

EXTREMADURA

J. Ignacio Sánchez-Amor

1. Rasgos generales

El año 1991 ha venido marcado esencialmente por la celebración de elecciones a la Cámara regional y a los Ayuntamientos. Esta circunstancia se ha dejado notar en el bajo rendimiento normativo de la Asamblea, cuya actividad habitual cesó de hecho desde finales de abril hasta el comienzo del período de sesiones a finales de septiembre. Asimismo ligada al proceso electoral se produce la primera reforma del Estatuto y de la legislación electoral propia. Como es obvio, los primeros meses del año se dedicaron por las fuerzas políticas a tomar posiciones de cara a ese compromiso electoral y, tras el período vacacional, a la recomposición de la situación surgida de las urnas. Se trata, pues, de un año atípico, cuyos ratios numéricos de actividad institucional pueden diverger de los habituales.

2. Actividad normativa. Leyes

La Asamblea de Extremadura ha tramitado durante 1991 tan sólo cuatro leyes, la mitad que en el año anterior. Se trata de un escaso bagaje, sobre todo si se considera que entre ellas se cuentan la anual de Presupuestos Generales y una modificación parcial de la anterior Ley de Elecciones. Como se ha dicho, la celebración de elecciones y la consiguiente disminución del ritmo parlamentario puede entenderse como causa concomitante de esta cifra, pero no justifica del todo esa pereza normativa, puesto que la actividad de control no sufre una proporcional disminución.

La operación normativa tendente a racionalizar las fechas de las elecciones autonómicas encuentra eco en Extremadura con la tramitación de la primera propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, pactada por las principales fuerzas políticas de la región y del Estado, y con la modificación de la legislación electoral propia, siguiendo asimismo a la paralela reforma estatal. Las fechas se suceden vertiginosamente en un proceso que no puede calificarse sino de apresurado, puesto que la reforma del Estatuto se promulga el día 13 de marzo, publicándose al día siguiente, al igual que la reforma de la legislación electoral general; tan sólo siete días después, la Cámara regional aprobaba, con los votos del PSOE, PP, CDS e IU y en trámite de lectura única, la modificación de su ley de elecciones, todo ello para posibilitar la aprobación del Decreto de Convocatoria el día 1 de abril, con tiempo justo para que los comicios se celebraran, como estaba previsto, el día 26 de mayo. La cuestión que planteaba la operación era la posible colisión entre el derecho de los diputados a permanecer cuatro años en sus funciones y el virtual acortamiento del mandato a causa del adelantamiento de la fecha, cuestión que, como veremos, llegó a plantearse ante los tribunales.

Como es sabido, las cuestiones atinentes a la propiedad de la tierra en Extremadura han motivado múltiples actuaciones de los poderes públicos. Los gobiernos socialistas han puesto en marcha desde la aprobación de la Ley de la Dehesa en 1986 una cobertura normativa propia para su reforma agraria, sin desdeñar, eso sí, instrumentos legales anteriores, como las Leyes de Reforma y Desarrollo Agrario o de Fincas Manifiestamente Mejorables; bases de esta política son también las leyes del Regadío y de Caza. Quedaba, sin embargo, un problema importante y de gran interés jurídico que resolver para conseguir la máxima rentabilidad de las propiedades agrarias: la existencia de diversos derechos de propiedad sobre un mismo suelo, pervivencia histórica que dificultaba gravemente el eficaz aprovechamiento de las dehesas comunales. A lo largo de los últimos años, la Junta de Extremadura ha dictado numerosos decretos de declaración de utilidad pública de la expropiación de algunos de esos derechos, con el fin de que la propiedad quedase íntegra en manos de un solo gestor, que emprendiese sin cortapisas las operaciones para extraer un rendimiento razonable de la finca. Estas actuaciones administrativas han sido repetidamente recurridas ante los tribunales de lo contencioso, confirmando éstos la corrección jurídica de las actuaciones.

La situación histórica mencionada era particularmente grave en relación con las enormes propiedades agrarias del municipio pacense de Alburquerque, cercano a la frontera portuguesa. En el siglo XVII, apremiado por la falta de fondos, el Concejo hipotecó sus fincas mediante la constitución de censos. Los pleitos originados por su posterior intento de liberarlas de las cargas se sucedieron hasta el siglo pasado, época en la que la maraña de derechos existentes por la sucesiva transmisión de condominios hacía prácticamente ininteligible el problema. El resultado a principios de este siglo era la existencia de derechos concurrentes de siembra, de pastos de invierno, de pastos de primavera y verano, de arbolado, de apostar y de plantar árboles; el disfrute de estos derechos provocaba frecuentes altercados, que culminaron con la toma de la finca por grupos de vecinos y sus ganados, produciéndose enfrentamientos con muertos y heridos. Las sucesivas sentencias del Supremo y los intentos fallidos de la Dictadura de Primo de Rivera por hacer desaparecer el condominio, obligan a las autoridades republicanas a la emisión de nuevas normas sobre el particular, promulgándose incluso una Ley sobre la cuestión poco antes de la guerra civil. Durante el franquismo la unificación de dominios se intentaría a favor de los propietarios particulares, con evidente lesión de los intereses comunales.

La Ley de los Baldíos de Alburquerque, aprobada por la Asamblea de Extremadura en 1991, posibilita la expropiación de diversos derechos sobre las tierras comunales al efecto de constituir una dehesa comunal a favor del Ayuntamiento y también promueve la unificación voluntaria de dominios en las zonas colindantes, previendo al tiempo su expropiación pasado un plazo de dos años, si bien en este caso es posible que el beneficiario sea privado (cooperativas, sociedades agrarias, agricultores, etc.). Se trata de la última norma al respecto, dentro de una larga serie de más de una quincena dictada a lo largo de decenios sobre el recurrente asunto de estas fincas municipales.

En abril se crea, mediante Ley de la Asamblea, el Consejo Económico y Social de Extremadura, que viene a incardinarse en la pléyade de órganos consultivos del Gobierno regional. Largamente demandado por los sindicatos y empresarios, su creación se previó en la redacción del Plan de Empleo de

1988 y en las negociaciones de la Plataforma Sindical Prioritaria. Incluso la propia Asamblea había aprobado una resolución en 1990 instando al ejecutivo a enviar a la Cámara el correspondiente proyecto. Su presentación se retrasó hasta este final de legislatura, a tenor de las explicaciones dadas en su presentación a la Cámara, por la conveniencia de conocer primero el modelo estatal. Partiendo de la común convicción de la conveniencia de la creación del órgano, la cuestión se centró en la discusión parlamentaria en el carácter consultivo o de participación del colegio y en la posibilidad de que algunas de las actuaciones del Consejo implicaran un cierto grado de vinculación para el Gobierno.

Aprobada en diciembre de 1990, la Ley de Caza se publicó en enero de 1991. Desde su aprobación, el Partido Popular mostró su disposición a atender las pretensiones de sectores contrarios a la Ley para llevarla ante el Tribunal Constitucional. Finalmente, con la firma de cincuenta senadores, se presentó el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, basado en la presunta invasión de competencias estatales en materia de derecho civil –al tratar sobre la propiedad de las piezas de caza–, en la doble imposición Comunidad Autónoma-Municipios, en el carácter confiscatorio del tributo y en la deslegalización de determinados elementos de éste.

A modo de resumen, puede decirse que la Asamblea continúa con una notable atonía en lo que respecta a su actividad normativa, despertando de nuevo las ya clásicas dudas sobre la conveniencia de configurar a las cámaras autonómicas siguiendo los esquemas clásicos de los órganos legiferantes cuando proporcionalmente su actuación se vuelca mucho más del lado del control del Gobierno.

3. Actividad normativa. Reglamentos

La producción de normas de rango reglamentario a lo largo de 1991 presenta las mismas características generales que las habidas en años anteriores. Así, se observa la práctica ausencia de reglamentos generales de desarrollo de leyes propias, con la sola aprobación del correspondiente a la Ley de Salud Escolar. También se continúan prácticas tradicionales con la creación y modificación de la anterior regulación de todo tipo de órganos de representación de intereses y de carácter consultivo (Consejo de Servicios Sociales, Consejo Regional de Caza, Comisión Apícola, Consejo Asesor de Honores y Distinciones, Comisión del Plan Integral de Juventud, Comisión Técnica de Educación para la Salud Escolar, Junta Arbitral del Transporte, Consejo de Transporte Terrestre, Comisión de Urbanismo, Consejo de Comunidades).

Sigue elaborándose un gran número de normas que establecen ayudas y disciplinan procesos para la obtención de subvenciones en todo tipo de campos, especialmente este año en agricultura y ganadería (subproductos agrícolas, asistencia social, explotaciones agrarias, hostelería, apicultura, «pymes», balnearios, Escuelas Taller, transporte interurbano, organizaciones agrarias, capacitación agraria, reposición de reses sacrificadas, comercialización en cooperativas agrarias, explotaciones bovinas, cebo de terneros, transporte universitario, capitalidad cultural, seguridad minera y equipamientos comerciales). Se trata, como ya se ha hecho notar en anteriores ocasiones, de una opción por las vías de promoción de la actividad privada mediante incentivos, con olvido casi absolu-

to de los modelos prescriptivos, presentes este año tan sólo en algunos reglamentos (obligatoriedad de determinados tratamientos fitosanitarios, obligatoriedad de determinados medios en la sanidad escolar, límites a las emisiones acústicas).

Dado el gran peso proporcional de estos reglamentos subvencionales y de carácter organizativo, resultan escasos los reglamentos sectoriales, los dedicados a disciplinar la actividad de los administrados, destacando el grupo de normas aprobadas a iniciativa del departamento de Sanidad en desarrollo de la Ley de Salud Escolar y en materia de ruidos y actividades molestas. También pueden reseñarse las aprobadas en materia de transportes públicos regulares (para coordinar competencias con los Ayuntamientos y facilitar arbitrajes) y las referentes a Administración Local (procedimiento de aprobación de símbolos municipales, promoción de auxiliares de la policía local).

Como en años anteriores, también en el 91 se aprecia la existencia de un buen número de reglamentos dedicados a disciplinar de modo reflexivo la actividad de la propia Administración autonómica. Entre ellos, los relacionados directamente con el proceso electoral (el del Presidente atribuyendo a un Consejero la competencia para organizar las elecciones, el de dietas e indemnizaciones para las Juntas Electorales, el de características de los locales e impresos oficiales) y los derivados de la nueva situación tras los comicios (el del Presidente estableciendo las Consejerías de su gobierno y sus competencias, los de estructura orgánica de los departamentos de Presidencia y Trabajo, Emigración y Acción Social e Industria y Turismo). Dentro de este grupo de normas debe incluirse también el de transferencia de competencias en materia de patrimonio desde Economía a Industria y Turismo y las de función pública (provisión de puestos de veterinarios).

Aunque encuadrable en este grupo, mención aparte merece el Decreto por el que se regula la tramitación administrativa de las resoluciones judiciales. Como es sabido, a partir de la Constitución corresponde también a los jueces la función de hacer ejecutar lo juzgado, pero las Administraciones arrastran una inercia del ordenamiento preconstitucional que les atribuía esa misión en los pleitos en los que era parte, lo que se traducía en un buen número de casos en dilaciones indebidas cuando no, directamente, en puros y simples incumplimientos. Por otra parte, dada la complejidad de las modernas administraciones, la responsabilidad concreta de ejecutar una resolución judicial se difuminaba en una maraña de órganos que siempre encontraban excusa para indicar al interesado en la ejecución la competencia de otra unidad. El Decreto que se comenta viene a establecer con claridad el iter procedimental en cada uno de los casos posibles, permitiendo al juez, al interesado y a los propios órganos directivos de la Administración conocer sobre qué órgano concreto recae la responsabilidad de dictar los actos que den cumplida satisfacción a la resolución judicial. Texto con una notable corrección técnica, se trata de un buen ejemplo de colaboración con el Poder Judicial que debería ser tomado en cuenta por otras administraciones autonómicas.

Por último, sigue apreciándose la rareza de los reglamentos dictados en aplicación de normativa europea, y, asimismo, que los pocos habidos recaen en el ámbito de las competencias sobre agricultura (ayudas para explotaciones agrarias, campañas fitosanitarias, ayudas a organizaciones agrarias).

4. Actividad de gestión

Como en años anteriores, la actividad gubernamental se vuelca del lado de la gestión de las competencias de tipo ejecutivo y, especialmente, de las de realización de inversiones. Los créditos previstos para inversión en los presupuestos de 1991 (Capítulos VI y VII) alcanzan más del 64 % de los gastos previstos. Siguiendo prioridades políticas marcadas desde hace tiempo, buena parte de estos recursos se destinan a la dotación de infraestructuras básicas de comunicaciones (carreteras), obras hidráulicas, ayudas al sector agrícola y ganadero, vivienda y ayudas a los municipios. El Fondo Regional de Cooperación Municipal se dotó con 1.320 millones, destinados a sufragar cualquier gasto municipal, excepto los de personal.

5. Relaciones de colaboración

Continúa inédita la vía de la colaboración formalizada mediante convenios con otras Comunidades Autónomas, persistiendo la colaboración bilateral con el Estado, aún en la conciencia de que en la mayoría de los casos se trata de textos igualmente firmados por la Administración central con otras Comunidades. Paradójicamente, parecen existir menos problemas para la firma de acuerdos con regiones transfronterizas portuguesas, como demuestran los casos gallego y extremeño durante este año. Tras diversas negociaciones que tomaban como base el Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980 y ratificado por los dos gobiernos, los representantes de la región administrativa de Alentejo y los del gobierno extremeño acuerdan la redacción de un documento denominado «Protocolo de cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo», cuya naturaleza, tal y como en él se recoge, es la de «un compromiso mutuo de carácter no normativo y que no modifica el reparto de competencias establecido en cada territorio por los derechos internos». En dicho documento se manifiesta la voluntad de los firmantes de colaborar en materias de interés transfronterizo y, especialmente, en los campos del transporte y comunicaciones, medio ambiente, turismo, servicios empresariales, agricultura y ganadería e industria. Para ello, se crea un órgano mixto con cinco miembros de cada región, encargado de intercambiar información, promover estudios o acciones de investigación, preparar propuestas, programas o proyectos a presentar a los Gobiernos respectivos y en relación con las ayudas comunitarias, crear condiciones para el intercambio en áreas económicas y culturales y favorecer las relaciones entre las respectivas universidades.

En el Instrumento de Ratificación del Convenio Marco bajo cuyo amparo se celebraba la negociación (de 10 de julio de 1990), se estableció una reserva por parte del Gobierno español en el sentido de requerir la conformidad expresa del Gobierno y de atribuir a los Ministerios de Exteriores y Administraciones Públicas el control y supervisión de las actuaciones, al menos hasta la firma de los convenios bilaterales interestatales. Solicitada la oportuna autorización, se procedió a reunir a las partes interesadas para discutir algunos puntos de los borradores manejados, cuya redacción final pareció conforme a los representantes estatales. La confirmación oficial del placet estatal se produjo mediante carta del Ministro para las Administraciones Públicas al Presidente de la Comunidad

en diciembre de 1991. El protocolo se firmó a mediados de enero de 1992 en el histórico lugar fronterizo de Puente Ajuda, entre las localidades de Elvas y Olivenza.

Destacan este año los Convenios firmados por Extremadura y la práctica totalidad de las Comunidades con el Estado en materia de notificación de ayudas públicas a la Comisión Europea y de participación de los servicios jurídicos propios de las Administraciones regionales en los procedimientos precontenciosos por incumplimiento de obligaciones derivadas del derecho comunitario. Estos acuerdos se lograron en el marco de los trabajos de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas del Ministerio para las Administraciones Públicas, tras negociaciones a nivel técnico y suponen una confirmación de la eficacia de estos foros de encuentro con las Comunidades Autónomas. Los textos, ultimados en la reunión de la Conferencia de noviembre de 1990, se firmaron durante enero de 1991.

El Acuerdo en materia de ayudas públicas viene a establecer los cauces de colaboración entre la Administración estatal y la autonómica en los procedimientos de notificación y autorización de ayudas públicas en virtud de lo dispuesto en los artículos 92 a 94 del Tratado CEE. El órgano encargado de la tramitación de las notificaciones y las respuestas es la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas; asimismo, la Comunidad Autónoma designa un órgano responsable que debe canalizar las comunicaciones hacia el Estado.

De mayor importancia es el Acuerdo que regula la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos ante la Comisión y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias. En él vienen a formalizarse y completarse procedimientos que la práctica anterior ya había ensayado. La Secretaría de Estado comunicará a las Comunidad Autónoma de Extremadura los escritos de queja, las cartas de emplazamiento, los dictámenes motivados y las demás notificaciones de la Comisión que afecten a sus competencias, y también gestionará ante Bruselas las solicitudes de ampliación de plazo para contestación. La Comunidad Autónoma facilita a la Administración del Estado su respuesta a la comunicación comunitaria o, en caso de estar varias implicadas, los elementos para una respuesta única; asimismo, la Secretaría de Estado se compromete a informar a la región de los trámites sucesivos. Se prevén reuniones del Estado con la Comunidad Autónoma, a solicitud de cualquiera de las instancias, y también con los servicios de la Comisión. En procedimientos ante el Tribunal de Justicia, la región podrá designar asesores que participen en las reuniones con los Agentes estatales defensores. También se compromete el Estado a comunicar las cuestiones prejudiciales motivadas por disposiciones, resoluciones o actos de la Comunidad Autónoma, o por la omisión de los mismos, y, en su caso, permitirá la emisión de sus observaciones.

La buena acogida de los acuerdos animó a continuar trabajando en la misma línea de colaboración y en enero se pidió a las Comunidades Autónomas una opinión común sobre la participación regional en las instituciones de la Comunidad, al efecto de que, si había acuerdo, dicha opinión se incorporase a las posiciones de los negociadores españoles en la Conferencia para la Unión Política. Las Comunidades transmitieron un documento a finales de febrero de

1991, que tras varios meses de paralización de la Conferencia (tras el cambio de titular del Ministerio) sirvió de inspiración a una propuesta hispano-danesa de creación de un comité de las regiones que salió adelante en la cumbre de Maas-tricht.

Además de los citados, se han suscrito con el Estado, tanto con Ministerios como con otros organismos dependientes (Instituto de la Juventud, Instituto Nacional de Empleo, confederaciones hidrográficas, Instituto Nacional de Consumo, Instituto de la Mujer) catorce convenios interadministrativos sobre las más diversas materias (conservación de casas-cuartel, prestación social sustitutoria, regadíos, empleo, viviendas para estudiantes, juventud, programas educativos, consumo, vivienda, servicios de telecomunicación, educación especial, programas para la mujer, gestión de pensiones no contributivas, etc.). A lo largo del año, se han firmado también por parte de la Administración extremeña nueve convenios con la Universidad de Extremadura y sus departamentos, así como con el Centro Regional de la UNED y dieciocho con diversas entidades, empresas u organismos (fundaciones culturales, equipos de investigación, sociedades médicas, biblioteca del Congreso EE UU, Iglesia Católica, federaciones deportivas, compañía aérea extranjera, Compañía Telefónica, CAMPSA, empresas públicas, colegios profesionales, etc.).

Destacan por su número y por la importancia de sus cuantías económicas los más de trescientos convenios firmados con Ayuntamientos u otras entidades locales, incluidas las Diputaciones provinciales. La mayoría de ellos, siguiendo una práctica habitual, vienen a financiar inversiones de interés municipal mediante la transferencia de una aportación económica a cargo de la Junta y atribuyendo la gestión, contratación o ejecución de la obra a cargo de la instancia local. Sólo algunos escapan a este esquema (información administrativa, campañas de teatro, educación física y deporte escolar, información juvenil, fluoración de aguas, telecomunicaciones, contratación de técnicos, etc.).

La cantidad de fondos transferidos a través de todos los tipos de convenios descritos supone la nada desdeñable cifra de nueve mil millones de pesetas. Dadas las proporciones que alcanza este tipo de actividad administrativa y la nebulosa jurídica en la que se mueve, rozando los principios de la división competencial y el derecho contractual público, será muy de agradecer el intento de regular la cuestión de modo genérico en la futura Ley de Procedimiento Administrativo común.

6. Actividad institucional y política

Como no podía ser menos, la actividad de las instituciones y de los actores políticos ha estado determinada por la celebración de las elecciones del 26 de mayo. Hasta esa fecha, la cómoda mayoría absoluta socialista deparaba a la vida parlamentaria una estabilidad que fue puesta en entredicho por la interposición de un recurso contencioso administrativo contra el Decreto de convocatoria de elecciones. Como se recordará, durante 1990 las principales fuerzas políticas nacionales y regionales habían llegado a un acuerdo de racionalización de los procesos electorales, fijando la fecha del 26 de mayo para las elecciones autonómicas y locales de 1991 y para posteriores comicios también el cuarto domingo del mes de mayo. Para conseguir ese objetivo, fue necesaria la reforma del Estatuto de Autonomía y la de la legislación electoral propia. La cuestión

que se planteaba desde los medios de la oposición parlamentaria regionalista era la garantía del mandato de cuatro años contenida en el Estatuto y la posible lesión de ese derecho si la disolución de la Cámara se producía antes del 10 de junio. La opción legislativa fue fijar la fecha de las elecciones en el día acordado, pero añadiendo: «No obstante lo anterior, los actuales Diputados de la Asamblea de Extremadura continuarán en el ejercicio de su mandato parlamentario hasta el día 10 de junio de 1991»; la constitución de la nueva Cámara se posponía hasta después de esa fecha. Así pues, coexistía una campaña electoral con un Parlamento, en teoría, en plena actividad (con el consiguiente riesgo de trasladar a la Cámara el clima de enfrentamiento electoral), y, posteriormente, unos diputados electos con otros en efectividad de funciones. Sobre la heterodoxia de estas soluciones hubo y habrá diferentes posiciones teóricas, pero es obvio que la posible colisión con derechos superiores se daba ya en el nivel legal y no era algo atribuible a los meros actos de ordenación del proceso.

En cualquier caso, y puesto que no se contaba con legitimación para recurrir la ley, dos diputados del partido regionalista Extremadura Unida, impugnaron ante los tribunales de lo contencioso el Decreto de convocatoria de las elecciones por la vía especial de la ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, con el peligro de que la suspensión cautelar, casi automática en este procedimiento, pudiese retrasar la celebración de las elecciones. Entretanto, los órganos de gobierno de la Cámara habían acordado una ralentización de los trabajos de la Asamblea para permitir un normal desarrollo de la campaña electoral; en esa decisión sí podría haber residido algún tipo de roce con los derechos de los Diputados, pero no, desde luego, en el Decreto de convocatoria, que no hacía sino reiterar prescripciones legales, como vino a decir la definitiva sentencia, fallada después de la realización de los comicios.

La actividad de control del ejecutivo se ha venido desarrollando a lo largo del año con absoluta normalidad, aunque sin alcanzar las cifras de actividad del año anterior, dada la práctica paralización de la Cámara desde abril hasta octubre. Sin embargo, en el inicio de la nueva legislatura se ha producido un cambio sustancial al ofrecer el Presidente de la Junta la posibilidad de comparecer mensualmente ante la Cámara para responder oralmente a preguntas sobre asuntos relevantes y de actualidad que los grupos de oposición podrían plantear hasta una hora antes del inicio del Pleno. Las condiciones que Ibarra puso se referían a la trascendencia política de los asuntos y a su actualidad, para que este turno tuviese verdadera importancia política y no sustituyera a las habituales preguntas recabando datos o información de actividad del gobierno; de igual modo, consideraba que este turno mensual podría sustituir con ventaja al habitual debate sobre «el estado de la región». La oposición acogió favorablemente la oferta y los órganos de gobierno de la Asamblea dispusieron lo necesario para que el sistema se emplease cuanto antes (Resolución de la Presidencia de 19 de septiembre de 1991. B.O.A.E. num. 3); durante los meses en los que se ha ensayado, se han producido críticas de la oposición a los criterios del Presidente de la Asamblea a la hora de seleccionar las preguntas propuestas por la oposición.

Nuevamente el Presidente de la Junta sorprendió a la clase política proponiendo que el debate de presupuestos permitiera un análisis profundo de conjunto de las políticas públicas del Gobierno, más allá de la reiteración de enmiendas parciales de escaso calado. A tal efecto, propuso que, además de la comparecencia de los altos cargos de cada Consejería ante la Comisión de

Hacienda y Presupuestos de la Asamblea para explicar las líneas generales de su correspondiente sección presupuestaria y de las liquidaciones y avances de liquidación de los anteriores ejercicios, el Pleno pudiera realizar la misma actuación con cada uno de los Consejeros.

Aún en el debate de presupuestos, logró de nuevo adelantarse a las líneas de opinión más parlamentaristas y abogó por la modificación de los límites legales a la capacidad de enmienda de los grupos de oposición en la discusión presupuestaria, arguyendo que ese último debate anual es el verdadero momento para la discusión de las políticas de futuro propuestas por cada opción ideológica, así como que no debía haber trabas para que esas posiciones se tradujesen en enmiendas para proponer transferencias de recursos entre unas y otras secciones de las propuestas por el proyecto gubernamental. En la última sesión del año, y ante las tímidas críticas de la oposición por este solapamiento entre los debates de presupuestos y del «estado de la región», para sorpresa de toda la Cámara anunció que no había inconveniente en volver a instaurar este segundo debate y que se comprometía a hacerlo en el mes de febrero de 1992.

A todas luces, la situación de mayoría absoluta de que gozaba y goza el Gobierno socialista no parece estar anestesiando la vida parlamentaria, sino, muy al contrario, dinamizándola hasta extremos hace poco impensables. Bien es cierto que quien no disfrute de esa situación, raramente asumiría ese papel de animador del Parlamento, pero no por ello dejan de merecer aplauso estas iniciativas, puesto que pueden devolver a las Cámaras regionales, en la práctica, un papel cercano al que ocupan en el esquema teórico de los sistemas políticos autonómicos.

La renovación de la Cámara en los comicios de mayo supuso un sustancial aumento de la ya cómoda mayoría de que disponía el grupo socialista, de 34 a 39 Diputados, y un importante descalabro para el CDS que baja de 8 a 3 Diputados, y los regionalistas, que pierden toda su representación en la Asamblea. El grupo Popular sube de 17 a 19 diputados e IU pasa de 2 a 4. Pero, además de en la Asamblea, la dominación socialista de las instituciones políticas de la región se extendía a mayorías absolutas en ambas Diputaciones y al gobierno municipal en todas las ciudades de más de cinco mil habitantes, salvo en seis excepciones; incluso los tradicionales bastiones del poder local conservador, Plasencia y Zafra, pasaron a manos de los socialistas. Con la consecución de un pacto con los regionalistas que le daba la alcaldía de la capital cacereña, se consiguió cerrar el círculo del poder del PSOE en una región tradicionalmente muy receptiva a sus mensajes.

Una característica esencial para comprender el giro sustancial que supone este resultado, en el que lejos de desgastarse, el poder socialista aumenta, es el tono reivindicativo y regionalista del mensaje lanzado por el PSOE y especialmente por el Presidente Ibarra en los meses anteriores a los comicios, y que se ha mantenido hasta la fecha. Desde el discurso del día de Extremadura del año 90, pasando por el Congreso Regional (en el que el Vicepresidente Guerra anunciaba su dimisión), se aprecia este énfasis en contenidos y matices que hasta la fecha eran capitalizados por las minorías regionalistas. Si a esta circunstancia unimos la división de Extremadura Unida en dos formaciones (EU y PREX) con un mensaje que el electorado no lograba distinguir, obtendremos una de las claves de la desaparición de estas dos fuerzas regionalistas de la Cámara regional, lo que favorece el mejor resultado en escaños de las fuerzas de mayor peso.

Dada esta situación hegemónica, buena parte de las notas reseñables sobre actividad política deben extraerse de la actividad partidista o institucional de los responsables públicos socialistas. Han sido precisamente algunas de las intervenciones públicas del Presidente en esa línea reivindicativa las que han ido dando el perfil de la actividad política de la región durante 1991. Desde hacía años, el Presidente Ibarra había condicionado su permanencia en la Presidencia de la Comunidad al hecho de que el Gobierno de Madrid no decidiera abrir la central nuclear de Valdecaballeros; en plena discusión pública del Plan Energético Nacional, el máximo responsable regional socialista reiteraba públicamente, en presencia del Vicepresidente Serra, su compromiso de dimitir. Pocas semanas después de las elecciones, el Gobierno anunciaba que Valdecaballeros permanecería cerrada, noticia acogida muy positivamente por la generalidad de la opinión pública y los partidos y exhibida por los socialistas como un triunfo de sus posiciones en el seno de su partido.

Otra de las grandes cuestiones que ha planeado sobre la vida política regional ha sido la pugna dialéctica alrededor de la solidaridad regional, el «hecho diferencial» y la financiación autonómica, que, incluso para la opinión pública nacional, se ha polarizado entre Extremadura y Cataluña. El primer cruce de declaraciones surgió en pleno periodo preelectoral, a raíz de unas afirmaciones del Presidente extremeño sobre la reforma del modelo de financiación en las que acusaba a Cataluña de insolidaridad y de haberse favorecido a costa de las regiones más pobres. Fueron inmediatamente contestadas por medios gubernamentales catalanes y, si cabe, con mayor energía, por los propios socialistas catalanes, lo que obligó a terciar al Vicepresidente del Gobierno. Declaraciones similares de unos y otros se reiteraron en junio, tanto en la prensa como en los órganos centrales de encuentro de responsables económicos de los gobiernos regionales. En agosto se recrudecía la polémica al mostrar el Presidente extremeño su disconformidad a que se celebrasen encuentros bilaterales entre la Generalidad y el Gobierno central para tratar de la financiación. De nuevo, a principios de septiembre, en los actos con motivo de la fiesta cívica anual de la Comunidad, Ibarra reiteraba sus tesis sobre la insolidaridad de algunos planteamientos en torno a la financiación, personalizando en Pujol y Cataluña esas actitudes. Aunque el tono parece haberse moderado en los últimos meses, la discusión sobre el nuevo modelo de financiación ha vuelto a dejar constancia de las diferencias en los planteamientos de unos y otros, de lo que se deduce que las posiciones responden a algo más que a meros intereses electoralistas o coyunturales. En el fondo, y acercando la polémica al interés de este Informe, lo que subyace es, entre otras cuestiones, el modelo de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la opción entre el bilateralismo o el fomento de foros de encuentro multilaterales en los que se discutan los problemas que afectan a la generalidad de los actores institucionales concernidos (siguiendo el modelo de las Conferencias Sectoriales). Parece que esta segunda opción viene a desdramatizar y descargar de una innecesaria agresividad verbal las posibles posiciones encontradas de los diversos alineamientos regionales y a permitir que todos los intervinientes conozcan de primera mano las tesis de cada cual, sin que se produzcan sorpresas por la existencia de acuerdos o compromisos previos bilaterales.

Las relaciones de las instituciones y medios socialistas con algunos órganos jurisdiccionales de la región, tradicionalmente tormentosas, parecen haber entrado finalmente en una etapa de aparente normalidad. Incluso pudo apre-

ciarse el interés de la Junta en expresar este nuevo clima en un momento en el que el Tribunal Supremo daba la razón a la Administración autonómica en algunos de los recursos sobre las expropiaciones de fincas de la Casa de Alba.

Asimismo, también con los medios empresariales se ha vivido un año de colaboración en torno a la constitución de una corporación empresarial apadrinada por S.M. D. Juan Carlos I a raíz de una visita institucional a la región en 1990. El proyecto, largamente preparado por el Gobierno regional y la CEOE, ha encontrado en su camino algunas dificultades finalmente resueltas, lo que posibilitó el acto de la firma de constitución en presencia del Monarca por parte de Ibarra y del dirigente empresarial Cuevas. El objetivo de la Corporación Empresarial Extremeña es el estudio y puesta en marcha de proyectos y actuaciones inversoras en la región. Con esta firma, la Junta aparecía públicamente con un sector económico de grandes empresarios nacionales tradicionalmente reacio a aconsejar a sus miembros desembolsos en una Comunidad Autónoma con una imagen pública demasiado asociada a expropiaciones agrarias y con posturas aparentemente duras en la materia.

La actividad de los partidos ha estado orientada a la celebración de las elecciones y, con posterioridad, a la redefinición de estrategias de cara a una nueva legislatura sin cambios trascendentes en el esquema de poderes. Dentro del partido gobernante, lo más destacado ha sido la dimisión del alcalde de Badajoz, la ciudad más importante de la región. En el origen de esta renuncia se hallan los compromisos de ayudas financieras a la instalación de una importante empresa textil en la ciudad, considerados excesivos por los órganos del propio partido (especialmente en una delicada situación financiera del Ayuntamiento), lo que propició a finales del año una votación contraria de los miembros del grupo municipal socialista a una propuesta de su alcalde referente a compromisos contraídos por él con los empresarios y no autorizados por los órganos colegiados socialistas. El hecho de que su sustituto provenga de un puesto en la Administración autonómica del entorno del Presidente ha propiciado interpretaciones sobre en interés del gobierno regional en asegurarse una fluida relación con este Ayuntamiento, tras pasadas críticas sobre la aparente indisciplina partidista del anterior alcalde. También son reseñables, por lo que significan de atención hacia la región en un momento de dura discusión sobre el asunto de la financiación, la existencia de tres encuentros personales y privados del Presidente González con Rodríguez Ibarra en el plazo de un mes (octubre-noviembre), uno de ellos durante un fin de semana en el Parque Nacional de Monfragüe (Cáceres).

El Partido Popular, tras unos meses de duda, renunció a enfrentarse con Ibarra a su primer espada regional, el Diputado a Cortes Luis Ramallo. El cartel electoral correspondió al jefe de filas del grupo parlamentario, persona menos conocida por el electorado, especialmente en la provincia de Cáceres, a pesar de lo cual los resultados mantuvieron a los populares en una cómoda situación de oposición indiscutida, muy alejada de las cotas de IU y CDS. Estas formaciones, de pareja fuerza parlamentaria, han llegado a esa situación desde posiciones de partida muy distintas; IU dobla su número de Diputados y el CDS pierde más de la mitad. Para el partido de Suárez, también en Extremadura ha sido un año especialmente difícil, pues ha perdido la alcaldía de Plasencia, único bastión importante de poder en la vida pública regional. Ambos grupos políticos se han integrado en el Grupo Mixto de la Asamblea, al no alcanzar la cota de cinco

Diputados exigida por el reglamento para constituir Grupo propio. La adaptación a esta nueva situación ha sido traumática y provocó la ausencia de los representantes del CDS durante el debate de investidura, en protesta por no poder disponer de atribuciones de tiempo y derechos similares a socialistas y populares.

Resulta una incógnita la persistencia de los dos partidos regionalistas, toda vez que no cuentan con el efecto amplificador de la presencia parlamentaria. La escisión producida en Extremadura Unida hace un par de años, que condujo a la creación del Partido Regionalista Extremeño, se revela ahora como un obstáculo casi insalvable para la pervivencia del movimiento regionalista, al menos en su formulación de los últimos años. El único resorte de poder que permanece en sus manos es el acuerdo con el PSOE para mantener en el gobierno municipal de Cáceres al candidato socialista, merced a un sólo concejal de EU cuyo voto es decisivo para configurar la mayoría absoluta.

Desde el punto de vista social, y dada la repercusión que tuvieron los acontecimientos y las diversas tomas de postura de las instituciones y partidos, no puede dejar de reseñarse el estallido de grave violencia urbana que vivió durante un fin de semana la tradicionalmente apacible ciudad de Cáceres. A raíz de estos hechos, protagonizados por jóvenes disconformes con el horario de cierre de los locales de diversión, se ha detectado en todos los actores políticos e institucionales una expresa preocupación por los problemas de la juventud, puestos desde esa fecha sobre el tapete repetidamente, tanto en la Asamblea de Extremadura como en los medios de comunicación.

La Universidad ha sido una institución objeto de especial atención durante el año 1991. En primer lugar, por la elección de un nuevo Rector que asumió desde el principio como uno de los vectores de su actuación la permanente y fluida comunicación con el Gobierno regional, lo cual le ha valido ya algunas críticas de los sectores universitarios que consideran esa actitud como una claudicación ante el poder político y una dejación de la autonomía de la corporación académica. En segundo lugar, porque desde el Gobierno regional se ha atendido esa solicitud de comunicación, concretándose en la incorporación de la Junta a la comisión que estudia la petición de nuevas titulaciones y en la presencia activa del Presidente en la apertura de curso y en un Claustro dedicado a la exposición y debate de los planes gubernamentales de desarrollo económico.

7. Conclusión

Año marcado por la celebración de elecciones, la actividad institucional se ha desarrollado, sin embargo, con una aparente normalidad, salvo en el período álgido de la campaña; se diría que la casi certidumbre de la renovación de la mayoría socialista ha conducido a encarar el final de la legislatura y el principio de la nueva con los mismos planteamientos, dentro de un clima de absoluta continuidad, tanto por parte del Gobierno y su grupo como por parte de la oposición. Esta sensación se ha reforzado, además, con el hecho de que el recién investido Presidente confirmara a todo su gobierno en las mismas responsabilidades que hasta el momento ostentaban. Lo más destacable sería la repercusión que, por primera vez, tienen en los foros de opinión nacionales las posturas

manifestadas desde una región tradicionalmente ignorada por los centros de poder. Ello no viene sino a confirmar que el establecimiento de instituciones de autogobierno propias está sacando de un secular olvido a muchas regiones españolas que dentro de las anteriores estructuras centralistas seguirían condenadas a un ostracismo innecesario.