

1.- Introducción

El año 2019 ha traído consigo el paso de la IX a la X Legislatura autonómica, tras las elecciones a la Asamblea de Extremadura que acontecieron durante el mes de mayo.

Esta anualidad ha tenido un marcado carácter electoral, pues, junto a los referidos comicios regionales, los ciudadanos han sido llamados a otras cuatro citas electorales: dos generales, una para el nivel municipal y otra para el Parlamento Europeo. Todas estas convocatorias de los meses de abril, mayo y noviembre han tenido importantes mayorías para el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que han alcanzado su culmen en las elecciones al Parlamento autonómico, saldadas con una holgada mayoría absoluta de este grupo político.

A resultas de esta abrumadora victoria a nivel regional, el máximo dirigente territorial de la referida formación política, D. Guillermo Fernández Vara, fue investido por una mayoría absoluta de la Cámara Legislativa como Presidente autonómico, revalidando de esta manera el mandato que había venido ejerciendo ya durante los cuatro años anteriores, apoyado entonces en una mayoría simple del grupo socialista.

La nueva configuración parlamentaria ha servido para que el Presidente formase en el comienzo mismo del mes de julio un nuevo Gobierno regional con todos sus anteriores Consejeros, a los que se han sumado dos nuevos nombres. La actual estructura gubernamental ha pasado de este modo a contar con nueve miembros, dos de los cuales ostentan, asimismo, sendas vicepresidencias.

Además del mayoritario grupo socialista, que cuenta con treinta y cuatro diputados en la Asamblea de Extremadura (de los sesenta y cinco que componen legalmente este órgano), están también representados en el Parlamento regional el Partido Popular (PP) –con veinte escaños–, Ciudadanos –con siete– y Podemos –con cuatro–. No lo está, sin embargo, Vox al no haber superado la obligada barrera del 5% en ninguna de las dos circunscripciones electorales existentes para los comicios regionales, constituidas por las provincias de Cáceres y de Badajoz. A pesar de esta situación, lo cierto es que, tras las elecciones generales de noviembre de 2019, esta última formación ha pasado a convertirse en la tercera fuerza política a nivel regional tanto en número y porcentaje de votos como a nivel de escaños en el Congreso de los Diputados (con dos representantes), únicamente superada por el PSOE, con sus cinco diputados, y por el PP, que ha logrado tres. En esta lista, Podemos ocupa la cuarta posición, mientras que Ciudadanos ha caído hasta la quinta, pero careciendo ambas formaciones de

una representación en Madrid que haya sido directamente mandatada por los votantes extremeños.

Desde la perspectiva de la actividad normativa, este año de encrucijada entre Legislaturas se ha cerrado con la aprobación de un total de trece leyes formales, entre las cuales no se encuentra la Ley de presupuestos generales autonómicos para 2020. Éste es, en efecto, el quinto ejercicio consecutivo en el que se produce esta circunstancia, pero esta vez no por causas realmente imputables al Ejecutivo regional o a la Asamblea de Extremadura, puesto que el PSOE posee en la misma una mayoría más que suficiente para tal fin, sino por la inestabilidad que ha existido a nivel estatal con un Gobierno en funciones durante la mayor parte del año, que no ha logrado el apoyo necesario para sacar adelante unos Presupuestos Generales del Estado que sirviesen de marco jurídico y económico para las cuentas públicas autonómicas. Estas trece normas legales parlamentarias referidas, que se han dictado en su gran mayoría en los meses finales de la IX Legislatura (un total de once –algunas de ellas con una significativa importancia desde las perspectivas social y del régimen jurídico de las Administraciones públicas–), se han visto, asimismo, acompañadas de un decreto-ley gubernamental en materia de juego aprobado en los primeros días del mes de febrero. Entre las dos leyes formales adoptadas en los meses iniciales de la actual X Legislatura destaca, por su significación política, la destinada a la supresión del límite de mandatos para el acceso a la Presidencia de la Junta de Extremadura.

La labor reglamentaria y, sobre todo, administrativa de esta última Alta Magistratura regional, que se ha materializado en ambos supuestos bajo la forma del Decreto del Presidente, ha sido considerablemente elevada, tal y como resulta propio de un año de comicios autonómicos, destacando por su número los destinados al cese y al nombramiento de los Consejeros de la Junta de Extremadura y, por su importancia desde una perspectiva material, los relativos a la convocatoria de elecciones a la Asamblea de Extremadura y de la sesión constitutiva de esta cámara legislativa, así como el destinado a la reordenación de los departamentos llamados a conformar el nuevo gobierno autonómico. Por lo que respecta a la actividad de la Junta de Extremadura, su número de decretos es muy inferior al de los años de inicio de las VIII y IX Legislatura (estos, 2011 y 2015), e incluso algo más reducido al de los años inmediatamente precedentes (2016, 2017 y 2018). En todo caso, la mayor parte de las decisiones gubernamentales tienen una naturaleza de actos singulares, puesto que han sido el cauce formal para acordar el cese y el nombramiento de los altos cargos de la Administración extremeña. Los decretos consagrados a la actividad de fomento (subvenciones y otros tipos de ayudas), que, año tras año, suelen constituir la temática estrella de la actividad gubernamental en nuestra región, han pasado este ejercicio, sin embargo, a ocupar el segundo lugar desde un punto de vista cuantitativo, aunque a gran distancia de los centrados en la referida cuestión de la designación y cese de los altos rectores de la Administración extremeña.

En el plano de las relaciones entre la Comunidad Autónoma extremeña y la Administración General del Estado destaca la gran actividad que esta anualidad ha tenido la Comisión Bilateral de Cooperación, que ha alcanzado hasta

trece acuerdos, bien para abrir negociaciones sobre normas legales autonómicas cuya constitucionalidad era puesta en entredicho por el Gobierno estatal o bien para la adopción de una solución consensuada que evitase su impugnación ante nuestro Tribunal Constitucional. En este contexto, han sido dos los pronunciamientos de este Alto Tribunal durante este ejercicio en torno al reparto competencial entre el Estado y nuestra Comunidad Autónoma. Pero estas decisiones constitucionales han venido propiciadas, no por un recurso de inconstitucionalidad o por un conflicto de competencias promovido desde la Administración General de Estado, sino por sendas cuestiones de inconstitucionalidad elevadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, y que se enmarcan, desde un punto de vista material, en el viejo conflicto de naturaleza urbanística que desde hace más de una década afecta a la isla del embalse de Valdecañas, ubicada en el río Tajo. Los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional se han cerrado esta anualidad con una tercera Sentencia cuyo origen se encuentra en un recurso de amparo parlamentario promovido por el único diputado no adscrito durante la pasada IX Legislatura en la Asamblea de Extremadura. Esta resolución, que es ciertamente novedosa e importante desde la perspectiva del Derecho parlamentario patrio, sirve precisamente para confirmar que la condición de diputado no adscrito resulta plenamente compatible con el derecho fundamental al acceso, a la permanencia y al ejercicio de los cargos públicos (art. 23 CE), así como para perfilar el contenido esencial de las facultades representativas de que goza esta categoría de diputados.

Por último, creo que merece la pena subrayar en este lugar que nuestra Comunidad Autónoma sigue careciendo de unas infraestructuras ferroviarias equiparables a las del resto del Estado. Las inmensas deficiencias del “tren extremeño” quedaron de manifiesto con las graves averías que sufrieron una multiplicidad de trenes en los primeros días del presente año y que, durante varias jornadas, fueron noticia de portada de la prensa nacional y de los informativos televisivos y radiofónicos. En todo caso, el nivel de reivindicación social sobre esta cuestión se ha ido diluyendo a lo largo de los meses. No son ya, en el momento de escribir estas páginas, noticias destacadas los incidentes ferroviarios, quizá porque puedan haber disminuido y porque, además, el Gobierno regional parezca satisfecho con los avances en la construcción de las infraestructuras. La disminución de las reclamaciones sociales ha llegado hasta tal punto que la manifestación reivindicativa que, gracias al apoyo de todas las instituciones extremeñas, de los partidos políticos más significativos de la región y de amplísimos colectivos sociales, se convocaba cada 18 de noviembre desde 2017, y que contaba con grandísimo número de asistentes, este año ha dejado de estar en el candelero de la actualidad autonómica para formar parte de una historia cada vez más lejana y difusa.

2.– Actividad político-institucional

2.1.– *Los resultados de las elecciones europeas, nacionales y locales en Extremadura*

Las numerosas citas electorales que han caracterizado la actividad político-institucional durante este año 2019 han abarcado todos los niveles territoriales, desde el europeo hasta el municipal, pasando por el estatal y el autonómico. Dejo el comentario de estos últimos comicios para el epígrafe siguiente, dado que, al ser los que sirven para marcar el paso de la IX a la X Legislatura regional, tienen una específica trascendencia para la configuración del arco institucional de nuestra Comunidad Autónoma. Con esta perspectiva, hago a continuación un breve repaso de los resultados de las elecciones europeas, nacionales y locales en nuestro ámbito territorial regional.

a) Las elecciones europeas de 26 de mayo: aunque en este tipo de comicios la circunscripción electoral es única para el conjunto del Reino de España, los datos desglosados correspondientes a la Comunidad Autónoma de Extremadura arrojaron una absoluta mayoría del voto para el PSOE (con más de 277 mil votos –el 45,97% del total–), seguido a enorme distancia, y por este orden, por el PP (con algo más de 155 mil sufragios –el 25,75%–), Ciudadanos (con casi 68 mil apoyos –el 11,25%–), Podemos-Izquierda Unida (con unos 40.600 votantes –el 6,74%–) y Vox (con poco más de 34 mil sufragios –el 5,64%–).

b) La doble cita electoral para la conformación de las Cortes Generales: el 28 de abril se celebraron las primeras elecciones generales de este año 2019, volviendo a repetirse el 10 de noviembre, después de que no se pudiese alcanzar una mayoría parlamentaria suficiente para lograr la investidura de un Presidente del Gobierno que permitiese la conformación de un nuevo equipo gubernamental ni en el mes de julio ni en el de septiembre.

b.1) Las elecciones generales del 28 de abril: estos comicios supusieron una rotunda victoria del PSOE en el conjunto del territorio extremeño con una participación superior al 76% del censo electoral. Nuestra región reparte diez escaños para el Congreso de los Diputados, de los cuales la mitad fueron a parar directamente al referido Partido Socialista (tres por la provincia de Badajoz y dos por la circunscripción de Cáceres), mientras que los cinco restantes se repartieron entre los dos del PP (uno por cada provincia), los dos de Ciudadanos (también uno por provincia) y el obtenido por Vox en la circunscripción pacense. Podemos quedó sin representación parlamentaria regional a nivel estatal. Con respecto a la Cámara Alta, el PSOE obtuvo tres escaños en cada una de las provincias (un total de seis, por tanto), mientras que el PP obtuvo los dos restantes (uno por circunscripción). A estos ocho senadores de elección provincial deben añadirse los dos senadores autonómicos designados por la Asamblea de Extremadura: uno perteneciente al PSOE y el otro al PP (que fue D. José Antonio Monago, Expresidente de la Junta de Extremadura y líder regional de esta formación política).

b.2) Las elecciones generales del 10 de noviembre: estos segundos comicios estatales (un tanto empañados por la caída de la participación ciudadana en siete puntos –esto es, hasta poco más del 69% del censo electoral–) sirvieron para ratificar la aplastante victoria socialista en el conjunto de los procesos electorales celebrados en nuestra región durante la presente anualidad, y, en particular, la conseguida en la anterior convocatoria de abril para la designación de los diputados y senadores representantes de nuestra tierra en las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales. El PSOE alcanzó de nuevo cinco diputados para la Cámara Baja (tres por la circunscripción pacense y dos por la cacereña) y seis senadores (tres por provincia). El PP volvió a ocupar la segunda posición entre las fuerzas políticas concurrentes: con tres diputados (dos por Badajoz y uno por Cáceres) y dos senadores (uno por cada circunscripción provincial). Vox ascendió hasta la tercera posición: con dos escaños en el Congreso de los Diputados (uno por provincia). Quedaron sin representación en las Cortes Generales tanto Podemos (en cuarta posición) como Ciudadanos (que descendió en su peso representativo desde el tercer al quinto lugar).

c) Las elecciones locales de 26 de mayo: las cifras globales de las convocatorias electorales municipales arrojan también una clara mayoría del PSOE en las provincias de Cáceres y de Badajoz.

En el conjunto del territorio cacereño, el PSOE logró más de 100.700 votos que se materializaron en 864 concejales, mientras que el PP con unos 83.300 sufragios consiguió 646 ediles. La tercera fuerza política municipal, muy alejada de las dos anteriores, fue Ciudadanos con casi 16.850 votos y 57 representantes municipales. La coalición Podemos-IU-Equo ocupó la cuarta posición en número de votos con más de 10.800, que se tradujeron en 22 concejales. No obstante, el partido político Extremeños que concurrió separadamente a las municipales tuvo un mayor número de concejales (un total de 47), a pesar de lograr un número muy inferior de apoyos (casi 4.150). La amplia mayoría de representantes municipales del PSOE en la provincia cacereña le ha permitido presidir con mayoría absoluta su Diputación Provincial.

La victoria del PSOE en las elecciones municipales en el conjunto del territorio provincial pacense fue considerablemente más amplia, puesto que sus más de 180 mil votos se tradujeron en 873 concejales. Los casi 111.600 votos del PP y sus 498 ediles le convierten en la segunda fuerza política municipal en Badajoz. Muy alejados de PSOE y de PP han quedado Ciudadanos con algo más de 28.500 votos y 61 regidores, y Podemos-IU-Equo con casi 13.500 sufragios y 38 concejales. Su abrumadora mayoría en la representación municipal ha permitido al PSOE obtener la presidencia de la Diputación Provincial de Badajoz con mayoría absoluta.

2.2.– Las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019 y la conformación de la nueva Asamblea de Extremadura.

La IX Legislatura de la Asamblea de Extremadura se cerró con la presencia de cuatro grupos parlamentarios y la existencia de un diputado no adscrito, que había abandonado durante el año 2018 el PP para integrarse en Vox. El repar-

to de escaños entre los partidos políticos con representación en el Parlamento regional mostraba que el grupo socialista contaba con una mayoría simple de treinta diputados que servía de soporte a un gobierno monocolor encabezado por el Presidente D. Guillermo Fernández Vara. El PP, que al comienzo de la Legislatura contaba con veintiocho escaños, la cerró con veintisiete tras la referida fuga. El grupo parlamentario Podemos-Extremadura estaba conformado por seis diputados, mientras que la única representante de Ciudadanos se integraba en el grupo parlamentario mixto.

Las elecciones regionales de este año, que han servido para abrir la X Legislatura, han reforzado de manera muy considerable la mayoría con la que ya contaba el PSOE en la Asamblea de Extremadura desde el año 2015. Este partido político, en efecto, ha visto aumentar su representación parlamentaria hasta los treinta y cuatro escaños que suponen una holgada mayoría absoluta en el seno de la Cámara Legislativa. Con una participación del 69,48% del censo electoral regional (inferior en torno a un 3,8% con respecto a las elecciones autonómicas de 2015), esta mayoría parlamentaria resulta de la traducción en escaños de 287.619 sufragios de los votantes extremeños (un 46,14% en términos porcentuales). El PSOE ganó en las dos circunscripciones provinciales: mientras que obtuvo catorce escaños en Cáceres (con más de 104 mil apoyos), fueron veinte los logrados en Badajoz (superando los 183 mil votos). La mayoría absoluta así lograda sirvió para investir como Presidente de la Junta para un tercer mandato –y segundo consecutivo– al líder socialista D. Guillermo Fernández Vara.

El PP ha visto muy considerablemente reducida su presencia en la Asamblea autonómica, puesto que se ha quedado con tan sólo veinte escaños tras lograr el apoyo de 168.982 extremeños (un 27,11% del total), que son fruto de la suma de sus diez diputados por la provincia cacereña (alcanzados por sus 69.906 apoyos en esta circunscripción) y de los otros diez logrados en la provincia pacense (con 99.076 sufragios). Al frente de estas dos decenas de diputados en el Parlamento autonómico se sigue manteniendo el líder popular y Expresidente regional D. José Antonio Monago.

Ciudadanos se ha consagrado como la tercera fuerza política extremeña con sus siete diputados, tras alcanzar el soporte de 68.343 extremeños (que suponen el 10,96% de los votos regionales). Estos escaños totales son el resultado de la agregación de los tres logrados en Cáceres (con 26.329 sufragios) y de los cuatro alcanzados en Badajoz (con 42.014 votos). El máximo dirigente regional de este partido es su diputado autonómico D. Cayetano Polo.

La coalición Podemos-IU-Extremeños-Equo ha quedado como última fuerza política con representación en la Cámara autonómica con cuatro escaños (con unos 44 mil apoyos en el conjunto regional), fruto de la adición de sus dos escaños por Cáceres (gracias a sus 18.587 votos) y de otros dos por Badajoz (con 25.722 sufragios). La portavocía de este grupo en la Asamblea de Extremadura está en manos de su cabeza de lista D^a Irene de Miguel.

Vox quedó fuera del Parlamento autonómico, a pesar de haber obtenido en las anteriores elecciones generales del mes de abril un diputado nacional por la provincia de Badajoz y de la posterior consecución de dos (uno por la circuns-

cripción pacense y otro por la cacereña) en los comicios estatales de noviembre. Su exclusión del Parlamento regional se deriva, en todo caso, del hecho de que ni en el conjunto de la Comunidad Autónoma ni en ninguna de las dos provincias aisladamente consideradas ha alcanzado el 5% de los sufragios que es la barrera electoral establecida por normativa extremeña rectora de la materia, puesto que en Cáceres logró el 4,57% y en Badajoz el 4,70%, para un total a nivel global extremeño de casi 29 mil votos.

Tabla 1.– Elecciones autonómicas 2019: 26 de mayo

	<i>Resultados 2019</i>	<i>Variación 2019-2015</i>		
Participación	69,48%	-3,88	Diputados	
Abstención	26,64%	+3,88		
	<i>% s/votantes</i>	<i>Variación</i>	2019	2019-15
Partido Socialista	46,14	+4,64	34	+4
Partido Popular	27,11	-9,89	20	-8
Ciudadanos	10,96	+6,57	7	+6
Podemos-IU- Extremeños-Equo	7,01	-6,72	4	-2
Vox	4,65	+4,37	0	0
Extremadura Unida	0,64	+0,14	0	0
PACMA	0,56	+0,33	0	0

Fuente de los datos de 2019: Diario Oficial de Extremadura, núm. 110, de 10 de junio de 2019.

Fuente de los datos de 2015: Informe de Comunidades Autónomas 2015 (p. 175). El porcentaje de voto de 2015 para Podemos-IU-Extremeños-Equo es el resultado de la suma de sus porcentajes de voto por separado, al no concurrir en coalición en 2015.

2.3.– *La formación de la nueva Junta de Extremadura*

La Asamblea de Extremadura resultante de las elecciones autonómicas de mayo de 2019 volvió a investir el día 25 de junio de 2019 a D. Guillermo Fernández Vara como Presidente de la Junta de Extremadura, máxima magistratura autonómica esta que ya había ostentado durante los períodos 2007-2011 (VII Legislatura) y 2015-2019 (IX Legislatura). A diferencia de lo que sucedió en la anterior investidura (al comienzo de la última Legislatura en julio de 2015), en la que Fernández Vara no recibió ningún voto en contra en el Parlamento autonómico, en su reelección para este nuevo periodo parlamentario de cuatro años el

nuevo Presidente ha contado con el apoyo explícito de la mayoría absoluta que conforman los treinta y cuatro diputados del grupo parlamentario socialista, que lo sustentan, pero ha recibido los votos en contra de los veinte miembros del grupo popular, mientras que los siete representantes de Ciudadanos y los cuatro de Podemos decidieron abstenerse en la votación de investidura.

Una vez efectuada esta designación parlamentaria, el Presidente dictó su Decreto 16/2019, de 1 de julio, por el que se fijó el nuevo organigrama de su gobierno, que contará con nueve Consejerías, teniendo presente que dos de los nuevos Consejeros ostentarán, asimismo, sendas Vicepresidencias de la Junta de Extremadura. Con estas líneas maestras, el nuevo edificio gubernamental, con siete mujeres y dos hombres (además del Presidente D. Guillermo Fernández Vara), queda conformado de la siguiente manera:

1. Vicepresidencia Primera y Consejería de Hacienda y Administración Pública: D.^a Pilar Blanco-Morales Limones.

2. Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales: D. José María Vergeles Blanca.

3. Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio: D.^a Begoña García Bernal.

4. Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital: D. Rafael España Santamaría.

5. Consejería de Educación y Empleo: D.^a María Esther Gutiérrez Morán.

6. Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda: D.^a Leire Iglesias Santiago.

7. Consejería de Igualdad y Portavocía: D.^a Isabel Gil Rosiña.

8. Consejería de Cultura, Turismo y Deportes: D.^a Nuria Flores Redondo.

9. Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: D.^a Olga García García.

Una comparación de esta estructura de gobierno con la existente durante la anterior Legislatura arroja como resultado las siguientes semejanzas y diferencias: en primer término, el número de nueve Consejerías de la recién nombrada Junta es superior al del gobierno autonómico inicial de la IX Legislatura que contaba tan sólo con cinco Consejerías y una Portavocía, e, incluso, más amplia que el existente justo antes de la convocatoria de elecciones en abril de 2019 (al final, por tanto, de la IX Legislatura), momento en el que ya se había elevado a seis el número de Consejerías; en segundo término, el referido gobierno autonómico originario de la anterior Legislatura carecía de Vicepresidencias, aunque es cierto que, con posterioridad –en concreto, en el momento mismo de crearse la sexta Consejería–, se dotó de rango de Vicepresidenta a D.^a Pilar Blanco-Morales Limones, que era la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública; en tercer término, eran siete los nombres del último gobierno de Fernández Vara al final de la pasada Legislatura, y una lectura del nuevo organigrama de la Junta de Extremadura muestra que todos esos hombres

(realmente tan sólo uno) y mujeres (seis) se siguen manteniendo en la cúspide gubernamental.

El referido Decreto presidencial 16/2019 ha encontrado su desarrollo en el Decreto de la Junta de Extremadura 87/2019, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura –modificado por el Decreto 161/2019, de 29 de octubre–. Estas disposiciones han sido complementadas por diversos Decretos gubernamentales (en concreto, los números 162 a 170 del año 2019) mediante los que se establece la estructura orgánica de cada una de las nueve Consejerías.

3.– Actividad normativa

3.1.– La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental

3.1.1.– Un balance global de la IX Legislatura

El año 2019 ha supuesto el final de la IX Legislatura en la Comunidad Autónoma de Extremadura, dirigida por un gobierno del PSOE, presidido por D. Guillermo Fernández Vara, y que se había abierto paso en el año 2015, tras el final de la VIII Legislatura, bajo la dirección de una Junta de Extremadura capitaneada por el líder popular D. José Antonio Monago.

En estos cuatro años, se han aprobado un total de cuarenta y cuatro leyes formales por la Asamblea Legislativa regional: tres, desde la constitución del nuevo gobierno en el verano de 2015 (hasta la convocatoria de elecciones en la primavera de ese año se habían aprobado otras dieciséis); diez, en el ejercicio de 2016; siete, en el año 2017; trece en la anualidad de 2018; y once, hasta la disolución del Parlamento autonómico en la primavera del presente año 2019 (desde el inicio de la X Legislatura se han aprobado dos leyes formales más).

La Junta de Extremadura ha dictado, por su parte, otras cinco normas legales en este período cuatrienal: una de estas normas ha sido un decreto legislativo (en 2018), mientras que las cuatro restantes han adoptado la forma de decreto-ley. En el caso de esta última categoría normativa de legislación de urgencia: durante el año 2016 vio la luz un decreto-ley; dos en el ejercicio de 2018 y otro en febrero del presente año 2019.

3.1.2.– Una consideración previa sobre la actividad legislativa durante el año 2019

Este año constituye un prototípico ejercicio de encrucijada entre dos Legislaturas. El final de la IX ha sido, como suele ser habitual en la práctica parlamentaria autonómica, bastante prolífico en la aprobación de leyes formales puesto que han visto la luz un total de once, a las que debe añadirse un decreto-ley aprobado por la Junta de Extremadura (y convenientemente convalidado por la Asamblea de Extremadura). Este número de normas legales es inferior a las dieciséis leyes aprobadas en el final de la VIII Legislatura en 2015, pero

superior a las nueve normas legales de los últimos meses de la VII Legislatura en el 2011.

El comienzo de la X Legislatura ha traído consigo la aprobación de otras dos leyes formales por el Parlamento autonómico, así como tres Reformas del Reglamento de la Asamblea de Extremadura por parte del Pleno de la Cámara en sesiones celebradas el día 18 de julio de 2019 (DOE núm. 146, de 30 de julio de 2019), el 10 de octubre de 2019 (DOE núm. 201, de 17 de octubre de 2019) y el 24 de octubre de 2019 (DOE núm. 211, de 31 de octubre de 2019). En estas Reformas se han regulado, sucesivamente, la composición de la Mesa de la Cámara (compuesta por ocho miembros con voz y voto: la Presidencia, tres Vicepresidencias y cuatro Secretarías), los requisitos para el nombramiento del letrado mayor y secretario general de la Asamblea (con una primera regulación el 10 de octubre, pero inmediatamente modificada el 24 de octubre) y la situación de cese en la pertenencia de un diputado a un grupo parlamentario por voluntad propia o por su expulsión.

3.1.3.– La legislación de urgencia adoptada por la Junta de Extremadura

Esta legislación de urgencia se ha circunscrito exclusivamente a la adopción del Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del juego responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta norma legal de urgencia ha sido dictada, según su preámbulo, en base a las competencias exclusivas regionales en el ámbito de los “(C)asinos, juegos y apuestas, incluidas las modalidades por medios telemáticos cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Extremadura” (art. 9.1.44 EAEx). Esta disposición legal justifica la urgencia necesaria para su adopción en “la extensión, en los últimos tiempos, de nuevas modalidades de juegos y apuestas reguladas insuficientemente, así como por la proliferación de establecimientos y el grado de participación en las mismas”.

3.1.4.– Las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura

La actividad legislativa del Parlamento autonómico ha arrojado un total de trece leyes. La mayor parte de ellas (hasta un total de diez) son leyes de nuevo cuño, en el sentido de que tienen vida propia por ellas mismas, mientras que otras dos se limitan a modificar leyes autonómicas como puede vislumbrarse con una mera lectura de su rúbrica. Una última y larga norma (la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura) efectúa una modificación de una decena bien larga de otras normas, pero es cierto que una buena parte de su articulado no se integra en ninguna otra ley, sino que, utilizando la expresión ya referida en las líneas anteriores, tiene vida propia e independiente.

En un ensayo de mínima sistematización, las trece leyes formales autonómicas que han visto la luz esta anualidad podrían agruparse, si bien es cierto que con unas amplias dosis de voluntarismo y de discrecionalidad por mi parte, en torno a cinco vectores: el régimen jurídico del Gobierno y de las Administracio-

nes Públicas en Extremadura, el económico-financiero, el social, el sistema de protección de los consumidores y, finalmente, la ordenación de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas.

A) La categoría de leyes donde resulta prevalente la ordenación del régimen jurídico del Gobierno y de la Administración regional engloba un total de cuatro normas, que abordan temas ciertamente dispares. Estas disposiciones legales son, según su orden de aprobación, las siguientes: 1ª) La Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura; 2ª) La Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura; 3ª) La Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y 4ª) La Ley 13/2019, de 16 de octubre, de modificación parcial de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A pesar de que estas cuatro normas tienen una cierta enjundia, el espacio disponible en este trabajo no permite su estudio individualizado. Pero sí que creo oportuno, no obstante, hacer siquiera una mínima referencia al contenido de la última ley formal citada (la 13/2019). Y es que, aunque es de artículo único (y, por supuesto, la más breve de todas ellas), ha encontrado una enorme resonancia dentro del ámbito político-institucional extremeño por la cuestión que aborda. En efecto, la Asamblea de Extremadura aprobó durante el año 2014 la limitación de mandatos para el Presidente de la Junta de Extremadura. Pues bien, esta limitación ha sido suprimida mediante la derogación del art. 8.3 de la referida Ley autonómica aprobada en la parte final de la VIII Legislatura autonómica, bajo la Presidencia de la Junta de Extremadura por el máximo dirigente regional del PP, D. José Antonio Monago. La justificación fundamental de la medida contenida en la Ley ahora reseñada se efectúa mediante la apelación a distintos informes de organizaciones internacionales (en concreto, del Consejo de Europa, a través de la Comisión de Venecia) o de órganos estatutarios autonómicos (específicamente del Consejo Económico y Social de Extremadura y del desaparecido Consejo Consultivo de Extremadura). A partir de estas opiniones jurídicas, y de la constatación de que el Estatuto de Autonomía extremeño no habilita “al legislador autonómico a establecer tales limitaciones a diferencia de lo que ocurre en algún otro Estatuto de Autonomía”, la exposición de motivos de la Ley concluye que resulta necesario eliminar la limitación de mandatos para concurrir a la Presidencia de la Junta de Extremadura “a fin de garantizar el principio de igualdad en la aplicación de la Constitución, las normas electorales y en el acceso a los cargos electivos de representación política”.

B) El objetivo de la ordenación de la actividad económico-financiera regional está presente en las siguientes dos leyes: 1ª) La Ley 2/2019, de 22 de enero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2019; y 2ª) La Ley 9/2019, de 5 de abril, por la que se modifican la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura, y la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

C) Cuentan con una naturaleza eminentemente social hasta un total de cinco leyes: 1ª) La Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura; 2ª) La Ley 4/2019, de 18 de febrero, de mejora de la eficiencia energética y las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos extremeños; 3ª) La Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada; 4ª) La Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura; y 5ª) La Ley 12/2019, de 11 de octubre, del voluntariado de Extremadura.

D) La importante y compleja materia de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios es la protagonista de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura.

E) El elenco de las problemáticas abordadas por el Legislador extremeño durante el presente año se cierra con la ordenación general de una materia que tiene una triple cara social, económica y administrativa, como es la relativa a los espectáculos públicos y las actividades recreativas. Esta cuestión se regula, en concreto, mediante la Ley 7/2019, de 5 de abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

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

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

Los años de finalización y de comienzo de Legislaturas suelen caracterizarse por un aumento de la actividad formalizada del Presidente de la Junta de Extremadura a través de decretos, que sirven para la aprobación tanto de decisiones de naturaleza singular como de verdaderas disposiciones generales con valor reglamentario. Este año 2019 no ha sido precisamente una excepción, dado que el titular de la máxima Magistratura autonómica ha dictado treinta y seis Decretos del Presidente (siete antes de las elecciones regionales y los veintinueve restantes con posterioridad). Este elevado número es, sin duda, similar a los treinta y ocho firmados en 2015 entre los Presidentes Monago, primero, y Fernández Vara, después.

La absoluta mayoría de los decretos presidenciales durante el presente ejercicio ha estado dirigida al cese y al nombramiento de Consejeros de la Junta de Extremadura, así como a la delegación en ellos por parte del Presidente autonómico de la firma de los convenios de colaboración con el Estado suscritos por nuestra región en el ámbito de sus correspondientes competencias. Fuera de estas disposiciones, y de las características convocatorias de subvenciones en los sectores de actividad sobre los que el Presidente ejerce directamente sus potestades, los tres Decretos del Presidente más significativos han sido el relativo a la convocatoria de elecciones a la Asamblea de Extremadura (Decreto del Presidente 1/2019, de 1 de abril), el referido a la convocatoria de la sesión constitutiva del Parlamento autonómico (Decreto del Presidente 8/2019, de 3 de junio) y el consagrado a la modificación de la denominación, del número y de las compe-

tencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto del Presidente 16/2019, de 1 de julio).

3.2.2.–*Los decretos de la Junta de Extremadura*

El número “oficial” de decretos gubernamentales durante este año de comienzo de la X Legislatura es de 204, que es una cifra bastante inferior a las de los inicios de la IX y de la VIII Legislatura, puesto que en 2015 se aprobaron 323 y en 2011 un total de 305. Es cierto que, exceptuando precisamente el año 2015, el número de disposiciones gubernamentales de este final de ciclo no es muy distinto, cuanto menos sobre el papel, al de los años 2016, 2017 y 2018 en los que se dictaron 215, 220 y 212 respectivamente. De todas las disposiciones gubernamentales con la forma jurídica de decreto de este ejercicio de 2019 únicamente 65 fueron emanadas antes de la conformación del nuevo gobierno extremeño en los albores del mes de julio.

Entrecomillaba premeditadamente en el párrafo anterior el adjetivo “oficial” que servía para calificar al sustantivo “número” (de decretos de la Junta de Extremadura), y esta circunstancia requiere los siguientes comentarios: 1º) En primer término, esta cifra “oficial” proviene de que ya comenzado el año 2020 se han publicado los Decretos 203/2019, de 27 de diciembre (DOE núm. 3, de 7 de enero de 2020) y 204/2019, de 27 de diciembre (en un diario oficial anterior: DOE núm. 2, de 3 de enero de 2020); 2º) En segundo término, en el DOE núm. 247, de 26 de diciembre de 2019, se publicaron cuatro decretos fechados en octubre (en concreto, los Decretos 187/2019, 188/2019 y 189/2019, de 15 de octubre –todos ellos– y el Decreto 200/2019, de 22 de octubre), a pesar de que el DOE ha publicado numerosos decretos con un número anterior al 187, pero con una fecha posterior a octubre (por ejemplo, el Decreto 185/2019, de 17 de diciembre –DOE núm. 245, de 23 de diciembre–, o el Decreto 186/2019, de 17 de diciembre –DOE núm. 249, de 30 de diciembre de 2019–); y 3º) En tercer término, nótese que en el referido DOE núm. 247, de 26 de diciembre de 2019, se publican el Decreto 189/2019 y, acto seguido, el Decreto 200/2019. Estos datos nos llevan a pensar que ha podido producirse un error en la numeración de los decretos gubernamentales, no habiéndose dictado (y, por tanto, no existiendo realmente) esta anualidad los Decretos núms. 190 a 199. Debe destacarse, asimismo, que no parece compatibilizarse mucho con una buena técnica normativa que decretos publicados en el DOE con un ordinal más avanzado tengan una fecha anterior a otros con una numeración inferior, pero con fecha posterior (compárese, por ejemplo, el Decreto 189/2019, de 15 de octubre, con el Decreto 186/2019, de 17 de diciembre). De ser ciertas estas consideraciones, la conclusión final resultante es que el número “oficial” de decretos (204) no coincidiría con el número “real”. Este último número sería de 194 decretos; una cifra inferior en diez unidades a la oficial.

En todo caso, el decreto gubernamental ha sido la forma de aprobación de distintas normas reglamentarias, pero, sobre todo, de una gran cantidad de actos singulares. Como todas las anualidades de nacimiento de una nueva Le-

gislatura, en 2019 han destacado, sin ningún género de dudas, los referidos a los ceses y nombramientos de los altos cargos que sirven para configurar el Gobierno y la Administración autonómica, a los que debe añadirse, a comienzos de año, el Decreto 2/2019, de 8 de enero, para el nombramiento de don Antonio Hidalgo García, como nuevo Rector de la Universidad de Extremadura, tras las elecciones celebradas en esta institución académica a finales de 2018. El número de este tipo de decretos casi ha alcanzado las nueve decenas, que constituye una cantidad muy superior a la de cualquier otra temática abordada durante el presente ejercicio por la Junta de Extremadura. Este ámbito material ha superado con creces durante esta anualidad, incluso, la que ejercicio tras ejercicio suele ser la materia estrella de la actividad gubernamental regional (las subvenciones y otros tipos de ayudas), que ha ocupado, ciertamente, el segundo lugar desde un punto de vista cuantitativo, pero a una gran distancia de la referida cuestión relativa a la designación y al cese de altos cargos, pues su número no ha llegado ni siquiera a la treintena de decretos.

4.- La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado

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

Esta anualidad se ha caracterizado por la existencia de un muy notable número de controversias entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura, provocando en hasta ocho ocasiones el inicio de negociaciones para solventar discrepancias sobre la constitucionalidad de diversas normas autonómicas con rango de ley en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre ambas Administraciones Territoriales.

A) De estos ocho conflictos, y en primer lugar, cuatro han quedado totalmente solventados a través de sendos acuerdos adoptados por la propia Comisión Bilateral de Cooperación a lo largo de este mismo año. En efecto, han quedado solucionadas de este modo las discrepancias formuladas por la Administración General del Estado en relación con diversos preceptos de dos normas legales autonómicas de 2018 y de otras dos de 2019: 1ª) La Ley 9/2018, de 30 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Extremadura: las negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral tuvieron comienzo en un Acuerdo de 8 de enero de 2019, quedando concluidas de manera satisfactoria para ambas partes mediante Acuerdo de 15 de mayo de 2019; 2ª) El Decreto-ley 1/2018, de 20 de noviembre, por el que se modifica la Ley 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura: las negociaciones sobre la constitucionalidad del apartado primero del artículo único de esta norma legal de urgencia se abrieron mediante Acuerdo de 23 de enero de 2019, resolviéndose las discrepancias por Acuerdo de 8 de julio de 2019; 3ª) La Ley 2/2019, de 22 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2019: el debate jurídico sobre la constitucionalidad de dos preceptos de esta Ley autonómica se inició a través de un Acuerdo de 12 de marzo de 2019

y se ultimó, a satisfacción de ambas partes, por Acuerdo de 26 de julio de 2019; y 4ª) La Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada: las discrepancias expresadas por la Administración General del Estado sobre el ajuste constitucional de un precepto de esta Ley autonómica provocaron la apertura de negociaciones en el seno Comisión Bilateral de Cooperación por Acuerdo de 7 de mayo de 2019, llegándose a una solución consensuada mediante Acuerdo de 3 de octubre de 2019.

B) En segundo lugar, aunque este órgano mixto ha iniciado, a través de la firma de los correspondientes acuerdos, las negociaciones para la resolución de las desavenencias suscitadas por la Administración General del Estado, sigue todavía pendiente en el momento de redactar este trabajo un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de las tres siguientes normas legales autonómicas: 1ª) El Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del juego responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura: el comienzo de las negociaciones sobre los dos preceptos controvertidos de esta norma legal de urgencia tuvo lugar mediante Acuerdo de 24 de abril de 2019; 2ª) La Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura: mediante Acuerdo de 18 de junio de 2019 la Comisión Bilateral decidió iniciar las negociaciones para resolver las controversias constitucionales en torno a tres preceptos de esta Ley regional; y 3ª) La Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura: las negociaciones para la resolución de las discrepancias constitucionales sobre más de una decena de disposiciones de esta Ley autonómica se iniciaron mediante Acuerdo de 10 de julio de 2019.

C) En tercer lugar, ya iniciado el presente año, en concreto en el DOE núm. 15, de 23 de enero de 2019, se publicó el Acuerdo de 20 de noviembre de 2018, de la Comisión Bilateral de Cooperación, mediante el que se puso fin a la controversia constitucional que enfrentaba a la Administración General del Estado con la Comunidad Autónoma de Extremadura en relación con algunos preceptos de la Ley autonómica 4/2018, de 21 de febrero, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura.

D) En cuarto y último lugar, por Acuerdo de 17 de abril de 2019 se iniciaron negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación para la resolución de las controversias sobre diversos preceptos de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura. Estas negociaciones no parece que hayan alcanzado el resultado positivo esperado en la medida en que el DOE núm. 249, de 30 de diciembre de 2019, ha publicado el edicto del Tribunal Constitucional de 10 de diciembre de 2019 en el que se da cuenta de que el Pleno de este órgano ha acordado la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad núm. 6835-2019, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, a través de la Abogacía del Estado, contra cuatro preceptos de la referida Ley autonómica destinada a la protección de los consumidores en nuestra región.

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

El Tribunal Constitucional ha dictado tres Sentencias, durante el presente ejercicio, que afectan de una manera muy específica y directa a nuestra Comunidad Autónoma. Veámoslas brevemente.

a) Las SsTC 134/2019, de 13 de noviembre, y 152/2019, de 25 de noviembre, tienen su origen en sendas cuestiones de inconstitucionalidad (las núms. 2560-2019 y 2561-2019, respectivamente), elevadas al Alto Tribunal por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con un objeto idéntico: la expresión de las dudas de este órgano jurisdiccional con respecto al ajuste con nuestra Carta Magna de dos preceptos legales autonómicos, como son, en primer término, el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –en la redacción dada a este precepto por la Ley autonómica 9/2011, de 29 de marzo–, y, en segundo término, la disposición adicional única de esta última norma legal dictada por la Asamblea de Extremadura en el año 2011. Estas dos resoluciones constitucionales se enmarcan dentro del largo conflicto jurídico que afecta a la ordenación urbanística de los terrenos de una isla en el embalse de Valdecañas (río Tajo).

De las dos resoluciones constitucionales citadas, la verdaderamente clave es, sin duda, la STC 134/2019 (puesto que la STC 152/2019 es absolutamente tributaria de aquélla), que declara la inconstitucionalidad (y nulidad) del art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la vieja Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 –en la redacción dada a este precepto por el artículo único de la Ley 9/2011, de 29 de marzo–, por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata de las reglas 1ª y 23ª del apartado primero del art. 149 CE, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental. Para comprender la repercusión de este pronunciamiento, debe tenerse en cuenta que los terrenos de la isla de Valdecañas están dentro de esta Red y su transformación urbanística para la construcción de un gran y lujoso complejo residencial es evidente.

b) La STC 159/2019, de 12 de diciembre, enjuicia un recurso de amparo parlamentario promovido, sobre la base del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979, por un diputado de la Asamblea de Extremadura contra diversos acuerdos de la Mesa de este Parlamento autonómico. Esta decisión constitucional declara la vulneración del derecho fundamental de un antiguo miembro del grupo popular (D. Juan Antonio Morales Álvarez), que abandonó esta formación adquiriendo la condición de diputado no adscrito, “a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE)” por diversos acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Extremadura “en la medida que privan en términos absolutos al demandante del derecho a formular propuestas de pronunciamiento en pleno” (apartado primero del fallo). La importante novedad de la doctrina constitucional fijada por esta Sentencia radica en su declaración de que la figura del diputado no adscrito no es lesiva del

referido derecho fundamental al acceso, a la permanencia y al ejercicio de cargos públicos de naturaleza representativa por los ciudadanos (art. 23.2 CE).

Anexo

Tabla 2.— Resultados de las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019 en Extremadura

	Votantes (100%)	PSOE		PP		C's		Podemos		Vox	
		Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Badajoz	382.383	183.249	47,92	99.076	25,91	42.014	10,98	25.722	6,72	17.980	4,70
Cáceres	240.905	104.370	43,32	69.906	29,01	26.329	10,92	18.587	7,71	11.012	4,57
Extremadura	623.288	287.619	46,14	168.982	27,11	68.343	10,96	44.309	7,01	28.992	4,65

Fuente de los datos de 2019: Diario Oficial de Extremadura, núm. 110, de 10 de junio de 2019.