

1.- Introducción

La IX Legislatura de la Asamblea de Extremadura ha cruzado su ecuador durante 2017, año este en el que, desde una perspectiva política, los grandes partidos regionales han empezado a afinar sus maquinarias electorales con la designación de los máximos líderes políticos autonómicos, tras un proceso decisorio interno más o menos complejo dentro de cada uno de ellos. En efecto, tras la estela de Podemos, que a finales de 2016 reeligió a D. Álvaro Jaén como su secretario general en Extremadura, el PSOE hizo lo propio con D. Guillermo Fernández Vara, actual Presidente de Extremadura, en unas primarias que suscitaron gran expectación por la particular situación del partido socialista a nivel estatal, mientras que el PP designó al Ex presidente regional, D. José Antonio Monago Terraza, como su máximo dirigente autonómico. Tan sólo ha quedado fuera de esta dinámica Ciudadanos, que en el momento presente cuenta con una única representante en el parlamento autonómico.

Desde un punto de vista institucional, la Asamblea de Extremadura ha aprobado un total de siete leyes formales, mientras que el Ejecutivo regional (que ha visto ampliadas sus dimensiones con la creación de una nueva Consejería de Cultura e Igualdad y de una Vicepresidencia, ostentada por la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública) goza de una considerable estabilidad, que, quizá, tenga como única tacha el hecho de no haber logrado la aprobación de las cuentas públicas autonómicas para el ejercicio 2018 durante este año 2017, circunstancia que viene repitiéndose año tras año desde el comienzo de la presente IX Legislatura a mediados de 2015. Por otro lado, y aunque no se ha adoptado ninguna norma legal gubernamental, la actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente es plenamente equiparable a la de los años precedentes. La labor del gobierno regional se ha visto completada con el impulso de los “pactos regionales”, propugnados ya en el año 2016, en sectores de interés general claves para el desarrollo de Extremadura, como ha sucedido con la puesta en marcha de una Estrategia de Economía Verde y, sobre todo, con la reclamación de un tren digno para nuestra tierra, mínimamente equiparable al existente en el resto del país. Y es que la situación del ferrocarril en nuestra región es tan deplorable que han sido varias las decenas de miles de personas –esencialmente extremeñas– que se desplazaron hasta la capital de España el día 18 de noviembre de 2017 para manifestarse bajo el lema común de un tren digno para Extremadura ya. En el marco institucional, debe

1. El presente trabajo ha contado para su elaboración con la colaboración de Adrián Calderón Guerrero y de Patricia Doncel Muriel.

reseñarse, por último, que el Tribunal Supremo ha avalado de manera definitiva al gobierno y al parlamento autonómico en su decisión de suprimir el Consejo Consultivo de Extremadura, al confirmar en casación la Sentencia dictada en el año 2016 por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en la que se declaró la jurisdicción de tal medida.

No existe, finalmente, ningún procedimiento constitucional ni de control de leyes ni competencial en el que haya sido protagonista activa o pasiva nuestra Comunidad Autónoma y que haya provocado durante el año 2017 alguna decisión relevante de nuestro Tribunal Constitucional, aunque es cierto, no obstante, que en el seno de la Comisión Bilateral Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura se han suscrito diversos acuerdos, bien para iniciar negociaciones tendentes a solventar discrepancias competenciales sobre distintas leyes formales extremeñas (dictadas desde finales del año 2016 hasta el verano de 2017) o bien para resolver definitivamente dichas controversias.

2.- Actividad político-institucional

2.1.- *El tercer año consecutivo con retrasos en la aprobación de las cuentas regionales, a pesar de la estabilidad político-institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura.*

Desde las elecciones autonómicas de 2015, y a pesar de no contar ni con una mayoría absoluta en la Asamblea de Extremadura ni con un apoyo de legislatura de ninguno de los grupos políticos de la oposición presentes en el arco parlamentario (esto es, el Partido Popular, Podemos y Ciudadanos), el gobierno del PSOE, presidido por D. Guillermo Fernández Vara, ha gozado de una considerable estabilidad, que no se ha visto alterada ni un ápice durante el año 2017. Se ha aprobado un número de leyes formales durante este año, de paso del ecuador de la IX Legislatura, similar al aprobado en el año 2013 (que fue el ejercicio de mitad de la VIII Legislatura, regida por el gobierno del Partido Popular), pues durante este 2017 han visto la luz un total de siete normas legales de origen parlamentario (por ocho en el 2013), estando todavía a la espera de aprobación durante los próximos meses tres proyectos de ley de origen gubernamental referidos al urbanismo, a las cámaras oficiales de comercio, industria y servicios, y a los presupuestos autonómicos para 2018.

Aunque es cierto que en el año 2017 no se han dictado normas legales de origen gubernamental (frente a lo sucedido en el 2013 cuando se aprobó un decreto legislativo, y a pesar de que no ha sido precisamente infrecuente el recurso a los decretos-leyes por el Ejecutivo regional desde la inclusión de este instrumento normativo en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura en el año 2011 –el año 2016, por ejemplo, se dictó un importante decreto-ley sobre medidas extraordinarias contra la exclusión social, luego transformado en ley formal–), la actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura es parangonable a la de cualquier otro año de lo que llevamos de década. Es cierto que el número de los decretos del Presidente se ha visto reducido con respecto

a los últimos ejercicios, pero ello se ha debido tanto a la creación de una nueva Consejería de Cultura e Igualdad (que ha descargado considerablemente de trabajo directo a la más alta magistratura autonómica) como a que no ha sido un año con comicios electorales (hecho este que, sin duda, ha contribuido a reducir el número de ceses y de nombramientos de altos cargos).

Durante este año, y desde un punto de vista político, se ha profundizado por parte del gobierno regional en el fortalecimiento de la política de pactos para la defensa de los intereses regionales, iniciada durante el ejercicio anterior, tanto con los agentes socioeconómicos y la sociedad civil extremeña, como con los distintos grupos políticos con representación en la Asamblea de Extremadura. Sin duda los logros mayores en este ámbito se han conseguido con la defensa del ferrocarril en nuestra región, hasta el punto de llegar a congregarse varias decenas de miles de extremeños en la capital de España bajo el lema de un tren digno para Extremadura ya. Aunque con resultados todavía más modestos se ha proseguido con la promoción de la Estrategia de Economía Verde, también conocida como la agenda “Extremadura 2030”.

La estabilidad política con la que ha contado *de facto* nuestra región durante el presente año 2017 no ha impedido el retraso, como ya sucedió en los ejercicios de 2015 y de 2016, en la aprobación de las cuentas públicas para el año 2018. Pero, y a diferencia de lo acontecido en el 2015 (cuando se enquistó políticamente la negociación de los presupuestos del ejercicio siguiente, impidiéndose su aprobación hasta abril de 2016), en el caso de los presupuestos para 2018, el retraso será temporalmente reducido (como ya aconteció con las cuentas públicas para 2017), puesto que, en circunstancias normales, su aprobación tendrá lugar durante el mes de enero de 2018. Si en las cuentas públicas para el ejercicio de 2017 el gobierno regional logró el acuerdo del partido que lo sustenta y del principal partido de la oposición (PP), los presupuestos para 2018 parece que saldrán adelante con el apoyo de Podemos al gobierno regional, y tras superar una enmienda a la totalidad del PP. En su caracterización de los futuros presupuestos, que vuelven a crecer tras su reducción en los dos ejercicios anteriores, la Consejera de Hacienda y Administración Pública ha destacado que 6,5 de cada 10 euros previstos en dichas cuentas públicas están destinados a políticas sociales, estando pensadas las mismas, literalmente, “para la cohesión, para promover la igualdad y para garantizar los derechos sociales”.

Debe señalarse, por último, que Extremadura fue la única Comunidad Autónoma gobernada por el PSOE que, desmarcándose de la posición de este partido, no votó a comienzos del verano de 2017 en contra de los nuevos objetivos de déficit autonómico propuestos por el Gobierno central en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para el trienio 2018-2020, sino que se abstuvo, justificando esta postura en que, por un lado, se ha incrementado el margen de maniobra para lograr el cumplimiento de la meta de déficit, que se aproxima muy sustancialmente a las demandas planteadas por la región extremeña en los dos últimos años, así como, por otro, en la apuesta de Extremadura por la “normalidad institucional”, ligada a la aprobación anual de los Presupuestos estatales.

2.2.— Los procesos internos de designación de los líderes políticos regionales de cara a los futuros comicios autonómicos y locales de la primavera de 2019

Parece que la ausencia de comicios estatales, autonómicos y locales durante este año 2017 ha sido aprovechada por los diferentes partidos del arco parlamentario extremeño para la designación de sus primeros mandatarios, con la particularidad de que, con una mayor o menor contestación, todos los máximos dirigentes regionales han logrado alcanzar la reelección.

Con toda probabilidad, el Partido Socialista extremeño, que tiene una mayoría relativa en la Asamblea de Extremadura y dirige la Junta de Extremadura, es el que ha vivido la etapa más convulsa como consecuencia, quizá, de la propia situación de las luchas intestinas de poder dentro del PSOE a nivel nacional. En la particular confrontación por la Secretaria General del partido en Ferraz, el Presidente de la Junta de Extremadura, D. Guillermo Fernández Vara, se pronunció a favor de la actual Presidenta de Andalucía, D.^a Susana Díaz. Los resultados de las primarias socialistas en el conjunto del Estado decantaron la victoria, no obstante, hacia D. Pedro Sánchez. Este último candidato se alzó también con el triunfo en el conjunto del territorio extremeño. Y es que, si bien es cierto que en la provincia de Badajoz ganó la señora Díaz con el 48,36% de los apoyos (frente al 45,52% de Sánchez), la victoria de éste en la provincia cacereña fue realmente muy significativa al lograr el 53,91% de los votos (sobre el 37,08% de Díaz). Con todo, a pesar del posicionamiento de Fernández Vara durante el proceso de primarias socialistas en contra del que sería el futuro ganador, el nuevo Secretario General del PSOE propuso al Presidente extremeño para la presidencia del Consejo de Política Federal del partido, que congrega a todos sus “barones” territoriales, cargo este que fue finalmente aceptado por el señor Fernández Vara.

Inmediatamente después de las primarias estatales, el Partido Socialista celebró este mismo proceso en el ámbito regional. En este caso, el Presidente autonómico, D. Guillermo Fernández Vara, logró revalidar su preeminencia al frente del partido en Extremadura, al obtener más de un 66% de los apoyos de sus militantes, que es un resultado ciertamente muy superior al logrado por D.^a Eva Pérez (con algo más del 25% de los votos) y por D. Enrique Pérez (que no logró llegar al 9%). Las elecciones internas socialistas se reprodujeron tanto a nivel de la provincia de Badajoz como de la de Cáceres. En ambos territorios ganaron sendos candidatos cercanos al Presidente Fernández Vara (D. Rafael Lemus en la provincia pacense, y D. Miguel Ángel Morales en la cacereña), que derrotaron a los dos contendientes próximos al Secretario General federal, D. Pedro Sánchez, a pesar de que estos últimos candidatos lograron alzarse con la victoria en las capitales provinciales.

El Partido Popular extremeño, por su parte, renovó en su XII Congreso Regional el liderazgo de su máximo dirigente regional, y Ex presidente de la Junta de Extremadura, D. José Antonio Monago Terraza, quien, siendo candidato único, logró sumar más del 99% de los votos emitidos. En este Congreso se eligieron, asimismo, los 22 vocales del Comité Ejecutivo Autonómico de este partido, órgano este donde, a pesar de haberse visto renovado en un 39%, repiten las figuras más próximas al máximo reelegido dirigente popular. El Alcalde

de Badajoz, D. Francisco Javier Frago, fue designado como líder del PP en la provincia de Badajoz casi también con el 99% de los apoyos en el XIII Congreso Provincial del partido. La dirección provincial de Cáceres está en manos de D. Laureano León, aunque fue reelegida al frente del PP local de Cáceres la actual Alcaldesa de la ciudad, D.^a Elena Nevado.

La formación morada de Podemos ya había elegido a su líder regional a finales de noviembre de 2016 con algo más del 64% del apoyo de sus bases, seleccionando también el año pasado a los miembros de su consejo regional de coordinación.

Con el nombramiento de los líderes regionales del PSOE y del PP en el año 2017, y el previo de Podemos a finales de 2016, ya sólo queda la determinación del futuro máximo dirigente autonómico de Ciudadanos (cuya única representante en la Asamblea de Extremadura se encuentra encausada ante los tribunales regionales), para saber cómo van a afrontar los partidos regionales con representación parlamentaria los futuros comicios autonómicos y municipales de 2019.

2.3.- La reordenación de la Junta de Extremadura

A finales del mes de octubre de 2017 se produjeron los cambios más importantes en el gobierno regional desde que se verificó su constitución en julio del año 2015, tras las elecciones autonómicas del mes de mayo, que abrieron la puerta a la IX Legislatura autonómica. Siguiendo su promesa electoral, el actual Presidente de Extremadura, D. Guillermo Fernández Vara, conformó entonces un ejecutivo con cinco consejerías (Hacienda y Administración Pública; Economía e Infraestructuras; Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio; Educación y Empleo; y Sanidad y Políticas Sociales), además de una portavocía dotada de voz, pero no de voto, en el Consejo de Gobierno. El ejecutivo autonómico así configurado carecía de una vicepresidencia, si bien el mayor peso político en el mismo, tras el propio Presidente, había correspondido desde sus orígenes a la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, D.^a Pilar Blanco-Morales Limones.

El reducido número de consejerías del gobierno extremeño tuvo como primera consecuencia el hecho de que bajo la dirección directa de su Presidente quedaron ámbitos materiales tan significativos (a la vez que amplios) como las relaciones con el parlamento autonómico, la política de información y de comunicación, la acción exterior, la cultura o la igualdad.

La situación, decía, ha cambiado de manera significativa con la reordenación de la Junta de Extremadura acontecida durante el otoño de 2017. Hasta entonces la única modificación, y que fue ciertamente muy puntual, se había producido en septiembre de 2015 en la titularidad de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, que pasó de las manos de D. Santos Jorna a las de D.^a Begoña García Bernal. En este año 2017, en efecto, el Presidente de Extremadura ha aprobado tres decretos (los Decretos del Presidente números 21 a 23, fechados todos ellos el 30 de octubre) que han supuesto los si-

guientes cambios en el Ejecutivo regional: en primer lugar, se ha creado la Vicepresidencia de la Junta de Extremadura, con la función de coordinar la acción de gobierno desempeñada por este órgano, atribuyendo su titularidad a la referida Consejera de Hacienda y Administración Pública, D.^a Pilar Blanco-Morales; en segundo término, se ha introducido un sexto departamento gubernamental, la Consejería de Cultura e Igualdad, dirigida por D.^a Leire Iglesias Santiago, cuyas competencias provienen parcialmente de la Presidencia de la Junta (en concreto, las funciones en materia de cultura, de mujer, de derechos del colectivo LGTBI y de juventud) y las restantes de la Consejería de Educación y Empleo (en particular, las atribuciones en el ámbito deportivo); y en tercer lugar, y de manera consecutiva, el Presidente de la Junta de Extremadura ha conservado el ejercicio directo de competencias únicamente (aunque sigan siendo un número notable) en materia de “relaciones con la Asamblea de Extremadura, política de comunicación y relaciones informativas, así como las de acción exterior, de migraciones, emigración y retorno, y las de cooperación internacional al desarrollo”.

Una vez verificada la reordenación del gobierno extremeño, se ha producido también una reestructuración del aparato administrativo autonómico, a través del Decreto de la Junta de Extremadura 181/2017, de 7 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta disposición gubernamental persigue, “con base a criterios de eficacia y eficiencia” en la gestión de los recursos públicos, así como de “racionalización del gasto público, simplificación de la estructura administrativa y de servicio a la ciudadanía”, la determinación del “número, denominación y competencias de los órganos directivos que conformen la Presidencia de la Junta, la Vicepresidencia y las distintas Consejerías”.

2.4.– El consenso de la sociedad extremeña sobre la reclamación de un tren digno para la Comunidad Autónoma

Pocas cosas (probablemente ninguna) han alcanzado tan amplio grado de consenso desde la época de la Transición en la clase política extremeña y, sobre todo, en la sociedad civil de nuestra tierra como la reclamación de un tren digno para la región.

El problema ya no viene sólo de las deficiencias en las infraestructuras ferroviarias, que por supuesto. Describía su crítica situación en la crónica del pasado año, indicando que, con más de 41.000 kilómetros cuadrados, nuestra Comunidad Autónoma sólo cuenta con 725 kilómetros de vías férreas, todas de vía única, sin electrificación y sin un solo servicio de larga distancia. Por mucho que, según el Ministerio de Fomento, las obras hayan avanzado, la situación a los ojos de la sociedad extremeña no sólo no ha mejorado, sino que ha empeorado a pasos agigantados. Y es que la vetustez de las infraestructuras y de los trenes que circulan entre Madrid y Extremadura ha provocado durante el presente año centenares de retrasos, de averías y de incidentes en la prestación del servicio, que en el tiempo presente son puestos de manifiesto de manera reiterada y constante por todos los medios de comunicación de la región. Por referir un pequeño ejemplo, relataba un diario regional hace unos días que, en la última

jornada del “macropuente de la Constitución”, el tren entre Madrid y Cáceres tuvo un retraso de dos horas, porque, entre otras circunstancias, el conductor del tren “tuvo que hacer la parada técnica obligatoria por seguridad” durante el trayecto (léase: el convoy se demoró tanto que el maquinista se vio compelido a efectuar su descanso obligatorio en una estación intermedia del recorrido, sin poder esperar hasta la llegada al destino, como estaba previsto). De esta forma, las más de cuatro horas que el tren oficialmente tardaba en recorrer unos trescientos kilómetros hasta la capital cacereña se convirtieron en más de seis (que es, nada menos, el tiempo que dura, también oficialmente, el trayecto Madrid-Badajoz). En un vehículo particular el trayecto hasta Cáceres dura menos de tres horas (cuatro a Badajoz). Esta pequeña muestra ilustrativa, si se quiere anecdótica –salvo por su constante repetición–, hace escribir al periodista que firma la noticia que: “Las incidencias, averías y retrasos en el tren extremeño dan para escribir un libro de los gruesos” (El Periódico de Extremadura, 12 de diciembre de 2017).

La situación extrema en la que tristemente se encuentran los servicios ferroviarios en Extremadura ya había provocado en el año 2016 la firma de los “pactos por el ferrocarril”, que tuvieron como protagonistas, en un primer momento, al gobierno autonómico y a los sindicatos y organizaciones empresariales más importantes de la región, y, en un segundo momento, a todos los grupos políticos con representación en la Asamblea de Extremadura. Los movimientos ciudadanos también han organizado plataformas reivindicativas: la más conocida es “Milana Bonita”, que, rememorando a los personajes de la novela de Miguel Delibes “Los Santos Inocentes”, ha contribuido de manera impagable a dar a conocer, a través de sus caracterizaciones y “performances”, las penurias del ferrocarril extremeño. Pero el momento culminante ha llegado el día 18 de noviembre de este año con una concentración de carácter lúdico, además de reivindicativo, en la capital de España bajo el lema “Por un tren digno ya”, que ha congregado a varias decenas de miles de personas (más de cuarenta mil, según el gobierno regional), llegados desde Extremadura, pero también de otras partes del país, y con una importante representación castellano-manchega (pues Talavera de la Reina y su entorno sufren también las condiciones penosas del ferrocarril hacia nuestra región). Las reivindicaciones, según se expresó en el manifiesto consensuado por los partidos políticos, los agentes sociales y las administraciones públicas extremeñas, se focalizaron en tres puntos principales: la urgencia de la puesta en marcha de la línea de alta velocidad entre Madrid, Badajoz y la frontera portuguesa; la modernización de la red convencional; y la puesta a disposición de los extremeños de una red moderna de comunicaciones en el interior de la región.

El olvido ferroviario al que está sometida Extremadura es de tal magnitud que hasta el propio Ministro de Fomento, D. Iñigo de la Serna, calificó de “justa” la protesta, además de reconocer que “cualquiera que conozca la situación en Extremadura puede comprobar que las infraestructuras ferroviarias no están a la altura de lo que correspondería en el siglo XXI, y eso desde el Gobierno lo reconocemos y lo admitimos”. El Ministro se comprometió, en este contexto, a mejorar la situación “con la mayor inversión” económica de la “historia reciente” de Extremadura en el ferrocarril de nuestra Comunidad Autónoma. Lo

cierto es, en todo caso, que la electrificación no llegará al ferrocarril extremeño antes del año 2020.

2.5.– El final del conflicto jurídico iniciado con la supresión del Consejo Consultivo de Extremadura

La Ley de la Asamblea de Extremadura 19/2015, de 23 de diciembre, provocó la supresión del Consejo Consultivo autonómico. Esta norma legal no fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por ninguno de los sujetos legitimados para ello. No obstante, el último Presidente de este órgano inició un proceso jurídico que puso en cuestión abiertamente dicha medida, articulado a partir de la impugnación de las resoluciones administrativas que acordaron su cese efectivo en ese alto cargo, y que ha conocido dos etapas sucesivas.

A) Una primera, ventilada ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que confirmó, mediante su Sentencia núm. 341, de 10 de octubre de 2016, la juridicidad de la supresión de dicho órgano (y de la creación, a su vez, de un nuevo órgano asesor, como es la Comisión Jurídica de Extremadura) sobre la base de dos argumentos estrechamente ligados: por un lado, la posibilidad jurídica (la validez) de que una Ley autonómica posterior (la referida Ley 19/2015) pueda derogar una norma anterior del mismo rango (esto es, la Ley de creación del Consejo Consultivo autonómico de 2001); y, por otro lado, dicha Ley posterior ha sido dictada por la Asamblea de Extremadura, en base a la potestad de autoorganización que atribuyen a nuestra Comunidad Autónoma la Constitución y el nuevo Estatuto de Autonomía de 2011.

B) La segunda etapa, que ha servido para confirmar de manera definitiva la supresión del Consejo Consultivo autonómico, se ha sustanciado ante el Tribunal Supremo. El referido Ex presidente de este órgano interpuso recurso de casación frente a la Sentencia de instancia, siendo admitido por “presentar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia”. Este recurso fue resuelto definitivamente por la Sentencia núm. 3001, de 24 de julio de 2017, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de nuestro Alto Tribunal, fijando la siguiente doctrina:

a) “Una ley autonómica, como la Ley extremeña 19/2015, de 23 de diciembre, que legitima y da pie a los actos impugnados en el proceso puede, sin atentar al sistema de fuentes y al principio de jerarquía, suprimir el Consejo Consultivo de Extremadura atendiendo a las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía” (FD 9º y apartado segundo del Fallo).

Recuerda el Tribunal Supremo, en este orden de ideas, que la regulación que el art. 45 del nuevo Estatuto extremeño de 2011 hace de este “órgano estatutario” no es óbice para que se pueda “derogar el desarrollo normativo existente del mismo”, mediante la meritada Ley autonómica de 2015. Y es que, argumenta

la Sentencia reseñada, “una cosa es que se pretenda dar relevancia estatutaria a un órgano y otra cosa distinta es que este o estos órganos se eleven al mismo plano que las instituciones de las Comunidades Autónomas establecidas en la Constitución. Así las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma son las contempladas en el artículo 152.1 de la Constitución: la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente”. A partir de esta base, prosigue el Alto Tribunal indicando que: “los órganos estatutarios son entes instrumentales creados en virtud del principio de autonomía organizativa que precisan para su puesta en marcha una ley que los desarrolle. En virtud de ello, la Asamblea de Extremadura puede tanto no proceder a su desarrollo (como así ocurre con el Personero del Común y el Consejo de Cuentas) como proceder, asimismo por Ley, a su derogación, como se ha realizado en el caso del Consejo Consultivo, y tal situación no vulnera ‘el bloque de la constitucionalidad’”. Tras esas consideraciones, la conclusión es clara: “La regulación del Consejo Consultivo no está blindada por su previsión estatutaria. (...) El Consejo Consultivo de Extremadura no es un órgano o institución básica, sino de relevancia estatutaria que puede, o no, existir. Se trata de una mera previsión sujeta o condicionada a su creación o regulación que corresponde a la Asamblea de Extremadura” (FD 4º).

b) “La supresión de dicho organismo, y consecuentemente el cese de uno de sus miembros, pese a la expresa previsión y referencia a la autonomía orgánica y funcional de este organismo en diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, no vulnera su derecho al cargo” (FD 9º y apartado segundo del Fallo). Y es que, considera la Sentencia comentada, “el derecho al cargo y la inamovilidad existen mientras existe el órgano y no cuando, legalmente, el mismo desaparece”, sin que este derecho pueda “operar como límite en la racional actuación del legislador autonómico” (FD 6º).

C) En todo caso, y tal y como recuerda la Sentencia de casación, las funciones ejercidas por el suprimido Consejo Consultivo autonómico son ejercidas en la actualidad, en una parte, por el Consejo de Estado y, en otra, por la Comisión Jurídica de Extremadura (FD 5º).

3.- Actividad normativa

3.1.- *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

A) Nuestra Comunidad Autónoma ha presentado durante el año 2017 dos grandes notas caracterizadoras en su actividad legislativa, contemplada ésta desde una perspectiva general: a) En primer término, este año no se ha elaborado ninguna norma de rango legal por parte del Poder Ejecutivo extremeño ni bajo la forma jurídica de decreto-ley, ni con la de decreto legislativo. Esta situación sólo cuenta con un precedente desde la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura en el año 2011, que fue el año 2015, momento en el que se celebraron las últimas elecciones autonómicas y que, consecuentemente, supuso el final de la VIII Legislatura y el momento inaugural de la presente. Ese año, no obstante, la labor legislativa de la Asamblea de Extremadura fue muy elevada,

pues se aprobaron nada menos que diecinueve leyes formales; y b) En segundo término, la producción legislativa parlamentaria durante el año 2017 se cifra en siete normas legales, que es un número similar al alcanzado en el año 2013, que fue de ocho. Recordemos que el 2013 constituye el año equivalente durante la VIII Legislatura al 2017 en la presente IX Legislatura, y que en ambos períodos parlamentarios ninguno de los partidos políticos representados en la Asamblea autonómica contaba con una mayoría absoluta dentro de dicho órgano. En efecto, la mayoría parlamentaria del Partido Popular-Extremadura Unida, que apoyaba al Gobierno regional en la VIII Legislatura, disponía de 32 diputados (sobre el total de los 65 que conformaban el pleno de la cámara autonómica); y la actual mayoría parlamentaria del Partido Socialista posee 30 escaños, quedándose, por tanto, a tres de la mayoría absoluta.

B) Centrándonos ahora en concreto en la reseña de la producción legislativa de la Asamblea de Extremadura, podemos subrayar que las leyes formales aprobadas durante el presente año muestran las siguientes particularidades: a) Un total de cuatro leyes son realmente de nuevo cuño, frente a tres que sirven exclusivamente para introducir modificaciones de normas legales anteriores (bien de los años noventa del pasado siglo, o bien de los primeros ejercicios de la presente centuria); b) Dos de las referidas disposiciones generales de nuevo cuño, son normas que deben dictarse de manera periódica: esto sucede con la ley de presupuestos autonómicos (de carácter anual) y con la ley de aprobación del plan estadístico regional (con una temporalidad cuatrianual); c) El grado de conflictividad provocado por las leyes formales aprobadas ha sido elevado, pues se han suscitado controversias en relación con cuatro de ellas por parte del Estado, poniéndose en marcha en otras tantas ocasiones la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura: han sido tres, en particular, las normas de nuevo cuño cuestionadas (todas, salvo la ley aprobatoria del plan estadístico), por exclusivamente una ley modificativa de normativa anterior (en concreto, la ley de modificación del estatuto de los consumidores de Extremadura); y d) A diferencia de lo sucedido en los años anteriores (en concreto, desde que comenzó la crisis económica), ni las leyes económico-financieras, ni siquiera las de naturaleza social, son, realmente, las preponderantes en la presente anualidad, pues en cada uno de los referidos sectores materiales tan sólo se ha dictado una ley formal: por un lado, la ley de presupuestos para el año 2017; y, por otro, la ley de la emergencia social de la vivienda. Las restantes cinco normas tienen como finalidad la regulación de ámbitos tan variados como: i) la convivencia, el ocio, y la publicidad y venta de bebidas alcohólicas para menores; ii) la prevención y la lucha contra los incendios forestales; iii) la protección de los consumidores; iv) la estadística; o v) la coordinación de las policías locales.

C) Las cuatro leyes formales de nuevo cuño son las siguientes:

a) La Ley 1/2017, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2017. Esta norma, como resulta evidente,

fue aprobada, publicada y entró en vigor una vez iniciado el ejercicio presupuestario de 2017. Lo mismo sucedió con su antecesora, esto es, con la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016, y esto ocurrirá también con la futura Ley de las cuentas regionales para el año 2018, que a día 31 de diciembre de 2017 todavía no se ha podido aprobar, aunque el Gobierno autonómico parece contar, según informan los medios de comunicación regionales, con el apoyo del grupo parlamentario de Podemos para sacarlas adelante durante el mes de enero del nuevo año.

La exposición de motivos de esta Ley presupuestaria para 2017 afirma que las partidas de las nuevas cuentas regionales dirigidas a las políticas sociales y económicas, cuya inversión se incrementa con respecto al ejercicio anterior, “representan más del 90 por ciento del presupuesto”. En este contexto, continúa dicho preámbulo destacando, por un lado, que el “esfuerzo en políticas sociales se centra en Sanidad, en Educación, en Dependencia y en Empleo”, para avanzar, de esta forma, “en la auténtica garantía de los servicios públicos fundamentales que defiende la Junta de Extremadura”; y, por otro, que el “incremento de fondos para las políticas económicas en 2017 se distribuye, fundamentalmente, en Agricultura, Empresa e Infraestructuras”, con el fin de “mantener y modernizar los sectores tradicionales y promover la reorientación del tejido productivo”. Con independencia de los vectores hacia los que van dirigidos las previsiones del gasto regional, deben destacarse dos medidas contempladas en sendas disposiciones adicionales de esta primera ley formal del año ahora reseñado: en primer lugar, la previsión de constituir una Comisión de control y seguimiento de la ejecución presupuestaria en la Asamblea de Extremadura con el “objeto de conocer el grado de ejecución de las partidas presupuestarias contenidas en esta Ley, tanto de ingresos como de gastos, así como el estado de ejecución de los planes o programas de empleo o formación para el empleo”; y en segundo lugar, y con el objeto de fomentar la equidad social y económica en la región, la Junta de Extremadura queda obligada a la elaboración de un Acuerdo Estratégico Plurianual de Inversión para cada uno de los tres siguientes tipos de infraestructuras: viales e hidráulicas, transportes y agrarias.

b) La Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. Esta ley tiene una importantísima sustantividad por sí misma, aunque también sirve, a través de su largo artículo primero, para modificar de manera muy significativa la anterior Ley 3/2001, de 26 de abril, de Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda en Extremadura. Esta norma, cuya constitucionalidad resulta muy ampliamente cuestionada por la Administración General del Estado, apela a las competencias autonómicas de carácter exclusivo tanto en materia de vivienda, como en el ámbito de las políticas de acción e integración social. En la justificación del contenido de esta norma, su exposición de motivos indica que incluye “un compendio de medidas sobre la vivienda deshabitada de primera residencia en manos de entidades financieras, con la pretensión de garantizar la verdadera función social de la vivienda, cuyo destino principal no es otro que el de servir de marco para el desarrollo de la vida personal y familiar de las personas y ser garantía de su intimidad, sin que, en ningún caso, entre esas funciones de la propiedad de las viviendas se incluya con carácter primario el derecho a especular con un bien tan esencial para el desarrollo de la dignidad

de las personas, de los derechos inviolables que les son inherentes y del desarrollo de su personalidad”. Las medidas anunciadas por el referido preámbulo se concretan en los cuatro preceptos que componen su articulado: en el primero, se introducen muy importantes modificaciones en la referida Ley de Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura de 2001, basadas en “una clara concepción de la función social de la propiedad de las viviendas, centrada en su destino efectivo hacia su uso habitacional”, estableciéndose “como objeto de la ley, precisamente, la preservación de esa función social, buscando evitar, en lo posible, conductas especial y directamente destinadas al ejercicio de un impropio derecho a la especulación respecto de las viviendas, pues no es esa ni su esencia ni su finalidad”; en el segundo, se regula la expropiación forzosa del usufructo temporal de “ciertas” viviendas (en concreto, las incursas en procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, por sus filiales inmobiliarias, o por entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una de estas entidades) para la cobertura de las necesidades de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social; en el tercero, se ordena la suspensión temporal de los procedimientos administrativos de desahucio de viviendas de promoción pública de la Junta de Extremadura o de sus empresas; y en el cuarto, se prevé la aprobación de medidas para aliviar el endeudamiento derivado del impago de rentas de alquiler de viviendas de promoción pública.

c) La tercera norma legal con sustantividad propia es la Ley 6/2017, de 10 de julio, del Plan de Estadística de Extremadura 2017-2020. Esta disposición recoge un contenido de regulación periódica (los planes cuatrienales de estadística de nuestra Comunidad Autónoma), sustituyendo, en este orden de ideas, al segundo plan, que fue el correspondiente a los ejercicios 2013 a 2016, y que se aprobó por la Ley autonómica 1/2013, dentro del marco jurídico ofrecido por el art. 9.1.9 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011 y por la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Según la exposición de motivos de la Ley aprobatoria del nuevo plan estadístico regional, este tercer instrumento planificador autonómico “sigue un modelo mixto” por objetivos generales (esto es, para el desarrollo y la consolidación del Sistema Estadístico de Extremadura) y por objetivos específicos (en concreto, de carácter organizativo, instrumental, de producción, de difusión y de calidad). Y todo ello, con la finalidad de conseguir “una producción y difusión de estadísticas públicas adecuadas a las necesidades de las instituciones públicas, de los agentes económicos y sociales y de la ciudadanía en general”, dentro de nuestra Comunidad Autónoma.

d) La Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. Esta norma legal, que sustituye a la vieja Ley autonómica 1/1990 –modificada en distintas ocasiones–, ha sido dictada dentro del marco de la legislación estatal sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en base a las competencias que nuestra Comunidad Autónoma ostenta sobre esta materia ex art. 9.1.41 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011. Con esta norma legal, además de ofrecer “respuesta a las novedosas y crecientes demandas sociales de implicación de las Policías Locales en materia de seguridad”, se pretende “obtener el funcionamiento homogéneo de los Cuerpos de Policía

Local de Extremadura, en orden a alcanzar una acción conjunta y eficaz en el sistema de seguridad pública, con pleno respeto a la autonomía de los entes locales” (exposición de motivos). Como notas más destacadas de esta Ley se encuentra, en primer lugar, la declaración de la policía local como servicio público que “será prestado directamente por el propio municipio”, sin que sea posible la gestión indirecta “en aquellas funciones que comportan el efectivo ejercicio de autoridad por parte de la entidad local”; en segundo lugar, los policías locales ostentarán necesariamente la condición de funcionario; en tercer lugar, se define el concepto de coordinación de las policías locales, enumerándose las funciones que comprende; en cuarto lugar, se establecen los órganos autonómicos de coordinación en la materia, otorgando un amplio protagonismo a la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Extremadura; en quinto lugar, se procede a la ordenación de la policía de las corporaciones locales (esto es, de los cuerpos y plantillas de policía local, de su régimen de funcionamiento, de su uniformidad, de su acreditación e identificación personal y de sus medios técnicos); y en sexto lugar, se regula in extenso la función pública de policía local.

D) Las tres leyes formales de modificación parcial de otras normas legales precedentes son:

a) La Ley 3/2017, de 1 de marzo, procede a la reforma de sendos preceptos de la Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio de Extremadura, y de la Ley 4/1997, de 10 de abril, de medidas de prevención y control de la venta y publicidad de bebidas alcohólicas para menores de edad. Con esta nueva, y breve, norma legal se pretende compatibilizar, buscando su adecuado equilibrio, el derecho subjetivo de los menores a participar libremente en la vida cultural (“y, por ende, la posibilidad de acceder a las salas de fiestas, de baile, discotecas y establecimientos similares”) con la obligación de la sociedad de asegurar la protección de este colectivo social.

b) La Ley 4/2017, de 16 de mayo, sirve exclusivamente para dotar de una nueva redacción a un precepto de la Ley 5/2004, de 24 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales en Extremadura, con el objetivo de que en las Zonas de Alto Riesgo de Incendio se puedan “declarar de interés general los trabajos incluidos en los Planes de Defensa de incendios forestales, y determinar, en cada caso, el carácter oneroso o gratuito de la ejecución subsidiaria de la Administración”.

c) La Ley 5/2017, de 16 de mayo, añade una nueva disposición adicional a la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura, con el fin de introducir la obligación de que “las instalaciones de venta al público de gasolinas y gasóleos de automoción dispongan, al menos, de una persona responsable en la propia instalación”, al objeto de asegurar la “protección y prevención de riesgos de la salud o seguridad de los consumidores y usuarios”.

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

La cantidad de decretos suscrita este año por la más alta magistratura de la Comunidad Autónoma ha sido de un total de 24, que es un número sustancialmente inferior al de los dos ejercicios anteriores de esta Legislatura (puesto que fueron 35 el año 2016 y 38 durante el año 2015). Esta reducción se ha debido, por una parte, a que el 2017 no es un año electoral en el que el número de ceses y de nombramientos de consejeros es elevado y, por otro, a que la creación de la Consejería de Cultura e Igualdad ha supuesto una importante descarga de trabajo del Presidente de Extremadura, dado que el nuevo departamento gubernamental autonómico ha asumido la dirección de la labor sobre áreas materiales de trabajo que antes estaban atribuidas expresamente a D. Guillermo Fernández Vara.

En todo caso, y tal y como ha sucedido en los ejercicios anteriores, la casi totalidad de los decretos presidenciales han estado consagrados a la aprobación de verdaderos actos administrativos, mientras que dos, a lo sumo, podrían calificarse de reglamentos (uno de reestructuración del gobierno extremeño, y otro de delegación en la Consejera de Cultura e Igualdad de la firma de los convenios de colaboración con el Estado suscritos por nuestra Comunidad Autónoma en los ámbitos competenciales de dicho departamento). El resto de decretos presidenciales se refieren a nombramientos de una nueva Vicepresidenta y de una Consejera de Cultura e Igualdad, a la convocatoria de premios, de subvenciones o de otro tipo de ayudas dentro de los ámbitos de la cultura, de la igualdad o de acción exterior de Extremadura o a la declaración de luto en la región tras los atentados de agosto de 2017 en Cataluña.

3.2.2.– Los decretos de la Junta de Extremadura.

El número de decretos gubernamentales es similar al aprobado durante el año 2016. Si en ese ejercicio fueron 215, el año 2017 han alcanzado la cifra total de 220 –tres de ellos publicados en el Diario Oficial de Extremadura ya durante enero de 2018–. Pero, lo cierto es que, como es habitual en la práctica de la Junta de Extremadura, bajo la forma de decreto se han dictado tanto disposiciones de carácter general como, y sobre todo, meros actos administrativos.

Dado que este año 2017 no se han celebrado comicios autonómicos (y que, por lo tanto, el número de ceses y de nombramientos de altos cargos de la Administración extremeña ha sido relativamente limitado), la absoluta mayoría de los decretos de la Junta se han centrado en el otorgamiento de subvenciones y de otros tipos de ayudas. Esto no es muy diferente, por lo demás, a lo que ha venido sucediendo año tras año con la actividad gubernamental en nuestra región. Con independencia de esta categoría de decretos prototípicos de la actividad administrativa de fomento, han sido frecuentes también aquellos otros relativos a: la organización administrativa; la función pública; la declaración de la urgencia de la ocupación de terrenos para la ejecución de obras; la aprobación

de los reglamentos de denominaciones de origen protegidas o de indicaciones geográficas protegidas; la educación en sus distintas etapas; la declaración de bienes de interés cultural y de parques periurbanos de conservación y de ocio; el medio ambiente; la agricultura; la actividad empresarial; la sanidad; la investigación; o la concesión de la medalla de Extremadura.

4.– Relaciones de colaboración y conflictividad

El Tribunal Constitucional no ha dictado durante el presente año 2017 ninguna Sentencia sobre norma extremeña alguna ni sobre una eventual norma estatal impugnada por los Poderes Legislativo o Ejecutivo de nuestra Comunidad Autónoma.

Existe, sin embargo, un importante número de acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta elevada cifra de acuerdos resulta particularmente significativa, si se tiene en cuenta, sobre todo, la cantidad de leyes aprobadas durante 2017: de las siete leyes formales dictadas, cuatro han sido cuestionadas ante esta Comisión Bilateral.

En todo caso, son siete los acuerdos de este órgano mixto (frente a los cinco del año anterior): mediante cinco de estos acuerdos se inician negociaciones para la resolución de desavenencias manifestadas por parte del Estado en relación con la constitucionalidad de diversos preceptos de cinco leyes extremeñas (una de finales de 2016 y cuatro de este año 2017). Los otros dos pronunciamientos han solventado de manera satisfactoria las controversias en torno, por un lado, a la referida Ley de 2016 y, por otro, a la Ley de presupuestos para 2017.

A) En efecto, la Comisión Bilateral ha solucionado las discrepancias sobre el ajuste constitucional de: 1º) La Ley 9/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura: se iniciaron las negociaciones sobre el contenido del nuevo art. 87.bis de la Ley modificada por Acuerdo de 13 de febrero de 2017, y se puso fin a las discrepancias por Acuerdo de 16 de junio de 2017, mediante el que ambas partes efectúan una interpretación común del precepto cuestionado, y 2º) La Ley 1/2017, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2017: se iniciaron las negociaciones sobre su art. 22.5 mediante Acuerdo de 28 de marzo de 2017 y se solventaron a través del Acuerdo de 2 de octubre de 2017, con el compromiso de la Junta de Extremadura de efectuar una adaptación de este precepto ajustada a la legislación básica estatal.

B) Por último, se encuentran pendientes de un pronunciamiento de la Comisión Bilateral las controversias suscitadas con respecto a diversos preceptos de las siguientes leyes autonómicas: 1º) La Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura: se iniciaron las negociaciones de la Comisión Bilateral por Acuerdo de 2 de mayo de 2017, y, una vez consta-

tada por este órgano mixto la irresoluble disparidad de las posiciones de los representantes autonómicos y de los estatales, se ha procedido a su impugnación por la Presidencia del Gobierno de la Nación mediante la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (recurso de inconstitucionalidad núm. 5659-2017); 2º) La Ley 5/2017, de 16 de mayo, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura: comenzaron las negociaciones de la Comisión Bilateral mediante Acuerdo de 11 de julio de 2017, y 3º) La Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura: se iniciaron las negociaciones de la Comisión Bilateral por Acuerdo de 18 de octubre de 2017.