

## EXTREMADURA

*Pablo Pérez Tremps*

### Rasgos generales

La Comunidad Autónoma de Extremadura, a lo largo de 1997, ha visto marcada su vida política e institucional por la tensión entre populares y socialistas con una doble proyección; por una parte, la Junta de Extremadura, y en particular su Presidente, han hecho del ataque contra la política autonómica estatal, producto del pacto entre Partido Popular y nacionalistas, su objetivo más claro; la manifestación más palpable de esta posición política ha sido, sin lugar a dudas, la ya anunciada en el Informe de 1996 impugnación a principios de año del nuevo sistema de financiación autonómica. Por otra parte, la posición de gobierno sin mayoría absoluta que tienen los socialistas en Extremadura se ha traducido en que durante buena parte del año se reprodujera la situación de inestabilidad institucional, especialmente en la Asamblea, como consecuencia de la acción opositora conjunta del Partido Popular e Izquierda Unida; no obstante, la fractura abierta en esta coalición como consecuencia de la expulsión de Nueva Izquierda repercutió de manera singular en Extremadura ya que supuso la división dentro del grupo parlamentario que poseía dicha coalición y, como consecuencia de ello, la pérdida de la Presidencia de la Asamblea, la desaparición del propio grupo y el correspondiente debilitamiento de la oposición de populares e Izquierda Unida, lo que ha traído un claro respiro para la acción de gobierno del Ejecutivo. La prueba más clara, seguramente, ha sido la aprobación con el apoyo de IU de la *Ley 11/1997, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1998*, aprobación que, sin embargo, no fue posible el año anterior ante la oposición en bloque de PP e IU-Los Verdes.

Por lo que respecta a la situación de las fuerzas políticas, el dato más significativo es la continuidad, excepción hecha de IU, en la que se ha sentido la crisis provocada por la expulsión de Nueva Izquierda con repercusiones institucionales importantes, como se acaba de ver y más adelante se desarrollará. El PSOE ha visto ratificado en sus congresos locales y regionales el liderazgo del Presidente de la Junta, sin que, además, exista viso alguno de sucesión ni en el partido ni en la candidatura electoral que en su día deba competir en los comicios autonómicos, y ello a pesar de que el Sr. Rodríguez Ibarra aún no haya manifestado su voluntad de volver a encabezar las listas socialistas. También el PP mantiene su continuidad, permaneciendo abierta la duda respecto de si el Presidente del Senado, Sr. Barrero, encabezará la candidatura popular en las elecciones autonómicas, lo que muy posiblemente dependa de cuándo se celebren elecciones generales. A este respecto hay que resaltar, también, que la doble condición de Presidente de la Cámara de representación territorial y de líder de la oposición

regional ha planteado menos problemas que en el año anterior, aunque sigue suscitando alguna contradicción y ofreciendo un flanco de ataque a los socialistas.

En relación con la prevista reforma del Estatuto de Autonomía, han continuado los trabajos; mediante acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 22 de mayo, y a iniciativa de todos los grupos parlamentarios, se creó una Comisión no Permanente de Reforma del Estatuto de Autonomía (BOAE nº 114, de 5 de junio de 1997). No obstante, no se han alcanzado acuerdos palpables; las discrepancias entre populares y socialistas siguen estando patentes aunque algunas de ellas parezcan, a veces, más que auténticas discrepancias, excusas recíprocas para no dar supuestas «bazas» políticas al contrincante. Y ello es especialmente así por el clima de enfrentamiento existente entre el Gobierno de la Nación y los populares extremeños, de un lado, y el Ejecutivo y los socialistas extremeños, de otro.

Por último dentro de estas observaciones generales, hay que reseñar que a finales de año se han dictado tres Reales Decretos por los cuales se traspasan funciones y servicios a la Comunidad Autónoma en materia de gestión de la formación profesional ocupacional (R.D. 2024/97), y de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual (R.D. 2025/97), y se amplían los inmuebles traspasados (R.D. 2026/97).

### El conflicto de la financiación

Como ya se ha adelantado, uno de los elementos centrales de la política del ejecutivo autonómico, y muy especialmente, de su Presidente tanto en el ámbito estrictamente regional como en el estatal lo constituye el tema de la financiación autonómica. En efecto, ha sido el ejecutivo extremeño el que primero y de forma más contundente y tenaz se opuso al modelo de financiación pactado entre PP y nacionalistas en 1996; ello sirve, a la vez, para intentar dejar «fuera de juego» al PP regional, que debe moverse entre el apoyo al gobierno estatal y la justificación de un modelo de financiación tachado, entre otras cosas, de insolidario y dañino para los intereses de una Comunidad Autónoma como Extremadura con niveles de desarrollo y de renta sensiblemente inferiores a la media nacional.

Según se ha visto, el dato institucional más claro de ese conflicto lo constituye la impugnación a principios de año, y con el impulso de la Asamblea de Extremadura sin votos en contra, de las tres leyes que formalizaron el nuevo modelo de financiación mediante la interposición de tres recursos de inconstitucionalidad contra la *Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LOFCA*, contra la *Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997*, y contra la *Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias*; meses más tarde, estas impugnaciones se completaron con la del *Real Decreto-Ley 7/1997, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuye entre las Comunidades Autónomas el crédito consignado en la sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997*. Aunque formalmente son, pues, cuatro los recursos presentados, desde el punto de vista material la impugnación constituye un todo, que, de manera muy resumida, responde a los siguientes motivos.

1º.- La remisión que la Ley de Presupuestos Generales del Estado hace a los Acuerdos de Política Fiscal y Financiera, no publicados en el momento de aprobarse aquélla, resulta contraria al principio de publicidad de las normas.

2º.- El nuevo modelo de financiación resulta contrario al principio de solidaridad ya que implica una fuerte territorialización de los ingresos con la correspondiente disminución de los ingresos estatales, a partir de los cuales debe hacerse efectivo el principio de solidaridad. Además, ese efecto no se compensa mediante mecanismos de redistribución. Así, el Fondo de Compensación Interterritorial resulta insuficiente, y los mecanismos previstos por el nuevo modelo ni siquiera existen aún. Pero, además, estos mecanismos, con pequeñas salvedades, no son instrumentos para garantizar la solidaridad, entre otras razones, porque dejan sin valorar la situación de partida de las distintas Comunidades por lo que su efecto básico será consolidar e, incluso, acentuar las actuales diferencias.

3º.- El nuevo modelo implica la vulneración del principio de igualdad de las Comunidades Autónomas ya que se ha establecido fórmulas de financiación distintas para unas Comunidades Autónomas y otras sin habilitación constitucional alguna para ello puesto que dicha habilitación sólo existe para las Comunidades insulares, las forales, Ceuta y Melilla.

4º.- El nuevo modelo no ha respetado el sistema de fuentes ya que implica una modificación extraestatutaria del bloque de la constitucionalidad sin haberse utilizado ninguno de los instrumentos constitucionalmente previstos para ese fin: leyes marco y leyes de transferencia o delegación del art. 150.1 y 2.

5º.- El reconocimiento a las Comunidades Autónomas de potestades normativas en relación con parte del IRPF resulta contrario al principio de igualdad de los ciudadanos, tratándose de una condición que garantiza la igualdad de éstos (art. 139 en relación con el art. 31.1 de la Constitución) y, por tanto, resultando competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.1 de la Constitución.

6º.- La tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias o no es susceptible de ser cedida puesto que no lo permite el art. 157.1 de la Constitución al no prever las tasas como objeto de cesión, o es un tributo propio de las Comunidades Autónomas vinculado a sus competencias sobre juego y, en consecuencia, tampoco es susceptible de cesión.

7º.- La participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos territoriales del IRPF no es encuadrable en el concepto de «otras participaciones en los ingresos del Estado» del art. 157.1.a) de la Constitución; pero, aunque así se admitiera, en todo caso resultaría incompatible con el art. 13 de la LOFCA, que se refiere a un único porcentaje de participación, que debe aplicarse, lógicamente, sobre una base también única constituida por la recaudación de los impuestos estatales no cedidos.

8º.- La cesión del rendimiento del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones vulnera el principio de territorialidad fiscal del art. 157.2 de la Constitución ya que el nuevo modelo prevé la posibilidad de adoptar en relación con esos impuestos medidas tributarias con claros efectos extraterritoriales.

Por su lado, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real

Decreto-Ley 7/1997, en cuanto aplicación del nuevo modelo, viene a reiterar algunos de los anteriores argumentos, entendiendo, además, que la forma de Decreto-Ley para aprobar los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado resulta constitucionalmente inadmisibile.

A parte de la dimensión procesal del conflicto sobre el nuevo modelo de financiación, y dejando a un lado los múltiples y más o menos puntuales embates políticos al respecto, cabe recordar que la misma Resolución 50/IV de la Asamblea de Extremadura que instara a la Junta de recurrir ese modelo de financiación solicitó que se convocara un *referéndum* en Extremadura para pronunciarse sobre su aceptación. Lo cierto es que el Presidente del Gobierno nunca ha contestado formalmente a dicha petición de la Asamblea. La celebración de un *referéndum* de esta naturaleza seguramente tiene difícil encaje en la lógica democrática de un Estado descentralizado; ahora bien, también resulta claro que el silencio del Gobierno estatal ante una petición del legislativo de una Comunidad Autónoma resulta difícilmente defendible al menos desde la perspectiva de las relaciones de lealtad y cortesía constitucional que debe presidir el funcionamiento de un Estado compuesto. Ello ha dado lugar a que una y otra vez se recuerde que no ha habido respuesta institucional a la petición de la Asamblea, dando pie a los reproches políticos, abriendo un nuevo flanco de ataque a los populares regionales y creando un caldo de cultivo para propuestas aún más «ilógicas» desde la perspectiva del Estado descentralizado, cercanas, en ocasiones, a la invitación a una cierta «rebeldía constitucional». Al mismo tiempo, ello está repercutiendo en el debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía ya que los socialistas quieren formalizar en él lo que las relaciones institucionales no garantizan: la posibilidad de celebrar un *referéndum* regional.

Pero el tema de la financiación, entendido en sentido amplio, no se detiene en el conflicto político y jurisdiccional sobre el nuevo modelo; se ha extendido, también, a la cuestión de la denominada «Deuda Histórica», que se ha reavivado por toda la izquierda ante el ambiente creado en relación con el modelo de financiación, aunque la propia Junta insiste en plantearlo independientemente invocando su fundamento jurídico estatutario (D.A. 2ª). A este respecto baste con destacar que el 27 de febrero de 1997 se constituyó en la Asamblea de Extremadura una Comisión no permanente de estudio denominada Comisión Parlamentaria de la Deuda Histórica (Resolución 70/IV, subsiguiente a la Moción 22-IV). Dando un paso más, el 30 de octubre se acordó por la Asamblea instar a la Junta para que reclamara una reunión urgente de la Comisión Mixta de Transferencias para tratar monográficamente el tema de las futuras asignaciones a Extremadura en concepto de «Deuda Histórica» (BOAE nº 91, de 5 de marzo de 1997); unos días después, el 13 de noviembre, se aprobó la Resolución 99/IV por la que se insta al Gobierno de la Nación a un nuevo pago de la denominada «Deuda Histórica» en la línea que iniciara el último ejecutivo socialista estatal (BOAE nº 130, de 20 de noviembre de 1997).

## Ejercicio de las competencias

Por lo que respecta al ejercicio de competencias, hay que comenzar constando una línea de continuidad respecto de lo sucedido en el año anterior; la bonanza climatológica y la económica han contribuido a seguir reconduciendo la política agrícola y ganadera a su importancia natural (ya de por sí significativa), adquiriendo en cambio mayor protagonismo las competencias asumidas en los últimos años, y abriéndose las actuaciones en nuevas materias.

## Actividad legislativa

La actividad legislativa se ha situado, desde el punto de vista cuantitativo, en términos similares a años anteriores, habiéndose aprobado catorce leyes aunque sólo once de ellas han sido efectivamente promulgadas y publicadas en 1997, quedando dos pendientes de publicación en 1998 y habiéndose retirado, curiosamente, antes de la publicación otra; se trata de la Ley del Consejo de Cuentas que, aunque llegó a ser aprobada, con posterioridad se detectó que la introducción de una enmienda en el Pleno obligaba a su devolución a la Comisión para dar una nueva redacción armónica del texto aprobado que eliminara ciertas incongruencias (art. 119 del Reglamento de la Asamblea); al haberse omitido dicho trámite, el texto resultaba incongruente, motivo por el cual la antigua Presidenta de la Asamblea indicó que no se procediera a la publicación.

Atendiendo a su dimensión material, dos de esas leyes tienen naturaleza presupuestaria: la ya citada *Ley 11/1997, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1998*, y la *Ley 9/1997, de Concesión de Créditos Extraordinarios y Suplementos de Créditos para financiar gastos no contemplados en el Presupuesto prorrogado para 1997*, cuya denominación pone de manifiesto claramente su finalidad.

Otras tres Leyes se limitan a introducir modificaciones más o menos puntuales en normas anteriores; así, la *Ley 1/1997*, modifica el controvertido art. 11 de la *Ley 3/1996, de Atención Farmacéutica*, atendiendo una indicación del Defensor del Pueblo que señalaba que la exigencia de tres años de empadronamiento para obtener oficinas de farmacia podría resultar discriminatoria tanto desde el punto de vista del ordenamiento interno como del ordenamiento comunitario; no obstante, no se han modificado otros extremos muy discutidos de esta Ley que fueron, incluso, impugnados en su día por el Gobierno de la Nación. Más puntual aún es la reforma introducida por la *Ley 5/1997* en la *Ley 5/1992, sobre ordenación de las producciones agrarias de Extremadura*, ya que su finalidad es exclusivamente ampliar con el espárrago la lista de cultivos susceptibles de ser fomentados con líneas de apoyo. Por último, dentro de este grupo está la *Ley 10/1997* reforma la *Ley 5/1985, de incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura*; se trata de una reforma de mayor calado, si bien no supone novedades dignas de llamar la atención: ampliación de algunas causas de incompatibilidad, mejoras de control, régimen sancionador, actualización del catálogo de autoridades afectadas, etc....; se pretende, en definitiva, poner al día

la regulación de una materia que en los últimos años ha sufrido profundas innovaciones en todos los ámbitos políticos.

Tres Leyes pueden encuadrarse dentro del capítulo del ejercicio de la potestad legislativa como medio de adopción de decisiones sectoriales. Por un lado, la *Ley 3/1997, de extinción de las Cámaras Agrarias Locales*, ha hecho uso de la facultad que en tal sentido reconoce la *Ley 23/1986, de Bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias*, modificada por leyes posteriores; en consecuencia se ha adoptado la decisión de extinguir las citadas Cámaras de ámbito local, regulándose los distintos aspectos que dicha extinción supone, entre otros, la devolución de bienes que provinieran de incautaciones a organizaciones políticas o sindicales como consecuencia de la Guerra Civil. Por su parte, la *Ley 4/1997, de medidas de prevención y control de la venta y publicidad de bebidas alcohólicas para menores de edad*, ha servido para fijar una línea política muy restrictiva en ese terreno. Mención especial dentro del capítulo legislativo ha de tener la *Ley 7/1997, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el Medio Ambiente*. Mediante esta norma se ha introducido una «Eco-tasa» en un sector con una gran implantación en la Comunidad Autónoma y con una enorme importancia económica, aunque ciertamente esa importancia trasciende, con mucho, del ámbito territorial extremeño. La finalidad confesa de la norma no es fiscal en sentido estricto, sino de protección del medio ambiente, bien jurídico de especial importancia económica y política para Extremadura, considerada una de las regiones de Europa menos dañada por la acción del hombre. Esta Ley ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación.

Por último dentro de este capítulo, se han aprobado tres Leyes cuyo objeto es la regulación global de sectores de actividad encuadrados dentro de las competencias regionales. La *Ley 2/1997, de Turismo de Extremadura*, realiza una regulación muy amplia de este sector, afectando a los distintos tipos de empresas turísticas, a los sectores involucrados (asociaciones, entidades, profesiones, usuarios, etc...), a la ordenación de los recursos, a la acción administrativa sobre el sector, y a su disciplina. La adopción de esta Ley viene a confirmar la importancia creciente que el sector turístico está adquiriendo dentro de la economía extremeña y la preocupación de los poderes públicos regionales por el mismo. La segunda norma que regula de manera más o menos global un sector de actividad es la *Ley 6/1997, de Bibliotecas de Extremadura*. La Ley establece el régimen general de estos establecimientos en la Comunidad Autónoma, destacándose el diseño de un Sistema Bibliotecario regional que asegura la coordinación de todas las bibliotecas públicas y de uso público, y la existencia de una infraestructuras mínimas en todo el ámbito de la región. Por su parte, la *Ley 8/1997, de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura*, tiene por objeto establecer las reglas generales para que desaparezcan progresivamente las barreras que limitan la plena integración social de las personas con discapacidades. Esta regulación se proyecta al terreno de las barreras arquitectónicas, al de los transportes y a la comunicación sensorial. Se completa con la previsión de reglas técnicas sobre aspectos que inciden en la materia: ayudas, símbolos, fomento, control, etc...

## Potestad reglamentaria

Es, seguramente, en el uso de la potestad reglamentaria donde de manera más clara se aprecia el ejercicio de nuevas competencias por parte de la Junta de Extremadura. Desde el punto de vista material, pueden destacarse cinco materias tanto por la cantidad de reglamentos aprobados como por la importancia de éstos. La primera es la materia «turismo», sector que, como ya se ha indicado, se ha convertido en uno de los prioritarios para la Junta dado el potencial económico que tiene en la región de Extremadura. Tres Decretos cabe destacar a este respecto; por una parte, la norma que regula la organización y el funcionamiento del Consejo de Turismo creado por la Ley del Turismo (Decreto 139/1997); por otra, la regulación de las «Fiestas de Interés Turístico de Extremadura» (Decreto 152/1997), instrumento de fomento del sector; por último, el *Decreto 32/1997, por el que se regula la acción concertada con municipios y mancomunidades de municipios para la mejora y potenciación de recursos turísticos*, norma que, como es fácil de deducir, sienta las bases de la colaboración interadministrativa necesaria para un correcto desarrollo del turismo en la región.

Un segundo sector a reseñar es el cultural. También en él, entendido en sentido amplio, ha habido una intensa labor reglamentaria que va desde la regulación de prospecciones arqueológicas (Decretos 37 y 93/1997), hasta la de distintos aspectos de la rehabilitación de inmuebles (Decretos 47 y 48/1997), pasando por la creación del Consejo Asesor de Bienes de Interés Cultural de Extremadura (Decreto 86/1997).

Posiblemente el mayor número de normas reglamentarias, dejando al margen el consabido sector agrario y ganadero, procedan de la Consejería de Bienestar Social, centrándose en los títulos competenciales asistencia social y sanidad. En el terreno de la asistencia social, han sido numerosas las normas que siguen creando el marco normativo de una materia prioritaria para la Junta: servicios sociales de titularidad municipal (Decreto 12/1997), ayudas para la integración en situaciones de emergencia social (Decreto 2/1997), ayudas a la salud pública y el consumo (Decreto 13/1997) o integración social de inmigrantes (Decreto 116/1997). Especial mención debe hacerse a la creación de un Registro de Uniones de Hecho mediante el Decreto 35/1997, en el que pueden inscribirse las declaraciones de constitución, modificación y extinción de uniones de hecho no matrimoniales de convivencia estable entre parejas, con independencia de su orientación sexual. Por lo que respecta a la sanidad, una actuación importante ha estado centrada en el desarrollo de la Ley de Atención Farmacéutica, especialmente mediante el Decreto 121/1997, por el que se aprueba el su Reglamento de desarrollo en materia de oficinas de farmacia y botiquines. Pero junto a ello, se han regulado otros temas relacionados con la salud, tales como los ruidos y vibraciones (Decreto 19/1997) o distribución y venta de productos sanitarios (Decreto 68/1997), y se han completado el entramado administrativo en la materia con la creación de la Red de Vigilancia Epidemiológica (Decreto 92/1997).

En materia de agricultura y ganadería, como ya se ha indicado, se ha consolidado la línea abierta el año anterior consistente en reducir sensiblemente, que no eliminar, la actividad subvencionada, merced sobre todo al cambio de las condiciones climatológicas. Al mismo tiempo, se detecta una clara tendencia a crear un

marco que permita la mejora de la producción regulando aspectos de la sanidad vegetal y animal como los servicios de plaguicidas (Decreto 91/1997), o los medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos (Decreto 111/1997). Debe destacarse, asimismo, la adopción de dos Decretos de desarrollo de la *Ley 3/1997, de extinción de las Cámaras Agrarias Locales*, uno regulando el destino del patrimonio general y otro el del denominado «patrimonio histórico» procedente de incautaciones a organizaciones sindicales y políticas como consecuencia de la Guerra Civil, que será reintegrado a sus «herederas», tal y como se adelantara en páginas anteriores.

Por último dentro de este capítulo del ejercicio de la potestad reglamentaria, varias de las normas ya citadas en relación con el turismo y los servicios sociales, y alguna que no lo ha sido expresamente inciden, de manera directa en las Corporaciones Locales, en especial, en los Ayuntamientos. Entre las no citadas pueden destacarse el *Decreto 27/1997, por el que se aprueba el Reglamento que regula la uniformidad y acreditación de las policías locales de Extremadura*, y el *Decreto 112/1997, sobre procedimiento de aprobación de figuras de Planeamiento Urbanístico General en los términos municipales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*; este último pretende potenciar la participación ciudadana en la elaboración de los planes mediante la obligación impuesta a los Ayuntamientos de las capitales de provincia y los de más de 25.000 habitantes de exponer al público los trabajos de elaboración del plan general y de las normas subsidiarias cuando hayan adquirido suficiente grado de desarrollo y, en todo caso, antes de la aprobación inicial, y sin perjuicio del posterior trámite de información pública.

### Competencias ejecutivas

El primer dato que hay que tener presente para valorar la actividad del Ejecutivo autonómico durante 1997 es la falta de Presupuestos; *a priori*, la prórroga de los Presupuestos del año anterior debe conducir, en términos generales, a una continuidad respecto éste, tanto en medios como en objetivos, como así ha sido.

Partiendo de este hecho, poco cabe añadir a lo expuesto en Informes anteriores, consolidándose las tendencias allí marcadas, y algunas de las cuales se han señalado al referirnos a la actividad reglamentaria: subvención contenida en agricultura y ganadería, refuerzo de políticas de asistencia social y turismo, ejercicio de nuevas competencias en materias como enseñanza universitaria o sanidad, continuidad en el trabajo transfronterizo con las regiones limítrofes de Portugal, etc... En relación con la proyección exterior de la Comunidad Autónoma puede destacarse la participación de Extremadura en el núcleo de cuatro regiones europeas que han fundado la Conferencia de Regiones de la Diagonal Continental, que pretende presentarse como un «pasillo interior» que complete la presencia de los arcos atlántico y mediterráneo en el mapa regional continental dando mayor presencia a las regiones interiores, de baja densidad de población y fuerte dependencia económica agrícola.

Hay que destacar que las inundaciones habidas los días 5 y 6 de noviembre, especialmente en la Provincia de Badajoz, impusieron una rápida reacción de las

distintas Administraciones Públicas y, en concreto, de la Junta de Extremadura, que, además de las primeras medidas de urgencia, han ido adoptando posteriormente otras, especialmente ayudas públicas, tendentes a paliar los daños causados. La situación de emergencia creada hizo que, aunque fuera por unos días, las distintas Administraciones dejaran a un lado sus discrepancias políticas y actuaran de forma coordinada y eficaz.

### Convenios de colaboración

La actividad convencional de la Junta de Extremadura sigue siendo muy abundante, habiéndose inscrito en el Registro de Convenios durante 1997 un total de 780. La mayor parte de estos convenios tienen como contraparte ayuntamientos y otros entes locales de la región, y por objeto la realización de distintas obras. Muchos de ellos, además, responden a un modelo único determinado para llevar a cabo tareas específicas como la construcción de paradas de autobuses o de pisos tutelados, la instalación de señales luminosas, el mantenimiento de residencias de ancianos, o el funcionamiento de aulas de música, por poner sólo algunos ejemplos. Cabe destacar, asimismo, que el convenio es, también, el instrumento elegido para canalizar las relaciones administrativas con la Universidad, habiéndose firmado casi una veintena de convenios entre ésta y la Junta o sus Consejerías.

### Conflictividad

Según se vio, la conflictividad política entre el Estado y la Junta de Extremadura ha tenido un amplio reflejo en la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad, funcionando esa conflictividad en doble sentido: normas autonómicas impugnadas por el Gobierno de la Nación, y Leyes estatales impugnadas por la Junta de Extremadura. En el primer capítulo se encuentra el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la *Ley 7/1997, de medidas fiscales sobre la producción y transporte sobre el Medio Ambiente -Ecotasa-* (RI 3892/97).

Por lo que respecta a las Leyes impugnadas por la Comunidad Autónoma, éstas son, como ya se ha indicado, las tres que configuraron el nuevo modelo de financiación: *Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LOFCA*, *Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997* y *Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias* (RRII 104 a 106/97); meses después se recurrió también *Real Decreto-Ley 7/1997, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuye entre las Comunidades Autónomas el crédito consignado en la sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997* (RI nº 3090/97).

### Actividad institucional

Como ya se adelantó en la introducción, la vida institucional de la región durante 1997 ha pasado por dos períodos distintos. Durante el primer período, se ha prolongado la situación del año anterior consistente en la fuerte presión ejercida en la Asamblea por el Partido Popular e Izquierda Unida sobre el ejecutivo socialista, carente de mayoría absoluta. Conviene señalar que la «fuga» de un parlamentario popular al Grupo Mixto a primeros de año fue «fugaz», volviendo rápidamente a la disciplina de su grupo de origen.

Pieza básica de la presión ejercida por la oposición era la Presidencia de la Asamblea, ostentada por una Diputada de IU, y la posición de minoría que el PSOE ocupaba en la Mesa. Con independencia de puntuales enfrentamientos políticos, esa situación produjo una clara inestabilidad institucional que se tradujo en que la mayoría parlamentaria de oposición intentaba imponer su criterio a la Junta tanto en cuestiones legislativas como, en ocasiones, en materias típicamente de gobierno. El ejecutivo, como defensa formal frente a la mayoría, acudió a menudo al uso del «veto presupuestario» previsto por el art. 61 b) del Estatuto de Autonomía, paralizando iniciativas legislativas que supusieran «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Tanto oposición mayoritaria como ejecutivo en minoría se excedieron, seguramente, en el uso de sus potestades estatutarias; la primera intentó invadir esferas propias del segundo, dándose iniciativas tan curiosas como la pretensión de que mediante ley se impusiera la cesión a la Asamblea por parte de la Junta de un edificio, que la Asamblea pudiera imponer al Presidente de la Junta la presentación de la comunicación previa al debate de política general, o la presentación de una proposición de ley que regulara la aplicación del Presupuesto prorrogado; por su parte, la Junta ha extendido su veto a iniciativas que iban más allá del ejercicio presupuestario en curso. Por lo que respecta a esta última cuestión, el enfrentamiento intentó saldarlo la mayoría modificando los arts. 111 y 121 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura en el sentido de que fuera el Pleno de la Asamblea el que decida sobre la procedencia del «veto presupuestario» si la Mesa de la Asamblea discrepa del criterio de la Junta. Esta reforma reglamentaria fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura al entender que se estaba socavando una potestad estatutaria del ejecutivo; no obstante, la laguna existente en el art. 32 de la LOTC sobre la legitimación de autoridades regionales para recurrir normas con fuerza de ley de su propia Comunidad aconsejó asegurar la viabilidad de la impugnación por si se inadmitía el recurso por falta de legitimación, razón por la cual la reforma también ha sido impugnada por cincuenta senadores socialistas; ambos recursos han sido admitidos a trámite, si bien en el primero el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente que esa admisión procedía sin perjuicio de lo que en su día se diga en sentencia sobre la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta.

Así las cosas, fue la política nacional la que vino, si no a solucionar la situación, sí a hacer desaparecer lo que amenazaba con producir un colapso institucional. La crisis producida en Izquierda Unida como consecuencia de la expulsión de Nueva Izquierda repercutió directamente en el seno del Grupo Parlamentario de Iz-

quiera Unida en la Asamblea de Extremadura; el Grupo se vio dividido en dos partes, lo que supuso su desaparición como tal por no cumplir las exigencias mínimas reglamentarias de número de diputados para formar grupo propio, y la Presidenta de la Asamblea, de Izquierda Unida, entendiéndolo que no contaba con los necesarios apoyos para llevar a cabo su tarea, presentó la dimisión de su cargo. Desde el punto de vista del juego de mayorías y, por tanto, del apoyo al ejecutivo, la nueva situación no se ha traducido en la existencia de una nueva mayoría estable que sustente a éste, pero sí en la ruptura de la cohesión con que PP e IU realizaban su tarea de oposición. Dicho de otra forma, se han abierto nuevas vías para el PSOE de obtención de respaldo suficiente para alguna de sus iniciativas y se ha introducido mayor racionalidad en una situación que tenía algunos episodios ciertamente «curiosos» desde el punto de vista parlamentario. Esa nueva situación comenzó reflejándose en la elección el 9 de octubre de un nuevo Presidente de la Asamblea (Manuel Veiga), en esta ocasión un socialista ante la falta de candidato de la oposición; es significativo el resultado de la votación: 32 votos a favor y 33 abstenciones.

Pero, además, la ruptura de Izquierda Unida, como ya se adelantaba, ha abierto nuevas vías al diálogo político, como ha puesto de manifiesto, sobre todo, el hecho de que la propia IU haya llegado a un acuerdo con el PSOE para respaldar los Presupuestos para 1998 que se aprobaron a finales de año.

Siguiendo en esta perspectiva institucional, la nueva situación política ha permitido desbloquear el funcionamiento de la propia Asamblea; así, Asamblea y Junta han llegado a un acuerdo para reinstaurar el debate de política general, dando lugar a una nueva regulación sobre comparecencias del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno aprobada por el Presidente de la Asamblea (*BOAE* nº 128, de 14 de noviembre). Se espera, pues, que en los primeros meses de 1998 tenga lugar un «debate sobre el estado de la región», que ya en junio había sido solicitado por el Presidente de la Junta.

La ruptura de IU supuso, también, la desaparición del Grupo Parlamentario IU-Los Verdes al no contar con el número de diputados suficiente. La nueva situación del Grupo Mixto llevó al Presidente de la Asamblea a aprobar una Resolución sobre organización del Grupo Parlamentario Mixto en la que se establece, entre otras cosas, la posibilidad de crear Agrupaciones en el seno de dicho Grupo por uno o más diputados. Estas Agrupaciones pueden asistir a la reunión de la Junta de Portavoces y ejercitar iniciativas no reservadas a los Grupos Parlamentarios (*BOAE* nº 123, de 21 de octubre de 1997).

### Modificaciones administrativas importantes

Durante el año 1997 no se han producido alteraciones administrativas de importancia. Ha seguido la línea trazada en años anteriores consistente en crear o regular muchos órganos colegiados con funciones de asesoramiento en la mayor parte de las competencias asumidas por la Junta de Extremadura, órganos que suelen servir, además, como foro, de colaboración con otras administraciones, en especial, con las corporaciones locales. Como ejemplos de esta práctica pueden citarse el Consejo de Bibliotecas, el Consejo de Turismo, el Consejo para

la Promoción de la Accesibilidad, la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social, la Comisión Regional de Viviendas, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en Extremadura, o el Consejo Asesor de Bienes de Interés Cultural de Extremadura.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-1997

*Socialista*: 31

*Popular*: 27

*IU-Los Verdes*: 6

*Mixto*: 1 (CREX –Convergencia Regional de Extremadura–)

Composición por Grupos a 31-XII-1997

*Socialista*: 31

*Popular*: 27

*Mixto*: 7 Diputados: 1 en la Agrupación Extremadura Unida; 2 en la Agrupación Independiente-Nueva Izquierda-Los Verdes; 4 en la Agrupación Izquierda Unida.

### Estructura del Gobierno

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE)

Vicepresidente: Carlos Sánchez Polo (PSOE)

Número de Consejerías: 8 (además de la Presidencia de la Junta, en cuya estructura se integra la Vicepresidencia)

*Presidencia y Trabajo*: Victorino Mayoral Cortés (PSOE)

*Agricultura y Comercio*: Eugenio Alvarez Gómez (PSOE)

*Bienestar Social*: Guillermo Fernández Vara (PSOE)

*Economía, Industria y Hacienda*: Manuel Amigo Mateos (PSOE)

*Obras Públicas y Transportes*: Javier Corominas Rivera (PSOE)

*Educación y Juventud*: Luis Millán Vázquez de Miguel (Independiente)

*Cultura y Patrimonio*: Francisco Muñoz Ramírez (PSOE)

*Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo*: Eduardo Alvarado Corrales (Independiente)

**Tipo de Gobierno**

Por apoyo parlamentario: minoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (31 Diputados).

Composición de Gobierno: homogéneo (PSOE).

**Cambios en el Gobierno**

No ha habido.

**Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

No ha habido.

**Mociones de reprobación:**

No ha habido.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

*Datos globales.*

*Interpelaciones tramitadas: 68*

*Preguntas orales:*

En Pleno: 28

Al Presidente: 9

En Comisión: 117

*Preguntas escritas: 603*

*Mociones aprobadas: 19*

*Proposiciones no de ley aprobadas:*

En Pleno: 99

En Comisión: 19

*Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 45*

*Leyes aprobadas: 14, aunque una de ellas se ha retirado antes de su publicación y dos se han publicado ya en 1998.*

**Debates y resoluciones más importantes:**

A) La cuestión que más debates ha originado en el seno de la Asamblea de Extremadura ha sido la de la financiación autonómica, analizada desde varias perspectivas. Así, el rechazo del modelo de financiación aprobado en 1996 ha

dado lugar, entre otras cosas, a la aprobación de la Resolución 84/IV, subsiguiente a la Proposición no de Ley 122/IV, por la que se propone a la Cámara llevar a cabo una serie de actuaciones encaminadas a dar cumplimiento a la resolución aprobada mayoritariamente por el Pleno por la que se acordó la celebración de un Referéndum en Extremadura sobre el Sistema de Financiación Autonómica (BOAE nº 110, de 23 de mayo de 1997).

B) Una segunda dimensión de la financiación de la Comunidad Autónoma es la que ofrece la cuestión de la denominada «Deuda Histórica». A este respecto hay que destacar que el 27 de febrero de 1997 se constituyó en la Asamblea una Comisión no permanente de estudio denominada Comisión Parlamentaria de la Deuda Histórica (Resolución 70/IV, subsiguiente a la Moción 22-IV, BOAE nº 91, de 5 de marzo). Por otra parte, el 30 de octubre se aprobó la Resolución 96/IV, por la que se insta a la Junta de Extremadura a reclamar la convocatoria urgente de la Comisión Mixta de Transferencias para debatir, con carácter monográfico, sobre las futuras asignaciones a Extremadura en concepto de «Deuda Histórica» (BOAE nº 127, de 13 de noviembre de 1997); el 13 de noviembre se aprobó, además, la Resolución 99/IV por la que se insta al Gobierno de la Nación al pago de la denominada «Deuda Histórica» (BOAE nº 130, de 20 de noviembre de 1997).

C) El debate de los Presupuestos para 1998 ha sido otro de los debates centrales del año, tratándose, en realidad, del único debate de política global (DSAE nº 62 y ss., de 11, 19, 22 y 23 de diciembre de 1997).

D) Desde el punto de vista regional, uno de los temas que más trascendencia ha tenido ha sido el debate sobre determinados extremos del modelo universitario extremeño, centrándose, especialmente, en la cuestión de las titulaciones que deben implantarse y, sobre todo, en la ubicación local de éstas. A este respecto cabe destacar la adopción de la Resolución 80/IV, por la que se mandata a la Junta de Extremadura al cumplimiento de una serie de propuestas relacionadas con la Universidad de Extremadura (BOAE nº 105, de 18 de abril de 1997), subsiguiente al debate habido sobre el tema el 10 de abril de 1997 (DSAE nº 40).

E) A propuesta de todos los grupos parlamentarios, por Acuerdo de la Mesa de 22 de mayo de 1997, se ha creado una Comisión no permanente de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOAE nº 114, de 5 de junio de 1997).

### Reformas del reglamento parlamentario:

Se ha producido una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que afecta a los arts. 111 y 121 (DOE nº 95, de 14 de agosto de 1997). Mediante esta reforma se ha establecido un mecanismo para que el Pleno de la Asamblea decida sobre la procedencia o no del veto de la Junta a la tramitación de enmiendas a proyectos de ley o de proposiciones de ley por implicar aumento de créditos o disminución de ingresos cuando la Mesa discrepe del criterio del Ejecutivo. Esta reforma ha sido objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por cincuenta Senadores del Grupo Socialista.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

La Resolución de la Presidenta de la Asamblea de 4 de junio de 1997 de febrero de 1996 regula el procedimiento parlamentario para el debate de política general (BOAE nº 114, de 5 de junio de 1997).

El 17 de octubre de 1997 se ha aprobado la resolución de la Presidencia de la Cámara sobre Organización del Grupo Parlamentario Mixto, estableciendo, entre otras cosas, la posibilidad de crear Agrupaciones en su seno (BOAE nº 123, de 21 de octubre de 1997).

Se ha aprobado un nuevo texto refundido de la Resolución de la Presidencia de la Asamblea que articula la iniciativa del Presidente de la Junta de Extremadura o de los miembros del Consejo de Gobierno para su comparecencia mensual ante la Cámara a los efectos de informar sobre temas de la realidad extremeña (BOAE nº 128, de 14 de noviembre de 1997). Debe señalarse que ya el 19 de junio de 1997 se había admitido a trámite una comunicación del Presidente de la Junta de Extremadura para comparecer de cara a la celebración de un debate de política general (BOAE nº 120, de 4 de agosto de 1997)

### **Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:**

El *Consejo Económico y Social de Extremadura* ha elaborado durante el año 6 dictámenes, además de aprobar la Memoria correspondiente a 1995. Aunque siguen existiendo algunos problemas en cuanto a su composición, el órgano se ha ido consolidando en su papel institucional de informe y asesoramiento, emitiendo sus dictámenes sobre los anteproyectos de ley más conflictivos.

Se ha producido el hecho curioso de que el 10 de abril de 1997 se aprobó una Ley del *Consejo de Cuentas de Extremadura*; no obstante, a iniciativa de la Presidencia de la Asamblea, el texto nunca ha sido publicado por detectarse vicios de procedimiento que obligaba a armonizar el texto aprobado.

Por lo que respecta a la creación de un Consejo Consultivo y de la institución del Defensor del Pueblo, las propuestas de creación o no han prosperado o han sido vetadas por el Consejo de Gobierno al amparo del art. 61 b) del Estatuto de Autonomía.