de atención por parte de la Ley 9/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. Esta reforma tiene por objeto la introducción de mejoras dentro del empleo público para personas con discapacidad en lo que se refiere a su formación, a la regulación de las situaciones de discapacidad sobrevenida y de deterioro progresivo de una persona ya discapacitada o a la carrera profesional y promoción de los empleados públicos con discapacidad. No debe olvidarse, en todo caso, que la Ley de la Función Pública de Extremadura de 2015 ha sido objeto de una segunda (y muy limitada) modificación por el art. 21 de la Ley de medidas tributarias de 2016, a la que ya he aludido con anterioridad.

D) La ciencia ha sido objeto de atención por parte de la Ley 5/2016, de 7 de junio, destinada a modificar la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura de 2010. Esta nueva norma obedece a una Propuesta de Impulso de la Cámara autonómica, aprobada por unanimidad en la Comisión correspondiente de la Asamblea de Extremadura, y tiene por objetivo que “los Planes Regionales de I+D+i contengan un calendario que fije la temporalidad en la que se van a producir las diferentes convocatorias de actuaciones y programas de los citados Planes”, debiendo este calendario “incluir la obligatoriedad de que las

convocatorias se resuelvan como mínimo dos meses antes del inicio del ejercicio económico en el que se han de desarrollar”.

E) La ordenación de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas y culturales es el objeto de dos leyes formales. En primer lugar, la Ley 10/2016, de 12 de diciembre, modifica de manera muy limitada la Ley por la que se regula la figura y funciones de los Cronistas Oficiales de Extremadura de 2015, con la finalidad de ofrecer una “mayor seguridad jurídica en caso de los ceses por parte de las corporaciones locales” de estos Cronistas. Y, en segundo lugar, la Ley 4/2016, de 6 de mayo, para el establecimiento de un régimen sancionador en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura. La finalidad expresamente declarada de esta norma, al tipificar mediante una ley formal el catálogo de infracciones y de sanciones en este ámbito de actividad, consiste en evitar el “vacío normativo producido en relación con el régimen sancionador en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y a fin de velar por el buen orden de los mismos y la protección de las personas y bienes fuera de los supuestos contemplados en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo [de protección de la seguridad ciudadana], así como procurar la consecución de unos estándares mínimos de paz y convivencia social” dentro del territorio extremeño.

3.2.– La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta y de su Presidente

3.2.1.– Los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura

El número de decretos suscritos por el Presidente de la Junta de Extremadura durante el año 2016 ha sido de un total de 35, que es una cifra similar a la de los dos últimos años (36 en el año 2014 y 38 en el año 2015). Aunque es cierto, no obstante, que en los años 2014 y 2015 dicha cantidad se debió a un elevado número de ceses y nombramientos, que no se han producido en el presente año 2016. La semejanza, en todo caso, entre estos tres períodos consiste en que la inmensa mayoría de los decretos presidenciales han servido para aprobar no tanto disposiciones reglamentarias de carácter general sino, esencialmente, verdaderos actos administrativos, por más que una buena parte de ellos tengan naturaleza general.

En este contexto, los decretos del Presidente se han centrado de manera muy preferente en los ámbitos de la cultura, de la juventud, de la cooperación internacional para el desarrollo y de la atención a los extremeños en el exterior del territorio de la Comunidad Autónoma.

3.2.2.– Los decretos de la Junta de Extremadura

Si el número de decretos presidenciales se había mantenido constante en los últimos años, el correspondiente a los decretos gubernamentales se ha reducido sensiblemente, pasando de 283 en el año 2014 y de 323 en el año 2015 a tan sólo 215 en el año 2016. Y, como en el caso de aquellos, bajo la forma de decreto de la

Junta de Extremadura, se han aprobado tanto disposiciones de carácter general y abstracto como meros actos administrativos.

Al no haber sido este 2016 año de convocatoria y de celebración de comicios autonómicos (y es que en estos períodos abundan los nombramientos y ceses de altos cargos de la Administración autonómica, como se puede comprobar fácilmente al examinar las crónicas sobre Extremadura correspondientes a los años anteriores de este Informe), la inmensa mayoría de los decretos de la Junta se refieren al otorgamiento de subvenciones y otros tipos de ayudas, como sucede, por lo demás, año tras año en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta actividad de fomento se extiende a los ámbitos más diversos, ocupando un lugar muy destacado por su alcance cuantitativo las dirigidas al mundo rural y agrícola. No faltan también los decretos gubernamentales de naturaleza autoorganizativa y de ordenación del personal al servicio de la Administración autonómica, los destinados a la aprobación de currícula en los diferentes niveles educativos y de distintas titulaciones en el ámbito universitario y los dirigidos a la regulación de la caza, agricultura y ganadería, sin olvidar un buen número de disposiciones para la declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de diversas obras públicas, para la declaración de distintos bienes como Bienes de Interés Cultural en sus distintas categorías o como bienes o zonas de especial valor medioambiental o, incluso, para el otorgamiento de reconocimientos a través de la concesión de la Medalla de Extremadura.

4.– Relaciones de colaboración y conflictividad

4.1.– Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura

El nivel de conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Administración General del Estado se ha mantenido durante este año 2016 en unos niveles algo inferiores a los del año 2015, provocando la publicación de tres acuerdos adoptados, bien en diciembre de 2015 o bien en este mismo año 2016, por la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y Extremadura, donde se abordan las controversias suscitadas por el Estado sobre la constitucionalidad de distintos preceptos de otras tantas leyes formales autonómicas. Se han solventado mediante este sistema, en concreto, los conflictos planteados en torno a las tres siguientes normas: 1º) La Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (Acuerdo de 16 de diciembre de 2015 –publicado en el DOE núm. 27, de 10 de febrero de 2016–); 2º) La Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (Acuerdo de 29 de diciembre de 2015 –DOE núm. 32, de 17 de febrero de 2016–); y 3º) La Ley 15/2015, de 16 de abril, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en Extremadura (Acuerdo de 19 de enero de 2016 –DOE núm. 37, de 24 de febrero de 2016–).

Se han publicado, asimismo, otros dos acuerdos de dicho órgano mixto iniciando las negociaciones para la resolución de las desavenencias suscitadas por el Estado sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de sendas normas legales autonómicas: en primer término, el Decreto-ley 1/2016, de 10 de mayo, de medidas extraordinarias contra la exclusión social; y, en segundo término, la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social, norma esta última que supone la transformación en ley formal por el Pleno de la Asamblea de Extremadura, siguiendo el procedimiento legislativo de urgencia, de la casi totalidad del referido Decreto-ley gubernamental. El núcleo de la controversia se centra en ambos casos, fundamentalmente, en las quejas estatales sobre la regulación autonómica de la universalización de la atención sanitaria en el ámbito territorial de Extremadura, al extender la cobertura sanitaria a las personas extranjeras carentes de la condición tanto de asegurados como de beneficiarios dentro del Sistema Nacional de Salud.

4.2.- La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura

Han sido cinco –exactamente igual que en el año 2015– las Sentencias de nuestro TC que, por una u otra circunstancia, han tenido a Extremadura como protagonista durante el año 2016.

A) Tres de estas decisiones resuelven otros tantos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por órganos autonómicos contra sendas normas legales estatales. Dos de estos recursos fueron interpuestos por la Asamblea de Extremadura y el tercero por la Junta de Extremadura.

a) La primera de estas Sentencias, la importante STC 41/2016, de 3 de marzo, estima parcialmente el recurso formulado por el Parlamento autonómico, declarando la inconstitucionalidad, y nulidad, de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, e interpretando de manera conforme con la Constitución la disposición adicional decimoquinta de dicha norma legal relativa a la asunción por parte de las CCAA de competencias municipales en materia de educación, tras enjuiciar los diferentes preceptos impugnados a partir, esencialmente, del concepto constitucional de la garantía institucional de la autonomía local y de las reglas de reparto competencial entre el Estado y las CCAA en materia de hacienda general y de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

b) La segunda de estas resoluciones es la STC 55/2016, de 17 de marzo, que declara, por un lado, la extinción parcial del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra el art. 38 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por desaparición sobrevinida de su objeto, al haber sido declarado ya inconstitucional dicho precepto por la STC 136/2015, de 11 de junio. Y que desestima, por otro, la queja constitucional formulada contra el art. 27 de dicha norma legal gubernamental por una supues-

ta vulneración por parte del Estado de las competencias autonómicas en materia de comercio interior, en la medida en que la fijación del régimen de los horarios comerciales efectuada por este artículo se incardina dentro de las competencias estatales contenidas en el art. 149.1.13ª CE. Y ello, sin que esta regulación básica estatal haya vaciado las competencias constitucionales y estatutarias de Extremadura, pues el precepto impugnado “debe ser completado por la normativa de las Comunidades Autónomas en varios de sus aspectos (horario global de los comercios; fijación del número y determinación de los domingos y festivos de apertura autorizada; o delimitación de zonas de gran afluencia turística, entre otros)”.

c) La tercera de estas Sentencias, la STC 61/2016, de 17 de marzo, desestima en su totalidad, con expresa remisión a la STC 270/2015, de 17 de diciembre, el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Extremadura contra diversos preceptos (mediante los que se establece un nuevo régimen retributivo para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos, y se habilita al Gobierno para la aprobación del régimen jurídico y económico para estas instalaciones con retribución primada) del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, considerando que, en el caso enjuiciado, se cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para considerar válidas las normas legales gubernamentales de urgencia, y que no se han infringido ni los principios de jerarquía normativa, de seguridad jurídica ni de prohibición de la irretroactividad jurídica de las normas restrictivas de los derechos individuales. Esta resolución constitucional contiene un voto particular concurrente, que remite al voto particular a la referida STC 270/2015.

B) Una cuarta Sentencia constitucional, la STC 10/2016, de 1 de febrero, resuelve un recurso de amparo interpuesto por el grupo parlamentario socialista (integrado por los diputados del PSOE y los Regionalistas), y por su portavoz, en la Asamblea de Extremadura contra los acuerdos de la Mesa de la Cámara que inadmitieron a trámite una “Propuesta de Ley de defensa de la Sanidad Pública, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura”. La Sala Primera de nuestro Alto Tribunal acuerda mediante una sentencia de naturaleza meramente declarativa estimar el recurso de amparo por vulneración del derecho al ejercicio de los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), y, en consecuencia, declarar la nulidad de dichos acuerdos de la Mesa del Parlamento autonómico, en la medida en que dicho órgano, al acordar la inadmisión de una iniciativa legislativa, se extralimitó en el ejercicio de las funciones de calificación y admisión de escritos atribuidas por el Reglamento parlamentario a la Mesa de la Asamblea de Extremadura, hurtando juicios de oportunidad política que sólo correspondían al Pleno de la Cámara autonómica.

C) La quinta, y última, decisión de nuestro Alto Tribunal es la STC 104/2016, de 6 de junio, que declara extinguida, por desaparición sobrevenida de su objeto,

una cuestión de inconstitucionalidad planteada en el año 2014 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura contra el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, “en su aplicación al personal laboral del sector público, por posible lesión del art. 9.3 CÉ, sobre el principio de irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales”. Y es que “(L)a recuperación del importe de la paga extra de diciembre de 2012 por el personal del grupo empresarial Extremadura Avante ‘supone la satisfacción extraprocesal de la pretensión deducida en el proceso laboral sobre la que se articula la presente cuestión. Esto la hace perder su objeto, al ser tal satisfacción extraprocesal uno de los posibles supuestos de extinción de la cuestión de inconstitucionalidad’”.