

## **EXTREMADURA**

*Ignacio Sánchez-Amor*

### **1. Desarrollo estatutario**

Durante 1990, tal y como se había anunciado por parte de la Junta de Extremadura, se acomete el desarrollo del artículo 16 del Estatuto mediante la remisión del proyecto y la aprobación de la ley que disciplina las relaciones de las Diputaciones Provinciales y las Instituciones de la Comunidad. Resta, no obstante, el desarrollo de la previsión estatutaria de creación de un alto órgano consultivo del tipo de los creados por otras Comunidades (art. 54).

### **2. Actividad normativa: Leyes**

De mayor importancia sustancial que la actividad desarrollada el año anterior, aún se trata de un número escaso de leyes, concretamente ocho, si bien no hay que perder de vista que esta cifra supone doblar el número de las aprobadas en 1989, acercándose más al promedio del resto de las Comunidades. Pero, por encima de su número, es destacable que, salvo en un caso, no se trata de leyes medida o de mínimo relieve público. Por el contrario, puede afirmarse que durante 1990 el papel normativo de la Asamblea ha sido mucho más relevante de lo que lo fue en 1989, convirtiéndose en la institución cuyas actuaciones han sido seguidas con más interés por los medios de comunicación y la opinión pública.

La Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura, desarrolla la competencia cuya delimitación definitiva difería el Estatuto hasta la aprobación de la correspondiente Ley Orgánica estatal (art.7.1.21). Dicha operación se retrasó hasta la aprobación en 1986 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuyas determinaciones al respecto suponían de hecho una evidente reducción de las expectativas autonómicas. En efecto, el ámbito material de actuación quedaba encorseado entre la garantía constitucional de la autonomía municipal y una interpretación expansiva de las competencias centrales a través de la inclusión de las policías locales en el marco normativo del sistema global de seguridad pública (sacándolas, por tanto, de su tradicional encuadramiento legal en el campo del derecho local). Así pues, a partir de la Ley Orgánica, el genérico título estatutario de coordinación se reduce al ejercicio de funciones de emisión de normas-marco; de homogeneización de medios; de fijación de criterios de selección, formación y promoción; y a la creación de centros de formación específicos.

La ley extremeña incluye entre sus determinaciones la posibilidad de mancomunar el servicio de policía local «de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la legislación aplicable de régimen local y en la presente ley». A pesar de la prudencia de la

formulación, y tal como se esperaba dados los precedentes de otras leyes autonómicas al respecto (ver *Informe Pi i Sunyer 1989*, pág. 152), el Gobierno central ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra determinados extremos de la ley tocantes a esta posibilidad de mancomunar el servicio de policía, al intercambio recíproco de información entre los cuerpos municipales y a la firma de convenios con los Ayuntamientos para la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Administración autonómica. Se trata de la primera ocasión en la que el Gobierno de la nación recurre una ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura. De informaciones periodísticas posteriores se deduce que los responsables del proyecto conocían la postura del Gobierno sobre los borradores manejados, a pesar de lo cual se insistió en la formulación aprobada. Durante la tramitación parlamentaria ningún grupo hizo referencia a ese posible conflicto, ni alegó el eventual roce con competencias estatales.

Tras una animada discusión parlamentaria, fue aprobada la Ley 4/1990, de 26 de octubre, de Oferta Turística Complementaria, que pretende incentivar la instalación de campos de golf possibilitando la construcción de instalaciones hoteleras anejas y viviendas unifamiliares. Era necesaria cobertura legal suficiente para excepcionar algunas determinaciones de la vigente Ley del Suelo sobre edificaciones y licencias en suelo no urbanizable. Se regula la tramitación de los proyectos, la participación de los Ayuntamientos en el procedimiento y las garantías para la efectiva realización de las instalaciones, impidiendo la construcción de las edificaciones anejas hasta la puesta en marcha de las instalaciones deportivas.

Para el completo desarrollo de las previsiones estatutarias sobre las instituciones de la Comunidad Autónoma, venía reclamándose desde hacía tiempo la aprobación de la ley que ordenase las relaciones con las Diputaciones Provinciales. En ese sentido ya se había anunciado por el Presidente el próximo envío a la Cámara en el debate del «estado de la región». Asimismo, a iniciativa del CDS, la Cámara aprobó la Proposición no de ley 87/II, que instaba a la presentación del correspondiente Proyecto de Ley. Por fin, el 30 de noviembre la Asamblea aprobó la Ley 5/1990, de Relaciones Interadministrativas entre las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura con los votos favorables de los Grupos Socialista y Centro Democrático y Social. Durante la intensa discusión parlamentaria se pusieron de manifiesto las esperadas concepciones enfrentadas sobre el papel de las Corporaciones Provinciales, desde la de Izquierda Unida, que consideraba que el proyecto gubernamental dejaba intocado el sistema anterior, hasta la del Grupo Popular, que, por el contrario, consideró el texto como un ataque directo a la supervivencia de las Diputaciones, pasando por las posturas regionalistas, desde las que se reclamaba incluso la creación de una provincia única. La Ley se concibe como un marco para posteriores actuaciones, no sólo del Ejecutivo, sino del propio legislativo, pues, por ejemplo, la determinación concreta de las competencias transferidas o las delegadas se pospone a futuras leyes sectoriales. Sí se determinan, por contra, las funciones provinciales de interés general para la región, susceptibles de coordinación, ya mediante Planes Sectoriales o Provinciales, ya mediante Convenios Interadministrativos. También se prevé la denominada Unión Presupuestaria, para que las normas financieras de las Diputaciones se adapten a las previsiones de las normas de coordinación vigentes en cada

momento. Se crea una Comisión paritaria Junta-Diputaciones para el impulso y seguimiento del contenido de la Ley.

La Ley de Presupuestos de la Comunidad para 1991 se estructura por primera vez por Programas, dando cumplimiento a una exigencia legal largamente preterida. La cuantía del estado de gastos supera, asimismo por primera vez, la barrera psicológica de los cien mil millones (horizonte al que se habían referido durante el año diversos agentes sociales), merced a la previsión de operaciones de endeudamiento de unos trece mil millones de pesetas, a pesar de lo cual Extremadura es una de las regiones que menos ha recurrido a operaciones de deuda pública.

Pero, sin ser los ya citados desdeñables, el texto que ha concitado el mayor interés por parte de los actores políticos, sociales e institucionales durante todo el año 1990 ha sido el de la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura. El origen remoto del proyecto gubernamental puede fijarse convencionalmente en la muerte de unos jóvenes furtivos ahogados en un río crecido tras una persecución por la Guardia Civil; las circunstancias de todo tipo que rodearon el suceso conmovieron profundamente a la sociedad extremeña y fueron el centro de múltiples intervenciones públicas de todos los sectores sociales y políticos, incluido el propio Presidente de la Junta. Pero también en el origen de la Ley está la necesidad de regular fuertes intereses económicos de propietarios agrícolas, sociedades de caza e industriales cinegéticos, amen de las posiciones ideológicas defendidas desde las pujantes asociaciones conservacionistas. Desde el inicio de su redacción, el borrador gubernamental fue hecho público para la discusión por parte de los sectores concernidos; el principal impulsor del texto, el Director de la Agencia del Medio Ambiente, ha sostenido decenas de reuniones con los representantes de cualesquiera intereses afectados por el proyecto, todo ello a la luz de la opinión pública, puntualmente informada de las sucesivas posiciones de unos y otros. Este proceso de discusión pública ha alcanzado en ocasiones un grado de apasionamiento desconocido en otras actuaciones de la Junta; así, ante la sospecha en medios gubernamentales de que un arrasador incendio en el Parque Natural de Monfragüe había supuesto una acción de «aviso» en contra del proyecto, hubo quien desde sectores políticos conservadores vaticinó que la futura Ley iba a convertir la región en un «braser»; asimismo, una influyente asociación de propietarios agrícolas aconsejó públicamente a sus miembros que arrasasen la caza de sus tierras, pues su presencia solo iba a reportarles perjuicios.

La discusión parlamentaria mantuvo el tono apasionado de los meses precedentes, especialmente en puntos como la prohibición absoluta del ejercicio de la caza en los Parques Naturales y el régimen fiscal de los terrenos cinegéticos. El texto finalmente aprobado regula con pretensión de complitud todas las materias conexas al ejercicio de la caza. Sus ejes vertebradores son la conservación de la naturaleza, favorecer el ejercicio de la caza a los aficionados modestos y conseguir que la riqueza que generan los cotos privados repercuta en los ingresos públicos regionales. En su centenar de artículos se pasa revista a todas las facetas de la cuestión, desde las sanitarias a las fiscales y sancionadoras, con especial detenimiento en los distintos regímenes jurídicos de cada tipo de terreno cinegético (libres, espacios naturales protegidos, refugios, reservas, zonas de caza controlada,

cotos y cercados). El Partido Popular ha manifestado públicamente su disposición a recurrir la Ley ante el Tribunal Constitucional, si los más directos interesados (presumiblemente, los propietarios de cotos), así se lo solicitan.

Aunque no se trate en puridad de un texto normativo de la Comunidad, debe reseñarse la tramitación en la Asamblea de Extremadura de la primera propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, en consonancia con los pactos al respecto habidos en el conjunto de las fuerzas políticas mayoritarias en el Estado y en la propia Comunidad Autónoma para evitar la celebración de los próximos comicios autonómicos en el verano. En Extremadura se adhirieron al citado pacto político los partidos Socialista, Popular y Centro Democrático y Social, aunque la iniciativa formal fue un proyecto de ley presentado por el ejecutivo a la Cámara. La fórmula escogida para solucionar la cuestión requiere la mera reformulación de un sólo artículo, el 22, que remite la convocatoria por parte del Presidente de la Junta a «los términos previstos en la Ley que regula el Régimen Electoral General, de manera que se realicen el cuarto domingo de mayo cada cuatro años». Queda en el aire, pues, la persistencia o no de la Cámara durante el periodo electoral, ya que el propio Estatuto asegura a los electos anteriores un mandato de cuatro años.

Como norma con rango de ley, y por primera vez en Extremadura, cuyo Estatuto no prevé tal fórmula normativa, se aprobó el Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, tras la reforma efectuada a través de la Ley 3/1990. La autorización se ceñía a la emisión de un texto mediante la mera modificación de las numeraciones de los artículos y las remisiones internas que contuviesen, a efectos de la constancia en un solo documento para mayor claridad y seguridad jurídica. Dado lo exiguo de la delegación, la Asamblea no obligó al establecimiento de controles adicionales

Respecto de las proposiciones de ley, tan sólo destacar la presentación por la Agrupación de Izquierda Unida (Grupo Mixto) de dos iniciativas, sobre la creación de un banco de tierras y sobre la regulación de los debates anuales de política general, que no contaron con la aquiescencia de la mayoría. También la Mesa de la Cámara aprobó en uso de su potestad de organización doméstica unas «Normas Reguladoras de la Junta de Personal», consideradas complementarias del Reglamento de Régimen Interior y de Gobierno de la Asamblea de Extremadura (BOAE núm. 136).

### **3. Actividad normativa: reglamentos**

También en 1990 se observa un gran número de normas que contienen modificaciones administrativas, si bien ha desaparecido la movilidad de las estructuras orgánicas que caracterizó la actividad reglamentaria en el año 1989. Subsisten, sin embargo, en buena medida las creaciones o modificaciones de todo tipo de órganos de coordinación, de representación de intereses y de consulta, sobre cuya proliferación como síntoma de una actitud consociativa del ejecutivo luego se dirá. Así, encontramos las referidas al Patronato de la ciudad de Mérida, la Junta Rectora del Parque

de Monfragüe, la Comisión Asesora de Arqueología, el Consejo de Comunidades Extremeñas, la Comisión Regional de Lucha contra la Drogodependencia, las comisiones locales de adjudicación de viviendas sociales, la Comisión de Urbanismo de Extremadura, el Consejo Regional de Deportes, las Comisiones de Coordinación y Seguimiento de las Ayudas de Inserción, las comisiones de montes de Hurdes y Siberia, la Comisión y el Registro del artesanado, la Comisión de control del Convenio con el Instituto Geográfico o el Consejo Regional de Servicios sociales. Es de destacar en este mismo sentido que tampoco las leyes de iniciativa del ejecutivo escapan a esta tendencia de creación de órganos colaterales, pues tanto la de Policías Locales, como las de Relaciones con las Diputaciones y de Caza, contienen este tipo de manifestaciones de administración consultiva. También dentro de este grupo de los reglamentos organizativos hallamos los referidos a la nueva contabilidad y la creación de áreas en la ordenación de pagos, a la distribución de los veterinarios adscritos al departamento de Sanidad en las Zonas y Áreas de Salud, a modificaciones en Zonas de Salud, y en el específico campo de la función pública, el Decreto de atribución de competencias en materia de personal y el de funciones de los veterinarios adscritos a Agricultura. También de carácter reflexivo son las modificaciones de la regulación de la Medalla de Extremadura y la declaración de obligatoriedad de uso de las determinaciones de un programa de identidad corporativa (Manual de Diseño Gráfico).

Otros sectores reseñables son:

— Régimen jurídico y procedimiento (concesión de autorizaciones para excavaciones arqueológicas, regularización de la situación de ocupantes de viviendas de la Junta de Extremadura, trámites expropiatorios en las obras de los Planes Provinciales, autorización para convenios de gestión de obras y suministros, regulación general de la concesión de subvenciones o funcionamiento de los Centros de Atención Administrativa).

— Agricultura y ganadería (declaración de superficies de algodón, ayudas a agricultores para introducción de nuevas especies o variedades, ayudas aceite de oliva, colaboración empresarios para variedades de especies experimentales, prima productores de carne de vacuno, matanzas domiciliarias, control del traslado de équidos). Algunas de estos reglamentos suponen ejemplos de colaboración con la Administración del Estado en políticas de la Comunidad Europea.

— Hacienda de la Comunidad (bienes y servicios retribuidos con precios públicos, recaudación de tasas y precios, nueva organización informática contable).

— Asistencia Social (Ayudas de integración social, Plan general de subvenciones para 1991, Consejo Extremeño de Servicios Sociales).

— Denominaciones de origen (Reglamento de los productos «Dehesa de Extremadura», Comisión Interprofesional «Vinos de la tierra»).

— Administración local (constitución de agrupaciones de municipios para el sostenimiento en común de puestos de Secretario-Interventor, fomento de mancomunidades).

— Artesanía (Decreto general de regulación del artesanado).

- Caza (periodos hábiles y otras regulaciones sobre actividades prohibidas y especies protegidas).
- Turismo (establecimientos hoteleros).
- Seguridad pública (Plan contra los incendios forestales INFOEX).
- Montes (Plan INFOEX y Comisiones de las Hurdes y Siberia Extremeña).
- Vivienda (normalización jurídica de las situaciones de los ocupantes de viviendas de la Administración, adjudicación de viviendas sociales).

Se aprecia, como viene siendo habitual en la práctica normativa de muchos Ejecutivos autonómicos, la ausencia de reglamentos generales de desarrollo de leyes propias y el peso excesivo de disposiciones procedimentales y organizativas. Debe reiterarse, pues, el análisis hecho respecto de los reglamentos del año 1989 y la persistencia de un modelo político-normativo que tiende a conducir las políticas propias por vías subvencionales y de gestión, con olvido de las fórmulas prescriptivas (ver *Informe 1989*, pág. 151). No obstante, dada la mayor actividad legislativa material habida en la Cámara regional durante 1990, cabe esperar una reavivación de la potestad normativa sustancial del Consejo de Gobierno durante 1991.

Siguen siendo muchas las normas encargadas de disciplinar los procedimientos de subvención, tanto de tipo asistencial o social como dirigidas a actividades económicas con fin de lucro. A este respecto, y después de un largo periodo de indefinición sobre los instrumentos normativos adecuados para encauzar estas operaciones, se ha aprobado el Decreto 77/1990, que veta la posibilidad, antes muy utilizada, de que se establecieran regímenes de subvenciones por simple Orden de Consejero. Con la nueva regulación se asegura un adecuado rango normativo en relación con actividades públicas que rozan el derecho europeo de la competencia, el derecho constitucional de igualdad y el de libre empresa, al tiempo que se consigue un mayor control por parte del Consejo de Gobierno de los Departamentos en el uso de los fondos presupuestarios asignados. Con la nueva normativa, se requiere un Decreto que fije las características esenciales de la subvención (objeto, criterios de concesión, cuantías, etc.), permitiéndose una posterior fijación de procedimientos concretos mediante Orden de la Consejería autorizada (documentación necesaria, tramitación, percepción, etc.). Asimismo, con buen criterio, se flexibilizan los requisitos normativos en el caso de ayudas a actividades sin fines económicos o de lucro.

También es de destacar la escasez de reglamentos en aplicación de normativa europea. Los que se han emitido durante 1990 corresponden en exclusividad a materias agrícolas y ganaderas y se han dictado para colaborar con la Administración estatal en la aplicación de las correspondientes políticas comunitarias. En consecuencia, se parte siempre de una norma estatal previa (por lo general Orden del Ministerio de Agricultura) que encarga a la Comunidad Autónoma la gestión y tramitación de determinados expedientes (declaraciones de superficie, primas y ayudas, etc.).

### 3. Actividad de gestión

En consonancia con lo dicho sobre el sesgo no prescriptivo de las normas emanadas del Ejecutivo, se comprenderá que buena parte de sus esfuerzos se concentren en una adecuada distribución territorial de los fondos públicos. Los esfuerzos se concentran en la maximización de los porcentajes dedicados a inversión, que durante 1990 está previsto alcancen un 66% (Capítulos VI y VII) del total de los créditos presupuestarios. Los sectores prioritarios son la creación de empleo, la construcción de infraestructuras básicas de comunicaciones (especialmente, carreteras), la reforma de las estructuras agrarias, las obras hidráulicas, la vivienda social y la dotación de servicios a los municipios, según planes de mínimos por sectores. El hecho de que la Administración autonómica sea esencialmente inversora y concurrente con las Diputaciones da lugar a que se multipliquen los nuevos servicios municipales (casas de cultura, instalaciones deportivas, urbanización, etc.), pero crea dificultades de mantenimiento a los Ayuntamientos, cuyas previsiones para gastos corrientes y de personal se disparan sin que por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma se palie esa deficiencia estructural del sistema. En consecuencia son cada vez más las voces que reclaman la creación de sistemas de transferencia de capital que puedan ser empleados en cualquier necesidad municipal (fondos de cooperación municipal no finalistas).

### 4. Relaciones de colaboración

Siguiendo también en este punto la tónica general, no se han formalizado acuerdos con otras Comunidades Autónomas. Las actuales dificultades normativas parecen estar cegando una vía cooperativa que ha dado excelentes resultados en otros sistemas comparados. Se acentúa, sin embargo, la ya frecuente firma de convenios de todo tipo con la Administración central y sus organismos dependientes; así, se cuentan una veintena de autorizaciones de firma por parte del Consejo de Gobierno a los Consejeros, para acuerdos sobre las más variadas materias con múltiples departamentos (Asistencia Social, Educación y Ciencia, Cultura, Trabajo y Seguridad Social, etc.), y organismos (Instituto Nacional de Empleo, Secretaría de Estado de Hacienda, Instituto de la Juventud, Consejo Superior de Deportes, Instituto de la Mujer, Instituto Geográfico Nacional, Instituto de Salud Carlos III, Instituto Nacional del Consumo, etc.).

Una docena de convenios con las Diputaciones permiten ir haciendo realidad los mecanismos cooperativos previstos pro futuro en la recién aprobada Ley de Relaciones con las Diputaciones (sobre contrataciones de arquitectos para Ayuntamientos, para la financiación de obras de los Planes Provinciales, para inversiones en infraestructura, para la dotación de Secretarios-Interventores a los pequeños ayuntamientos, sobre atención a toxicómanos). También los convenios interadministrativos alcanzan a otras entidades, como las mancomunidades (la de Vegas Altas, para reparaciones de redes de abastecimiento). Otros agrupan a firmantes más dispares (Administración autonómica, Diputación, Ayuntamiento y Caja de Ahorros, para la construcción de un museo en Badajoz; Federación Territorial de

Futbol, para reparaciones en los campos; Universidad, para estudios sobre emigración).

Más de dos centenares de convenios de todo tipo se han autorizado para la firma con los Ayuntamientos de la región. Prácticamente todos los departamentos han utilizado esta fórmula para alguna de sus actuaciones a lo largo del año. En buena medida adoptan este sistema como medio de financiación de problemas concretos, para lo cual, por lo general, la aportación económica corre a cargo de la Junta y la gestión, contratación o ejecución de la obra o servicio corre a cargo de la corporación local. Desde este punto de vista, como ya se adelantaba en el *Informe* del año pasado, se trata de una nueva vía subvencional que permite atender a problemas específicos para los que es inconveniente un sistema concursal clásico.

También se acogen a esta fórmula de los convenios de colaboración sujetos para los que resulta más difícil justificar esta vía, como empresas privadas, cuando de la actuación resulta un interés público y, por cualquier circunstancia, sea imposible o inconveniente promover la concurrencia (proyecto de investigación con una industria cárnica y otra de agricultura biológica, bancos para el apoyo a líneas de créditos subvencionados, con la Federación Regional Empresarial Extremeña, con bancos para la financiación de un espectáculo del Festival de Mérida, con Telefónica, con una empresa pública para la gestión de obras, etc.)

Como muestra de colaboración con otras instancias regionales debe entenderse la pertenencia de Extremadura a la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), asociación privada que agrupa a más de ciento cincuenta entes regionales y que funciona como grupo de presión y representación de sus intereses específicos ante las instituciones europeas. A tal efecto, la ARE tiene el *status* de miembro de la Sección Regional del Consejo Consultivo de las Entidades Locales y Regionales de la Comunidad Europea, órgano de consulta de la Comisión para las cuestiones de política regional. Durante 1990, Extremadura ha formado parte del Comité Permanente de la ARE y ha sido miembro suplente del citado Consejo Consultivo.

## 5. Actividad institucional y política

La Comunidad Autónoma ha seguido disfrutando de la estabilidad política inherente a la existencia de un gobierno mayoritario y sólidamente apoyado por su Grupo Parlamentario. Dada la cercanía de próximos comicios autonómicos, el impulso dado al programa de gobierno ha sido notable, doblándose el número de proyectos legislativos enviados a la Cámara, alguno de los cuales habrán de sustanciarse en el último periodo de sesiones de la actual legislatura. Tal sucederá con el Proyecto de Ley Reguladora del Régimen Jurídico de los Baldíos de Alburquerque, mediante el cual se reitera una inaplicada Ley de 1935 con el fin de conseguir la reunión en una sola mano de las diversas propiedades concurrentes sobre las mismas tierras (derechos de siembra, hierbas de invierno, derechos de arbolado, de apostar, etc.), arcaica situación que impide un adecuado aprovechamiento económico de tales terrenos.

además de una actividad de control menos localista que la llevada a cabo por los conservadores y regionalistas) y en la aparición pública junto a sindicatos, asociaciones ecologistas, etc.; sin embargo, por el momento, ese bloque social no parece haber alcanzado una cohesión suficiente como para permitir un despegue espectacular de la coalición.

Pero, junto a los partidos políticos, a partir señaladamente de la huelga general de 1988, los sindicatos se presentan en la vida pública con una pujanza hasta entonces desconocida. Asumiendo un papel de interlocutores privilegiados que en algunos casos podría presentar zonas secantes con la actividad de los Parlamentos, los sindicatos han conseguido sentar a los Ejecutivos para discutir diversos planes que, en ocasiones, van mucho más allá del ámbito natural económico-social de estas asociaciones. Cuál sea ese espacio en el que los sindicatos estarían legitimados para servir de transmisión de opiniones de la sociedad parece ardua cuestión para esta ocasión, pero no hay que perder de vista que, en sistemas políticos en los que las mayorías parlamentarias estables proporcionan estabilidad a los ejecutivos, éstos deben asegurarse una paz social razonable con aquellas otras fuerzas capaces de movilizar voluntades sin relación directa con los repartos de poder electorales.

También en Extremadura, cuyo Ejecutivo regional se halla en esa cómoda situación respecto del Parlamento, se ha dado este fenómeno con la presentación a la Junta de Extremadura de la denominada Plataforma Sindical Prioritaria (PSP), que dió lugar a una intensa ronda de negociaciones durante los meses de marzo y abril de 1990. A todas luces, las iniciales pretensiones de UGT y CCOO sobrepasaban con mucho los perfiles de una mera tabla reivindicativa dirigida a solventar problemas de los trabajadores en cuanto tales; así, la inclusión de determinados asuntos nítidamente políticos hubiera podido conducir sin más a una injustificada exclusión de las fuerzas políticas que sí presentaron al electorado sus programas al respecto y encontraron acomodo en los escaños de la Asamblea regional. El haber negociado directamente esas cuestiones hubiera supuesto una renegociación del programa de gobierno a espaldas del único órgano legitimado para ese examen y, a la vez, una injustificada entronización de unos nuevos actores políticos eximidos de presentarse a una competencia electoral. En cualquier caso, dada la existencia de materias en las que sí cabía, cuando menos, la discusión, la Junta aceptó emprender al máximo nivel las citadas rondas de negociación.

De tales conversaciones, seguidas puntualmente por los medios de comunicación, surgieron sucesivos acuerdos parciales que al final conformaron un nada desdeñable paquete de medidas a tomar por la Junta de Extremadura. Destacan entre ellos los relativos al Ingreso Mínimo de Inserción (o Salario Social, en los términos preferidos por los sindicatos), a cuya implantación se había negado la Junta medio año antes en la Asamblea, lo cual permite seguir abrigando dudas sobre el deslucido papel de la Cámara en el juego institucional de la Comunidad; la negociación de materias funcionariales, incluida la cláusula de revisión salarial automática a partir de 1990; el compromiso de presentación a la Asamblea de un proyecto de ley de creación de un Consejo Económico y Social; la participación sindical en los Consejos de Administración de empresas

El apretado calendario legislativo del año 1990 ha dejado en un segundo término otros aspectos de la vida de la Cámara. Respecto de la función de control, se siguen manifestando las tendencias ya apreciadas durante 1989, si bien con una cierta flexibilización de las posturas públicas del CDS a partir de unas ofertas de diálogo por parte del Presidente; esta matización puede estar en el origen del voto favorable a una Ley tan trascendente como la de Relaciones con las Diputaciones.

La actividad del partido mayoritario se ha volcado hacia el apoyo a la labor de las instituciones, con escasa presencia pública de sus órganos dirigentes, salvo en aquellos momentos en que una situación conflictiva aconsejaba que la postura de los socialistas fuese asumida ante la opinión pública por el partido y no por algún cargo público concernido; así sucedió, por ejemplo, durante los enfrentamientos verbales con algunos miembros de la judicatura.

Aunque no pueda hablarse en absoluto de acercamiento al PSOE, los líderes del CDS parecen haber limado sus anteriormente apasionadas manifestaciones públicas, descargando la vida política de un innecesario lastre de agresividad verbal. Esta formación, como por lo demás le ha sucedido en el resto del país, ha sufrido las consecuencias de su posición en el arco partidista, con continuas presiones por parte del Partido Popular para hacerse con destacados miembros del partido centrista; tales maniobras, si bien no parecen haber dado como fruto una salida masiva de militantes, sí que han conseguido algunos objetivos destacados (y convenientemente publicitados), como la dimisión de su escaño e inmediata incorporación al Partido Popular del portavoz parlamentario del Grupo del CDS. Otras defecciones del campo de los centristas, justificadas por problemas internos, se han materializado en la desaparición del Grupo del CDS en el Ayuntamiento de la capital autonómica.

Por su parte, el Partido Popular, destacado numericamente del resto de la oposición, sigue sin deshojar la margarita de su candidato a enfrentarse electoralmente a Rodríguez Ibarra. La reciente elección del Diputado Luis Ramallo (conocido por su tenaz seguimiento en las Cortes de asuntos como RUMASA o RTVE), como Secretario Regional del PP pareció despejar la incógnita, pero a fines de año las escasas perspectivas y la condición impuesta a los candidatos autonómicos por los dirigentes nacionales de dejar los escaños de las Cortes, parecen haber frenado la operación iniciada. En cualquier caso, esa indefinición no hace sino jugar a favor de los socialistas, cuyo liderazgo no se pone en duda desde el partido y está asumido por el electorado.

Las formaciones menores están también tomando posiciones de cara a las elecciones. Los dos partidos regionalistas (Extremadura Unida y Partido Regionalista Extremeño), surgidos de un tronco común, se esfuerzan en distanciarse el uno del otro, si bien ambos dentro de una más que evidente indefinición ideológica. De sus actuaciones públicas y sus sucesivas posiciones en la Asamblea parece deducirse que el PREX bascula con mayor frecuencia hacia las posturas de Izquierda Unida, mientras que EU intenta encontrar hueco en un sector del centro ya de por sí muy concurrido. Por su parte Izquierda Unida, con dos diputados, se muestra activa en su trabajo parlamentario (proposiciones de ley y enmiendas con texto alternativo,

públicas; la participación sindical en las comisiones municipales de adjudicación de viviendas sociales; los compromisos de nuevas leyes de Suelo y Vivienda; audiencia en el Proyecto de Ley de Caza y otras vías de participación en materia de salud pública. El razonable grado de coincidencia apreciado en las negociaciones puede considerarse una de las causas de la escasa conflictividad socioeconómica a lo largo del año (la gran mayoría de los conflictos habidos ha partido de las asociaciones profesionales y sindicatos agrarios), pero de ello no debe deducirse una esencial coincidencia con los planteamientos políticos o ideológicos de los sindicatos, pues éstos, al poco de firmarse los acuerdos, defendían públicamente a los Magistrados cuyas resoluciones y opiniones provocaron las iras de la Junta y el Partido Socialista. De los acuerdos de la PSP han surgido a lo largo del año múltiples normas y actos que venían a formalizar los compromisos que requirieran esa cobertura (paga única a los funcionarios para compensar desviaciones en las previsiones de inflación en 1989; Decretos 32/1990, 35/1990, 66/1990, 100/1990, entre otras normas; nombramientos en empresas públicas etc.).

Ya se ha citado de pasada el conflicto que ha sido sin duda el que ha destacado sobre todos en la vida política de la Comunidad. Las tradicionalmente tensas relaciones entre la Junta de Extremadura y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de la Comunidad alcanzaron su punto álgido con la emisión de una sentencia que, al anular una expropiación de unos terrenos, incluía expresiones que la Junta consideró extemporáneas y de carácter plenamente político. En efecto, dicha resolución adjudicaba a la medida expropiatoria unos efectos directos sobre el aumento del paro en las poblaciones afectadas y presumía que provocaría una huida de las inversiones, amén de muy confusas consideraciones sobre derecho europeo. En el contencioso se daban todas las circunstancias para que la cuestión se convirtiese en apasionante; se trataba de escoger entre la permanencia de unos terrenos dedicados tradicionalmente al pastoreo caprino o el cierre de los terrenos para dedicarlos a coto de caza de recreo y hotel, con la consiguiente desaparición del pastoreo y todo ello en una zona de montaña especialmente deprimida. La medida expropiatoria afectó a la parte considerada imprescindible para la supervivencia de los rebaños censados en una pequeña población cercana y la sentencia declaró la inexistencia de «interés social» en la medida, todo ello, claro está, mediante la comparación entre las dos actividades en liza. En los mismos días, la propia Sala del Tribunal Superior, suspendía la ocupación de dos fincas de la Casa de Alba, tras sendos Decretos de expropiación de febrero.

En el marco de la reacción de los sectores socialistas contra tales decisiones, un senador acusó a los jueces de «salteadores de caminos», utilizando intencionadamente una expresión que pocos días antes había sido considerada no punible cuando fue dirigida por un medio conservador a los propios militantes socialistas. Los medios judiciales y la Fiscalía General anunciaron acciones contra el senador, pero varios meses después el necesario suplicatorio no fue concedido.

A raíz de las citadas sentencias, el PSOE convocó una manifestación e insistió en el carácter político de las consideraciones de la Sentencia. Al hilo de estas cuestiones se hizo pública la existencia de una conversación del

dirigente patronal Cuevas con el Presidente de la Junta en la que quiso llevar al ánimo de éste la inconveniencia de las expropiaciones de cara a posibles inversiones empresariales procedentes de fuera de la región. En este clima enrarecido, el Consejo General del Poder Judicial emitió un comunicado en el que amonestaba tanto a los jueces concernidos como a los políticos socialistas. En el marco de la celebración del Bicentenario de la Audiencia Territorial de Extremadura en el mes de mayo, un discurso del Presidente de la Junta refiriéndose al conflicto y exigiendo respeto a la institución que dirige, motivo una airada respuesta de determinados sectores judiciales presentes, continuando en el ambiente una tensión soterrada que volvió a aflorar en septiembre a raíz de unas declaraciones radiofónicas del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Preguntado por los pasados conflictos, enjuició la política agraria de la Junta calificándola como «de la cabra y la miseria». Como era de esperar, tales manifestaciones fueron consideradas por la Junta como una nueva e injustificada intromisión en su esfera de actuación política y como una falta contra el precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial que prohíbe a los jueces dirigir censuras o tener enfrentamientos con las autoridades de su jurisdicción. La decisión del Consejo General del Poder Judicial respecto de abrir expediente al Magistrado, al parecer, registró un empate dirimido por el Presidente a favor de la no incoación, si bien se emitió un comunicado bastante parecido a una amonestación.

## 6. Valoración final

Deben destacarse como principales características de la actividad de las instituciones autonómicas durante 1990, un mayor protagonismo de la Asamblea, debido al número e importancia de los textos aprobados, y la disposición del Ejecutivo a discutir sus proyectos y políticas con toda clase de interlocutores, quizá como un cambio de imagen tras años de acusaciones de aplicar el «rodillo». El Proyecto de Ley de Caza ha sido sin duda el texto que ha contado con una mayor discusión pública desde el inicio de la andadura de las instituciones autonómicas; también el Proyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales pasó por una discusión con los grupos parlamentarios, previa a su entrada en la Cámara; la Propuesta Sindical Prioritaria dió lugar a una amplia ronda de negociaciones con un buen número de acuerdos finales; asimismo el Plan de Desarrollo Regional fue remitido a muchas instancias sociales y políticas para que, en la Asamblea, tanto los Sindicatos, como los empresarios o la Universidad pudieran opinar al respecto; en el último trimestre se desarrollaron con buen fin conversaciones con la cúpula empresarial del país para conseguir un flujo de inversiones privadas en Extremadura; también la actividad normativa es un reflejo de esta tendencia, pues, como se dijo, son muchos los órganos administrativos creados para acoger las opiniones e intereses de los afectados por cada sector de las políticas públicas de la Junta.

Independientemente del grado de acuerdo de los interlocutores con los criterios finalmente sostenidos por el ejecutivo, es nítidamente observable una actitud de abierta disposición a la exposición de las propias posturas y al debate público de sus propuestas. Ello conduce a una percepción menos

negativa de los conflictos de intereses, pues aunque la multiplicación de los foros de discusión hace patentes las diferencias ideológicas y de intereses, también contribuye a desdramatizar la existencia de ese conflicto por el simple hecho de ser «representado» públicamente por sus actores. Desde este punto de vista general, aunque ha habido excepciones notables (de nuevo el conflicto con determinados órganos judiciales), la vida política e institucional de la Comunidad sigue desarrollándose en un clima de normalidad que favorece una cada vez mejor imagen de las instituciones autonómicas entre los ciudadanos.