

Consideraciones preliminares

El año 2011 ha traído consigo dos acontecimientos ciertamente excepcionales en la historia política y jurídica de la Extremadura autonómica.

Desde una perspectiva política, en primer término, se ha producido un vuelco en el panorama institucional tras las elecciones autonómicas de mayo de 2011, ganadas por primera vez por el PP (si bien es cierto que con una mayoría relativa), que ha propiciado también, tras diversas vicisitudes, la constitución del primer Gobierno popular presidido por don José Antonio Monago Terraza, tras veintiocho años de Gobierno socialista desde la constitución de la Comunidad Autónoma con la aprobación del Estatuto extremeño en 1983. La formación del nuevo Gobierno ha sido posible gracias a la abstención de IU, que rechazó expresamente cualquier apoyo a un ejecutivo socialista capitaneado por el hasta entonces Presidente de la Junta de Extremadura, don Guillermo Fernández Vara. La solidez del nuevo Gobierno popular ha tenido su primera prueba de fuego en el mes de diciembre de 2011 durante la tramitación del proyecto de ley de presupuestos para el año 2012 elaborado por el nuevo ejecutivo extremeño, y que se ha enfrentado con sendas enmiendas a la totalidad presentadas por los Grupos Parlamentarios de IU y del PSOE, según el orden cronológico de presentación en la Asamblea. Finalmente, IU retiró su enmienda, mientras que el PSOE vio rechazada la suya, dejando franco el camino para la aprobación de los presupuestos autonómicos, que ha tenido lugar definitivamente a mediados del mes de enero de 2012.

El plano jurídico, en segundo término, tiene un protagonista indiscutible: el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. Este texto estatutario, que es el último de segunda generación aprobado hasta el momento, sustituye al originario Estatuto de 1983. Este texto es bastante peculiar dentro del Derecho autonómico comparado, rechazando expresamente, por ejemplo, la incorporación de una carta autonómica de derechos. Es cierto, no obstante, que la aprobación de la nueva norma insti-

1. El autor quiere expresar su más sincero agradecimiento al Servicio de Documentación de la Presidencia de la Junta de Extremadura y, en particular, a doña Maite Pérez Vega, por toda la información y el asesoramiento que me ha sido prestado. Quiero extender también estas palabras de gratitud al Consejo Consultivo de Extremadura, personificado en su Presidenta, doña Rosa Elena Muñoz Blanco, y en su Secretario General, don Felipe Jover Lorente.

tucional básica de nuestra Comunidad Autónoma, fruto del acuerdo unánime de los grupos socialista y popular en la anterior legislatura, ha pasado bastante desapercibida entre la sociedad extremeña, y tampoco ha sido todavía objeto de ningún desarrollo normativo mínimamente significativo, fenómeno este último explicable por los procesos electorales que han tenido lugar este año, pero probablemente también porque el foco de atención de la clase política se está centrando en la adopción de medidas de lucha contra la crisis económica en la que, lamentablemente, nos hallamos inmersos de manera plena.

El cambio del mapa político extremeño y la aprobación del nuevo Estatuto son, sin duda, los dos grandes hitos del presente año, y quizá de la historia de la Extremadura autonómica, pero una crónica sobre la evolución de nuestra Comunidad Autónoma en los últimos doce meses sería incompleta si no abordásemos, entre otras, cuestiones tales como: el reconocimiento por el TC de las reivindicaciones extremeñas sobre la gestión de un bien tan trascendental para el conjunto de España, como es el agua, y que ha afectado a los Estatutos de Autonomía de Andalucía y de Castilla y León, ambos aprobados, como es sabido, por las Cortes Generales en el año 2007; la actividad legislativa, reglamentaria y administrativa en la Comunidad de Extremadura; o su acción exterior.

El vuelco político en Extremadura

Las elecciones autonómicas de mayo: la victoria de la coalición Partido Popular-Extremadura Unida

El 22 de mayo de 2011 será recordado en esta tierra por ser el día en que por primera vez en los veintiocho años de historia de la Extremadura autonómica el PP logró ganar al PS, que hasta ese momento había ostentado (y casi siempre con mayoría absoluta) el poder regional con dos presidentes autonómicos a la cabeza (don Juan Carlos Rodríguez Ibarra, durante los veinticuatro primeros años; y don Guillermo Fernández Vara, en la última legislatura, esto es, desde el año 2007²).

En efecto, la coalición PP-Extremadura Unida, presidida por don José Antonio Monago Terraza, obtuvo más del 46% de los votos, lo que le reportó 32 escaños en la Asamblea de Extremadura (sobre un total de 65). Este número es el resultante de sumar los 17 diputados regionales obtenidos en Badajoz (con el 45% de los sufragios) a los 15 de Cáceres (con un 48% de los votos). Dicho llanamente, los populares ganaron las elecciones, pero se quedaron a un escaño de la mayoría absoluta.

El PSOE-Regionalistas, dirigido por el entonces Presidente de la Junta, perdió por primera vez las elecciones al lograr más del 43% de los sufragios, que traducido a diputados significó un total de 30. Los socialistas consiguieron peo-

2. En las anteriores elecciones autonómicas de 2007, de un total de 65 diputados, el PSOE-Regionalistas obtuvo 38 escaños (con cerca del 53% de los votos) y el PP-EU consiguió 27 escaños (con casi el 39% de los votos). IU no consiguió ningún diputado, quedando, por tanto, como fuerza extraparlamentaria.

res resultados que los populares tanto en Badajoz (donde, aunque alcanzaron igual número de diputados, esto es, 17, su porcentaje de votos fue ligeramente inferior al popular), como en Cáceres (que es donde obtuvieron 13 escaños, dos menos que los populares, con un número de sufragios superior al 41%).

La coalición IU-V-SIEX, encabezada por don Pedro Escobar, regresó al Parlamento autonómico (donde no había tenido representación en la legislatura anterior) con un total de 3 diputados (que correspondieron a algo más del 5,5% de los votos en el conjunto de Extremadura). Dichos escaños constituyeron la suma de los 2 logrados en Badajoz (con casi el 6% de los votos) y el diputado obtenido en Cáceres (donde se hicieron con aproximadamente el 5% de los sufragios).

Esta situación política dio a IU-V-SIEX la llave del gobierno autonómico. Después de diversas negociaciones, esta formación (siguiendo a sus bases, pero enfrentándose abiertamente con la dirección federal de IU) decidió abstenerse en la votación de investidura del nuevo Presidente de Extremadura (según la denominación estatutaria), lo que dejaba franco el camino del candidato del PP a la máxima magistratura autonómica, que, efectivamente, alcanzó don José Antonio Monago Terraza con el apoyo de sus 32 escaños, esto es, por mayoría simple.

El candidato popular a la Presidencia de la Asamblea de Extremadura, don Fernando Manzano, también logró su meta, porque el PSOE renunció a presentar a ningún candidato, a pesar de que IU había anunciado su intención de apoyar para este cargo a un eventual diputado socialista.

La derrota autonómica se vio acompañada también con una derrota todavía mayor en las elecciones municipales celebradas el mismo día. El PP ganó en 17 de los 20 municipios más grandes de Extremadura, obteniendo mayoría absoluta en las dos capitales de provincia (Badajoz y Cáceres), así como en Mérida y Plasencia, únicamente se han mantenido fieles al partido socialista las zonas rurales (principalmente en Badajoz), a las que se añaden tan sólo tres municipios de elevada población relativa en Extremadura: Villanueva de la Serena, Villafraña de los Barros y Jerez de los Caballeros. En cuanto a las Diputaciones, el PP logra por vez primera la de Cáceres (con 14 diputados provinciales frente a los 11 de PSOE), mientras que los socialistas consiguen mantener la de Badajoz (con 16 diputados, frente a los 11 del PP). Por último, el PP se ha hecho, igualmente, con la Presidencia de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX).

La formación del nuevo gobierno autonómico: el primer gobierno del Partido Popular en la historia de la Extremadura autonómica

Tras la celebración del correspondiente debate de investidura entre los días 4 y 7 de julio, la votación subsiguiente arrojó un resultado de 32 votos a favor del candidato popular procedentes de su grupo, 30 en contra de la bancada socialista y las 3 abstenciones de IU. De esta forma, obtuvo don José Antonio Monago Terraza por mayoría simple en la segunda votación el apoyo de la Cámara para convertirse en el tercer Presidente de la Junta de Extremadura, materializándose

su acceso a la máxima magistratura autonómica al día siguiente, tras la publicación del consiguiente Real Decreto de nombramiento³ y su toma de posesión, el día 8 de julio.

El Diario Oficial de Extremadura (DOE) de 9 de julio, sábado, publicó el Decreto del Presidente 15/2011, de 8 de julio, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En ese mismo número del diario oficial autonómico se publicaron los nombres de los siete consejeros que, junto con el Presidente, conforman el nuevo Consejo de Gobierno extremeño. Y ese mismo sábado comenzaron de manera informal los trabajos del nuevo Gobierno, aunque los nuevos consejeros no tomaron posesión hasta el lunes día 11 de julio.

El número de consejerías se redujo de 11 a 7, tal como había anunciado el nuevo Presidente. De los nuevos consejeros, 4 son hombres y 3 mujeres; 4 son militantes del PP y 3 son independientes. El perfil del nuevo Gobierno, según destacaron los medios de comunicación extremeños, pretendía ser más técnico que político.

La estructura del nuevo Gobierno se fija por el citado Decreto del Presidente 15/2011⁴, modificado por el Decreto del Presidente 23/2011, de 4 de agosto, estando compuesto, además de por el Presidente de la Junta⁵, por las siguientes siete nuevas consejerías: 1) La Consejería de Empleo, Empresa e Innovación. La titular de esta Consejería ostenta, a su vez, la Vicepresidencia de la Junta y la Portavocía⁶. 2) La Consejería de Administración Pública⁷. 3) La Consejería de Economía y Hacienda⁸. 4) La Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del

3. Real Decreto 975/2011, de 7 de julio, por el que se nombra Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura a don José Antonio Monago Terraza (BOE n.º. 162, de 8 de julio de 2011).

4. Este Decreto presidencial tiene una corrección de errores publicada en el DOE n.º. 142, de 25 de julio de 2011.

5. La Presidencia ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de relaciones con la Asamblea de Extremadura, relaciones informativas, acción exterior, juventud y deportes.

6. Corresponde a esta Consejería la gestión de las competencias en materia de trabajo y políticas de empleo, las de minas y distribución de energía, así como las de ordenación y promoción industrial, comercio, promoción de la empresa y apoyo al emprendedor, modernización e innovación tecnológica, sociedad de la información, investigación, telecomunicaciones y política empresarial del sector público, con exclusión de aquellos organismos y sociedades que tengan la condición de medios propios o servicios técnicos de la Junta de Extremadura. Este mismo departamento tiene atribuida la gestión de las competencias orientadas a la ordenación y promoción del tejido industrial de la Región con el objetivo de impulsar la dinamización económica y la generación de empleo.

7. Esta Consejería, además de desempeñar la función de Secretaría del Consejo de Gobierno, ejercerá competencias en materia de servicios jurídicos, política tecnológica de carácter corporativo, administración electrónica, inspección de servicios, evaluación y calidad de la Administración, cooperación internacional al desarrollo, función pública y recursos humanos, justicia, interior, y administración local.

8. Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de hacienda, ingresos públicos, Intervención general, presupuestos y Tesorería, patrimonio, auditoría,

Territorio y Turismo⁹. 5) La Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía¹⁰. 6) La Consejería de Educación y Cultura¹¹. Y 7) La Consejería de Salud y Política Social¹².

Sin ser miembro del Consejo de Gobierno, existe la figura del Coordinador General de la Presidencia y Relaciones Institucionales, que depende directamente de la Presidencia de la Junta, y que tiene “la naturaleza jurídica de Alto Cargo con las consideraciones y demás circunstancias derivadas de la relación de empleo equivalente a la del cargo de Consejero”¹³.

La estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura se establece por el Decreto 104/2011, de 22 de julio, en cuyo preámbulo se justifica la reestructuración administrativa en base a las circunstancias económicas y políticas, y que responde “a criterios de austeridad, eficacia y eficiencia en los recursos públicos, así como de racionalización del gasto público, simplificación de la estructura administrativa y de servicio a la ciudadanía”. Esta disposición de naturaleza organizativa está complementada por otras ocho que desarrollan de manera específica la estructura de la Presidencia de la Junta¹⁴ y de cada una de las siete Consejerías¹⁵.

financiación autonómica y fondos europeos, política financiera, planificación y coordinación económica y estadística.

9. Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de infraestructuras hidráulicas y del transporte, de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y turismo.

10. Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de agricultura, ganadería, desarrollo rural, medio ambiente y generación de energía.

11. Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de política educativa y formación, educación universitaria, patrimonio y promoción cultural.

12. Esta Consejería es el órgano de la Junta de Extremadura al que corresponde el ejercicio de la autoridad sanitaria, la dirección y coordinación de las funciones, actividades y recursos del Sistema Sanitario de Extremadura, la planificación, el desarrollo y la gestión de la política extremeña en materia de atención social, con especial apoyo y ejecución de acciones dirigidas a las familias, infancia, juventud, mayores, personas en situación de dependencia, personas en riesgo o/y en situación de exclusión social, personas con discapacidad, minorías étnicas e inmigrantes, emigración y retorno, así como el fomento, elaboración y desarrollo de planes y actuaciones para la erradicación de la exclusión social. Le competen, asimismo, el desarrollo y la coordinación de las políticas sociales de apoyo a la dependencia, de promoción de la autonomía personal, de consumo, de drogodependencia y de igualdad.

13. Disposición adicional segunda del Decreto 104/2011, de 22 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE nº. 142, de 25 de julio de 2011).

14. Decreto 204/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia de la Junta de Extremadura (DOE nº. 152, de 8 de agosto de 2011).

15. Las siete disposiciones que desarrollan estas Consejerías, y que están publicadas todas ellas en el DOE nº. 152, de 8 de agosto de 2011, son las siguientes:

- Decreto 205/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Empresa e Innovación.

- Decreto 206/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública.

- Decreto 207/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, modificado por el Decreto 302/2011, de 23 de diciembre.

El resultado final de esta normativa consiste en la reducción de los altos cargos en un 23%, puesto que los secretarios generales pasan de 12 en el último Gobierno del PSOE a 11 en el nuevo del PP, mientras que los directores generales se reducen más significativamente, en concreto, de 40 a 29.

La consolidación del cambio de rumbo político en las elecciones nacionales de noviembre de 2011

Las elecciones del día 20 de noviembre de 2011 trajeron una rotunda victoria del PP en el conjunto del Estado español, que le ha dado una mayoría absoluta tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. En la Cámara Baja los populares consiguieron un total de 186 diputados (con más de 10,5 millones de sufragios, equivalentes a más de un 44,5% de los votantes), mientras que el PSOE ha pasado del Gobierno del Estado a ser el primer partido de la oposición descendiendo hasta los 110 escaños (obtenidos con una cifra menor a 7 millones de votantes, lo que representa menos del 30% de los sufragios emitidos)¹⁶. Y de los restantes partidos, y en lo que aquí interesa, IU obtuvo 11 diputados (con más de 1,6 millones de votos, equivalentes a algo menos del 7% de los votantes) y UPyD llegó hasta los 5 escaños (con más de 1,1 millones de votos, equivalentes a alguna décima menos del 5% de los sufragios).

En Extremadura se produjo también una arrolladora victoria del PP-EU, en consonancia con los resultados nacionales, superando los obtenidos unos meses antes en las elecciones autonómicas y municipales de mayo, en las que ya había logrado acabar con la preponderancia socialista en Extremadura. Y es que el PP obtuvo en noviembre en torno a 27 mil votos más que en mayo.

En efecto, el PP-EU logró a nivel regional 6 diputados de los 10 posibles (con más de 335 mil votos, equivalentes a más del 51% de los votantes), resultantes de la suma de 4 escaños por Badajoz (con más de 200 mil votos, lo que supone más del 50% de los sufragios) y de 2 diputados por Cáceres (con algo más de 130 mil votos, equivalentes a algo más del 52% de los sufragios). En cada una de las dos circunscripciones provinciales logró 3 senadores, que, consecuentemente, a nivel autonómico sumaron 6 de los 8 senadores posibles¹⁷.

- Decreto 208/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo.

- Decreto 209/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía.

- Decreto 210/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura.

- Decreto 211/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Política Social.

16. Recordemos que en las elecciones de 2008 el PSOE obtuvo 169 escaños, que le permitieron formar un Gobierno sustentado en esa mayoría simple, mientras que el PP consiguió 154 diputados, siendo el principal partido de la oposición, IU 2 escaños y UPyD 1 diputado.

17. En las elecciones de 2008, el reparto de diputados fue de 5 para el PSOE (que ganó las elecciones tanto en la provincia de Cáceres como en la de Badajoz) y de 5 para el PP. En cuanto al Senado, el PSOE obtuvo 6 actas, por 2 del PP.

El PSOE consiguió 4 diputados (con menos de 250 mil votos, que representan algo más del 37% de los votantes), resultantes de los 2 obtenidos en Badajoz (donde alcanzó algo más de 150 mil votos, lo que supone un poco más del 37,6% de los sufragios) a los que se añaden otros 2 por Cáceres (con algo más de 91 mil votos, equivalentes a poco más del 36,5% de los sufragios). Este partido obtuvo tan sólo 2 senadores, uno por cada provincia. El PSOE perdió con los populares incluso en los municipios de Villanueva de la Serena o de Villafranca de los Barros, que son 2 de los 3 municipios de los 20 más grandes de Extremadura donde había conseguido vencer al PP en las elecciones autonómicas de mayo.

Se quedaron sin representantes regionales en el Parlamento nacional, la coalición IU-V-SIEX y el partido UPyD. La primera ha obtenido más de 37 mil votos a nivel regional (equivalente a bastante más del 5,5% de los sufragios), y que son prácticamente los mismos resultados obtenidos en las elecciones autonómicas de mayo (y en torno al doble de los obtenidos en las elecciones generales de 2008), sin que, por lo tanto, su abstención en la votación de investidura del nuevo Presidente de Extremadura le haya pasado ningún tipo de factura. UPyD es la cuarta fuerza de la Comunidad Autónoma, habiendo obtenido más de 22 mil votos (lo que supone casi en torno al 3,5% de los sufragios), multiplicando por cuatro su electorado desde las elecciones del 2008.

Con la extrapolación de estos datos de las elecciones nacionales de noviembre, y su aplicación a la composición de la Asamblea regional, el PP habría obtenido 37 escaños (frente a los 32 que realmente logró en las elecciones de mayo), el PSOE hubiera quedado con 25 diputados (5 menos de los 30 que consiguió en mayo) e IU hubiera mantenido los mismos 3 escaños que en mayo.

La primera prueba de fuego del nuevo Gobierno popular extremeño: el debate de los presupuestos

La primera gran prueba de fuego del nuevo Gobierno extremeño ha sido la aprobación de su primera Ley de presupuestos, que ha tenido lugar a mediados del mes de enero de 2012. El nuevo Gobierno presentó su proyecto presupuestario en el mes de noviembre de 2011 y frente a él formularon tanto el Grupo Parlamentario de IU como el socialista sendas enmiendas a la totalidad durante los primeros días de diciembre. La actuación de IU hizo dudar de la posibilidad de que se lograra aprobar el proyecto gubernamental. No obstante, las dudas quedaron despejadas durante el debate parlamentario de las enmiendas a la totalidad el 15 de diciembre de 2011, dado que IU retiró su enmienda tras la aceptación (aunque de manera condicionada a que efectivamente se obtenga la correspondiente cantidad de dinero) por parte del Presidente de la Junta de la propuesta de IU de añadir 140 millones de euros al capítulo de ingresos (100 provenientes de la deuda histórica y 40 de la venta de patrimonio), para el pago de la renta básica de inserción a favor de los hogares más pobres de Extremadura y para el fomento de la inversión productiva y del empleo. Retirada la enmienda a la totalidad de IU, la del PSOE fue rechazada al obtener tan sólo 30 votos a favor, frente a los 32 votos en contra del grupo popular y las 3 abstenciones de IU.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura

Planteamiento general

El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura fue aprobado por las Cortes Generales mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. Este texto, que sustituye al anterior de 1983, constituye el último de los Estatutos de segunda generación aprobados hasta ahora, desde que se abriese el proceso de reformas con el Estatuto valenciano allá por el año 2006, y, según las perspectivas socioeconómicas que estamos viviendo y las que parecen avecinarse, va a ser previsiblemente el último durante el futuro próximo.

La transformación de los textos estatutarios ha sido muy amplia en todos los Estatutos reformados, y tradicionalmente se ha considerado que ha sido realmente amplísima en el caso del Estatuto catalán (y, en gran medida, también del andaluz), si bien su contenido originario ha sido, ciertamente, matizado por el TC en diversas resoluciones, y de manera muy particular por la célebre STC 31/2010, de 28 de junio.

El Estatuto extremeño se separa sensiblemente en sus planteamientos de partida del maximalismo seguido en Cataluña. En términos muy claros, se ha huido de manera muy evidente de intentar aprobar un “Estatuto-Constitución”. Eso sí, cualquiera que pudiera pensar que el texto extremeño es un texto jurídico simple caería en el más profundo de los errores, rompiendo, por lo demás, esta norma estatutaria, sin ningún tipo de empacho, el cliché del efecto emulación con el resto de los nuevos textos estatutarios, al evitar, por ejemplo, la incorporación de una carta de derechos a la que parecía que no podía renunciar ninguna Comunidad Autónoma.

Las bases ideológicas, sociales y territoriales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Preámbulo y Título Preliminar)

El Preámbulo del Estatuto de Extremadura resalta dos ideas claves sobre las que se asienta nuestra Comunidad Autónoma: su identidad como pueblo que le hace dotarse de autonomía, por un lado; y su encaje dentro de una España única, por otro. En relación con la primera de estas ideas, el Preámbulo declara que el pilar fundamental para la conformación de la Comunidad Autónoma de Extremadura es la voluntad de los extremeños de hoy, y no el peso de la historia. Ahora bien, y como segunda idea rectora de la actual realidad extremeña, reza el Preámbulo que la Extremadura autónoma lo es dentro de una España única.

Esta filosofía programática encuentra su acomodo positivo en la definición de la Comunidad Autónoma de Extremadura efectuada en el artículo primero del Estatuto: “Extremadura, como expresión de su identidad regional histórica y por voluntad democrática de los extremeños, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica” (art. 1.1).

El dibujo del perfil completo de Extremadura tiene que tener necesariamen-

te en cuenta la existencia de unos “elementos diferenciales” enunciados por el propio Estatuto¹⁸, y que junto a los principios rectores recogidos en su art. 7 deben guiar la actuación de los poderes públicos extremeños, que “emanan del pueblo, de la Constitución y del Estatuto”, y que asumen “el ejercicio de su autogobierno regional, la defensa de su propia identidad y de sus valores, así como la mejora y promoción del bienestar de los extremeños” (art. 1, apartados 2 y 3).

El Título Preliminar determina, además, las bases territorial (art. 2) y poblacional (art. 3) sobre las que se construye la Comunidad Autónoma, pero, sin duda, una de las grandes particularidades del nuevo Estatuto de Extremadura es su tratamiento de los derechos.

Los extremeños tienen reconocidos unos derechos y sobre ellos pesa, también, una serie de deberes previstos en un único precepto del Estatuto: el art. 6. En otros términos, a pesar de que, en primer lugar, todos los Estatutos de segunda generación cuentan con un catálogo de derechos para los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma, a pesar de que, en segundo lugar, en el texto aprobado por la Comisión de Expertos encargada de elaborar un proyecto de Estatuto de Autonomía para Extremadura se contenía uno de estos catálogos, y a pesar de que, en tercer lugar, el TC ha avalado (ciertamente con condicionantes) este tipo de catálogo de derechos en su STC 247/2007, de 12 de diciembre, la opción política bien consciente seguida en Extremadura ha sido la de prescindir de toda carta de derechos (lo que constituye con toda seguridad la diferencia más visible del Estatuto extremeño con el resto de los Estatutos de segunda generación aprobados hasta ahora), contentándose con proclamar (algo que es, ciertamente, tan simbólico como importante) lo siguiente: “Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución” (art. 6.1, inciso primero). Con este aserto tan lapidario se expresa un evidente deseo del poder estatuyente: los derechos esenciales de los extremeños deben identificarse claramente, sin ningún tipo de interferencia, con los derechos constitucionales.

Esta declaración primaria se ve acompañada, no obstante, de una segunda: “Además, podrán ejercer frente a los poderes públicos regionales aquellos otros derechos contenidos en este Estatuto o en la legislación, especialmente el de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes y el de petición” (art. 6.1 inciso final). No obstante, no son éstos los únicos derechos estatutarios, sino que a ellos pueden sumarse, por ejemplo en el ámbito de la justicia, y entre algunos otros, el derecho a la justicia gratuita, a la orientación jurídica, a la atención a las víctimas de los delitos, o a disponer de mecanismos de mediación y de conciliación en la resolución de conflictos en las materias de competencia autonómica.

18. Estos “elementos diferenciales” son enumerados por su art. 1.4 en los términos siguientes: “la vitalidad de su reciente identidad colectiva, la calidad de su medio ambiente y su patrimonio cultural, el predominio del mundo rural, su proyección en Portugal e Iberoamérica, los condicionantes históricos de su desarrollo socioeconómico y la baja densidad de su población y su dispersión, entendida como dificultad relativa de acceso a los servicios y equipamientos generales”.

El régimen competencial (Título I)

Extremadura ha rechazado conscientemente la aproximación maximalista seguida por los Estatutos catalán y andaluz, que pretenden definir de manera pormenorizada, o si se quiere agotadora, el contenido de cada una de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma ha adquirido algún tipo de competencias. Consecuentemente con esta filosofía, la norma institucional básica de nuestra Comunidad Autónoma resulta en esta materia sensiblemente menos farragosa que las actualmente vigentes en Cataluña o en Andalucía. Esto no significa que el modelo extremeño no presente algunas particularidades, que pueden constatarse a continuación.

La regulación del régimen competencial se inicia con el establecimiento, en el art. 8 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, de una serie de disposiciones generales, que son complemento indispensable del resto de los preceptos que integran el Título relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma; disposiciones o previsiones generales que versan sobre las siguientes cuestiones: a) La declaración de que las competencias autonómicas se determinan a través de los elementos de “materia” y de “función”; b) El establecimiento de la “cláusula sin perjuicio” de manera general, para no tener que repetirla después en cada uno de los títulos competenciales que lo pudieren requerir de manera específica: la Comunidad Autónoma de Extremadura ejercerá sus competencias (todas sus competencias), “sin perjuicio de las que pudieran corresponder al Estado en virtud de títulos competenciales propios previstos en la Constitución”; c) El establecimiento de una cláusula residual de atribución de competencias, que confiere a la Comunidad Autónoma de Extremadura competencias no comprendidas en el Título I del nuevo Estatuto de Autonomía extremeño en dos tipos de supuestos: 1) Las que sin estar previstas en dicho Título le puedan corresponder de acuerdo con la Constitución, con los otros Títulos del nuevo Estatuto y con el resto del ordenamiento jurídico; y 2) Las “atribuidas, delegadas o transferidas por el Estado” a la Comunidad Autónoma bien para igualar u homogeneizar las competencias de Extremadura con las de otras CCAA que hubiesen asumido en sus Estatutos un mayor nivel competencial (supuesto este específicamente previsto por el art. 14 del propio Estatuto extremeño), o bien porque el Estado utilizase alguno de los mecanismos de transferencia o delegación de competencias (por ejemplo, y de manera bien significativa, a través de las Leyes Orgánicas contempladas en el art. 150.2 CE) para transferir una competencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura específicamente, o a ésta y otras CCAA pero sin perseguir, necesariamente, una finalidad de homogeneización competencial; y d) La habilitación a la Comunidad Autónoma para que, “en el ejercicio de todas sus competencias”, pueda establecer “políticas propias”, cuyo alcance será, lógicamente, variable en función del tipo de competencia de que se trate.

Tras estas cláusulas generales, el nuevo Estatuto de Extremadura establece el tradicional trípede competencial propio de nuestro modelo autonómico, distinguiendo entre las competencias autonómicas exclusivas, las compartidas (o, como las prefiere llamar el Estatuto extremeño, “competencias de desarrollo normativo y ejecución”) y las ejecutivas, enumerando nuestro texto normativo las materias que se integran dentro de las mismas (sin proceder, en ningún

caso, a la definición pormenorizada de sus perfiles) e indicando las funciones que corresponden a la Comunidad Autónoma sobre cada una de las categorías competenciales previstas.

Junto a esta triada de competencias tradicionales, el Estatuto extremeño recoge dos nuevas categorías perfectamente conocidas en la jurisprudencia constitucional: a) Son funciones de la Comunidad Autónoma el ejercicio de las potestades de desarrollo (debe entenderse “normativo”, en su caso) y de ejecución de normas supranacionales (provenientes o no de la Unión Europea) “en los ámbitos materiales de la competencia autonómica” (art. 12). Y b) Corresponden, asimismo, a la Comunidad extremeña las competencias “accesorias”, “instrumentales” o “inherentes” a aquellas otras sobre las que la Administración autonómica tenga atribuida por el “bloque de constitucionalidad” la competencia “sustantiva”, “matriz” o “principal” (art. 13).

El sistema institucional de Extremadura (Título II)

A la luz del texto constitucional (art. 148.1.1) y del propio Estatuto extremeño (art. 9.1.1) corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia exclusiva para la creación, la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de sus instituciones. Partiendo de esta base, y de que en líneas generales la estructura organizativa básica no difiere, salvo en aspectos puntuales (que en algún caso tienen, ciertamente, una considerable significación jurídica), de la regulación ya existente en el anterior Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983, el nuevo Estatuto diferencia entre, por un lado, las “instituciones de autogobierno” y, por otro lado, “otras instituciones estatutarias”.

A) Las instituciones fundamentales o “instituciones de autogobierno” (en la terminología utilizada, como sabemos, por el nuevo Estatuto) son, naturalmente, la Asamblea de Extremadura, el Presidente de Extremadura y la Junta de Extremadura. Veamos algunos de sus rasgos caracterizadores:

a) La Asamblea de Extremadura es el órgano legislativo de carácter unicameral, que representa al pueblo de Extremadura, estando conformada por un número máximo de sesenta y cinco diputados, y teniendo atribuidas múltiples funciones (art. 16), que pueden agruparse en torno a las siguientes categorías: 1) Las tareas relativas al ejercicio de la función legislativa; 2) Las competencias referidas a las autorizaciones y a los controles políticos sobre actuaciones institucionales; 3) Las atribuciones relativas a la participación en la conformación de altas instituciones del Estado; y 4) como cláusula de cierre, cualquiera “otra facultad o función que se derive de la Constitución, del presente Estatuto y del ordenamiento jurídico”.

b) El Presidente de Extremadura es la institución de autogobierno que “osenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma, ejerce la representación ordinaria del Estado en la misma y preside la Junta de Extremadura” (art. 24.1), ordenándose sus funciones en base a esta triple naturaleza de nuestra figura.

c) La Junta de Extremadura es la institución de autogobierno de naturaleza colegiada que ejerce las funciones propias del gobierno de la Comunidad Autónoma, estando compuesto este órgano por el Presidente, los Vicepresidentes, de haberlos, y los Consejeros, y dependiendo todos los miembros de la Junta de su Presidente, que los nombra y separa libremente, aunque dando cuenta a la Asamblea de Extremadura (art. 34). Además de las funciones propias de todo gobierno (como, por ejemplo, las relativas al establecimiento de la política general de la Comunidad Autónoma en relación con las competencias asumidas, la dirección de la Administración regional, y el ejercicio de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva -art. 32.1-), deben subrayarse otras tareas de rango estatutario ligadas a la elaboración de normas con rango de ley, como son las expresadas a continuación: la elaboración de textos refundidos o textos articulados previa delegación de la Asamblea, que en todos los casos se reserva su aprobación, antes de su entrada en vigor, mediante una votación de totalidad en procedimiento de lectura única en la Asamblea (art. 22.2 y 3); y la aprobación de los decretos-leyes en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, que deberán ser sometidos al trámite de convalidación por la Asamblea en el plazo máximo de un mes desde su publicación oficial (art. 33).

d) El Estatuto regula, asimismo, los mecanismos de relación entre el Legislativo y el Ejecutivo autonómicos, que responden a los principios básicos del “parlamentarismo racionalizado”, de tal manera que para poder gobernar es necesaria la recíproca confianza del Ejecutivo (en particular de su Presidente) y de la Asamblea Legislativa. La Asamblea elige al Presidente y le somete a él y a su gobierno a diferentes grados de control (desde los mecanismos de control ordinario hasta la moción de censura); el Presidente por su parte puede bajo su exclusiva responsabilidad disolver la Asamblea y convocar nuevas elecciones. Los Consejeros dependen del Presidente, que es quien los nombra y separa libremente, con la obligación, tan solo, de dar cuenta a la Asamblea, cesando, además, cuando lo hace éste.

B) Las otras instituciones estatutarias son, por su parte, las cuatro siguientes: dos ya existentes, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social de Extremadura; y dos que no han sido hasta el momento puestas en pie, y que dudosamente lo serán (dada la difícil situación económica por la que atravesamos) en el futuro próximo, a saber: el Consejo de Cuentas y el Personero del Común (figura equivalente al Defensor del Pueblo en Extremadura).

Mención muy especial de entre todas ellas merece el Consejo Consultivo que ha visto acrecentadas sus competencias de una manera extraordinaria, y con ello ha visto muy reforzado su papel institucional con la atribución de funciones cuasi-jurisdiccionales, que configuran a este órgano como un verdadero árbitro político-institucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo autonómicos. Y es que, en efecto, junto a las tradicionales funciones consultivas o “de asesoramiento” que son propias de los órganos de esta naturaleza, el Consejo Consultivo extremeño ha visto atribuidas, ciertamente, dos tipos de funciones de suma importancia: a) La primera es la relativa a la resolución de los “conflictos entre instituciones de autogobierno” (art. 44.1); y b) La segunda es la referida

al control de las leyes dictadas por la Asamblea autonómica que el Presidente de Extremadura considere que no se ajustan a la Constitución o al Estatuto de Autonomía, “salvo que se haya iniciado contra ellas la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad o de otro tipo ante el TC” (art. 44.3). En todo caso, el Consejo Consultivo de Extremadura no actúa como un órgano jurisdiccional y su dictamen será no vinculante, pero, indudablemente, tendrá un valor fáctico que irá ligado a la “auctoritas” que tenga el referido órgano consultivo, en función de su composición y de su funcionamiento.

El Poder Judicial en Extremadura (Título III)

Ninguna Comunidad Autónoma (sin que la extremeña sea una excepción) puede contar con un Poder Judicial propio, según ha expresado de manera meridiana clara el TC en el fundamento jurídico 42 de su STC 31/2010.

El Estatuto de Extremadura, como no podía ser de otra manera, respeta en sus trazos gruesos (quizá algo menos en alguna cuestión que podría parecer a simple vista como más de detalle, aunque no por ello de inferior trascendencia simbólica) esta doctrina constitucional. Y así, por ejemplo, no incluye, por un lado, dentro del régimen institucional autonómico el Poder Judicial, sino que lo regula en un Título independiente del nuevo Estatuto circunscrito exclusivamente a esta cuestión, y, por otro, la rúbrica del Título consagrado al Poder Judicial no utiliza la preposición “de”, sino “en”, de tal forma que no se habla en el Estatuto del “Poder Judicial *de* Extremadura”, y sí –correctamente– del “Poder Judicial *en* Extremadura”.

Bajo este prisma, el nuevo texto estatutario regula en su esencia las dos instituciones enmarcadas dentro del ámbito judicial en Extremadura (y que, en todo caso, no son instituciones de autogobierno): el TSJ (art. 50) y el Consejo de Justicia de Extremadura (art. 52). En relación con este último órgano, el Estatuto se limita a configurarlo como “el órgano de participación institucional de la Comunidad Autónoma en el gobierno y la administración de la justicia en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial”, lo que no merece tacha alguna de inconstitucionalidad¹⁹.

19. Probablemente pueda ser distinta la conclusión con respecto a distintos apartados del art. 51 del Estatuto (titulado “De los altos cargos judiciales y del Ministerio Fiscal en Extremadura”), donde se prevé la participación del Consejo de Justicia de Extremadura en la realización de determinados nombramientos: los del Presidente del TSJ de Extremadura, los de los Presidentes de Sala de este TSJ y los de los Magistrados del citado Tribunal de Justicia nombrados por el Consejo General del Poder Judicial. Pues bien, aplicando la doctrina constitucional emanada por la STC 31/2010, de 28 de junio, referida a la “participación” del Consejo de Justicia de Cataluña en la designación de los Presidentes de órganos judiciales radicados en Cataluña (según la cual la atribución de estas competencias de participación al órgano autonómico son inconstitucionales “por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial”, en la medida en que “afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio” –FJ 48–), la participación mediante audiencia (“oído” en palabras del art. 51 del nuevo Estatuto extremeño) del Consejo de Justicia de Extremadura en la designación de los cargos judiciales prevista en dicho precepto estatutario quizá pudiese incurrir, en mi opinión, en los mismos vicios

Con independencia de las normas institucionales en materia de justicia, el Título III contiene una enumeración de las competencias autonómicas en este ámbito (art. 49), y que, en principio, sirve de complemento indispensable para matizar la inclusión tan genérica (como, en mi opinión, irreal jurídicamente) de la materia “Administración de justicia” dentro del listado de las competencias exclusivas de la Comunidad de Extremadura (art. 9.1.2).

La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Título IV)

Partiendo de la doctrina constitucional sobre esta materia contenida en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 36), nada hay que objetar desde un punto de vista estrictamente jurídico a la regulación que el Estatuto extremeño hace del régimen local en Extremadura, que, aunque desarrollada en su Título IV, ya contiene una referencia a esta cuestión en el art. 9.1.3 del mismo, al atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre la “organización territorial propia de la Comunidad Autónoma y [el] régimen local”, pero, eso sí, en los términos previstos en el citado Título IV del Estatuto (arts. 53 a 60).

El primero de los preceptos señalados enumera las dos piezas territoriales básicas en las que “Extremadura se estructura territorialmente”, que son (como no podía ser de otra forma por imperativo constitucional) el municipio (que se concibe como entidad dotada de autonomía política -y no meramente administrativa-) y la provincia; a las que se añaden otras entidades enumeradas en el propio Estatuto (art. 53.1), pero que necesitan de una ley específica para su creación (arts. 57 y 58).

En cuanto al régimen jurídico de las entidades locales hay que señalar que: a) La Comunidad Autónoma procederá a su regulación con arreglo a su naturaleza, pero siempre respetando el marco establecido por la legislación básica del Estado (art. 53.2); b) El Estatuto de Extremadura ha renunciado expresamente (y a diferencia de lo que sucede con otros Estatutos, como el catalán o el andaluz) a establecer un listado de competencias propias de los municipios, reenviando la cuestión a una ley autonómica aprobada por mayoría absoluta de la Asamblea (art. 55); con respecto a las competencias provinciales, existe igualmente una remisión a la legislación (no sólo a la autonómica, sino también a la básica estatal), aunque en este caso sí se fijan directamente en el propio nivel estatutario determinadas competencias mínimas a favor de las diputaciones, que ejercerán tareas “en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios y entidades locales”, prestando, asimismo, “servicios supramunicipales de carácter provincial, sin perjuicio de los que puedan delegarle o encomendarle las entidades locales de su ámbito territorial o las instituciones autonómicas”

jurídico-constitucionales por los que se declaró inconstitucional la participación del Consejo de Justicia catalán en el nombramiento de los altos cargos judiciales en Cataluña, en la medida en que el referido art. 51, en sus apartados 1 a 3, recoge atribuciones que al afectar directamente a la función jurisdiccional son de competencia estatal, estando encomendadas al órgano de gobierno del Poder Judicial, esto es, al Consejo General del Poder Judicial, y no, insisto, a un órgano autonómico.

(art. 56.2); c) La gestión ordinaria de los servicios de competencia de la Comunidad Autónoma podrá encomendarse, eventualmente, a las entidades locales extremeñas (art. 59.2); d) Se podrán transferir o delegar a las entidades locales de Extremadura facultades sobre materias de competencia de la Comunidad Autónoma (art. 59.3); y e) La Comunidad Autónoma coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de Extremadura, sin que esa coordinación suponga un menoscabo de las competencias de las entidades coordinadas (art. 59.4).

El Título IV concluye con un art. 60 en el que se procede a la regulación de las haciendas locales en Extremadura, consagrando en su primer apartado el principio de suficiencia financiera, complemento indispensable de la autonomía local, y velando la Comunidad Autónoma, en este contexto, por el “equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad”.

Las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma (Título V)

Uno de los cambios sustanciales (tanto cualitativa, como cuantitativamente) en todos los Estatutos de Autonomía de segunda generación, y, por supuesto, en el nuevo Estatuto extremeño, es el relativo a la importancia que ha cobrado la regulación de las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma.

El art. 61 del Estatuto de Extremadura, que es el primero del Título dedicado a esta materia, establece que la Comunidad Autónoma podrá establecer relaciones, “en ejercicio de sus competencias y defensa de sus intereses”, con: a) El Estado; b) Las demás CCAA; y c) Las entidades extranjeras o supranacionales. A este listado de entidades hay que añadir, naturalmente, las Administraciones Locales, cuyas relaciones institucionales han sido reguladas en el Estatuto extremeño en el Título IV, relativo a la Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, y, en particular, en su art. 59, citado con anterioridad.

a) Las técnicas de *relación vertical* de la Comunidad Autónoma con el Estado, en primer lugar, son, en esencia, las siguientes: 1) Los convenios de colaboración entre ambas Administraciones u otros medios para cumplir objetivos de interés común (art. 62.1); 2) La participación de la Comunidad Autónoma “en las instituciones, organismos y procedimientos de toma de decisión del Estado que afecten a sus competencias e intereses de acuerdo con lo establecido en la correspondiente legislación estatal y el presente Estatuto” (art. 63.1, en relación con el art. 62.2)²⁰; 3) La participación de la Comunidad Autónoma de Extremadura “en los procesos de designación de miembros de los órganos constitucionales e instituciones del Estado en los términos que dispongan las leyes” (art. 63.2)²¹; 4)

20. Este precepto debe interpretarse, para poder aceptar su constitucionalidad, siguiendo las líneas esenciales del dictado que la STC 31/2010 había efectuado para su equivalente del Estatuto catalán (art. 174.3), esto es, en el sentido de que la participación orgánica y procedimental de la Comunidad extremeña “no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales” (FJ 111).

21. La constitucionalidad de esta previsión está condicionada por las dos siguientes apreciaciones: Primera, existe una libertad del legislador estatal para hacer o no efectiva la voluntad

La designación directa por la Comunidad Autónoma de Extremadura de “representantes en los órganos de gestión, control y administración de las empresas públicas, instituciones y entidades del Estado que tengan su sede o que desarrollen su actividad en Extremadura en los términos que se establezcan en la legislación estatal y el presente Estatuto” (art. 63.3); y 5) La creación de órganos de relación específicos entre la Comunidad Autónoma y el Estado para abordar “asuntos específicos” de Extremadura (art. 62.3), creando el propio Estatuto, entre estos órganos de relación bilateral, uno de extraordinaria importancia: la Comisión de Cooperación bilateral (art. 64), que está llamada a constituir “el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de Extremadura y del Estado” (art. 64.1).

b) Las técnicas de *cooperación horizontal* de Extremadura con otras CCAA, en segundo lugar, son, esencialmente, las dos tradicionales ya previstas en el art. 145.2 CE (esto es, los convenios de colaboración –art. 65- y los acuerdos de cooperación –art. 66-), a las que se une un nuevo instrumento: los foros multilaterales de cooperación horizontal (art. 67).

c) La regulación de la *acción exterior* de Extremadura, en tercer lugar, está abordada en el Estatuto extremeño fijando, en un primer término, unas reglas generales aplicables a toda ella (y que engloba la regulación de sus principios rectores –art. 68- y de los instrumentos generales previstos para su desarrollo –art. 69-), y, en segundo término, tres proyecciones específicas de la actividad externa de Extremadura ligadas a los intereses geopolíticos propios de nuestra Comunidad, y que se centran en la Unión Europea (art. 70), en Portugal (art. 71) y en la Cooperación al Desarrollo (art. 72).

La economía y la hacienda pública de Extremadura (Título VI)

Con independencia de la necesidad de proceder a la adaptación a la realidad jurídica y social de la España de principios del siglo XXI de unos textos legales que se elaboraron en los primeros años de nuestra presente etapa democrática (es cierto que, a veces, con un gran trasfondo ideológico, como con la idea de la implantación del principio de la bilateralidad en las relaciones Estado-CCAA, o, incluso de la incorporación de cartas autonómicas de derechos), los Estatutos de Autonomía de segunda generación lo que claramente han pretendido ha sido una readaptación del sistema de financiación autonómico en función de sus propios intereses. Cada Comunidad Autónoma ha puesto de relieve sus objetivos financieros en sus textos estatutarios, que tienen su reflejo maximalista en Cataluña, donde, sea o no cierto jurídicamente, se ha visto o pretendido ver la idea de la búsqueda de una especie de sistema de concierto o de convenio (a la vasca o a la navarra) en el modelo de financiación autonómica. Es cierto que el poderío económico y político catalán ha eclipsado la importancia de las aportaciones jurídicas al modelo de financiación de otros Estatutos, como el de Extremadura,

de participación expresada en este precepto. Segunda, el Estado dispone de la competencia para articular el modo en el que, dado el caso, dicha participación se insertará en los procesos de designación de los miembros de los órganos constitucionales (STC 31/2010, FJ 113).

porque por muy avanzado o por muy complejo técnicamente que sea el sistema contenido en el texto estatutario de nuestra región, lo cierto es que los recursos económicos que genera Cataluña y los que produce Extremadura son, desgraciadamente, poco comparables.

Partiendo de esta idea de que medios económicos e influencia política, por un lado, y técnicas jurídicas, por otro, no tienen por qué ir de la mano, debemos indicar que el Primer Capítulo del comentado Título VI, que se destina a la regulación de la Economía de Extremadura, carece, a comparación del resto del Título VI, de la más mínima relevancia jurídica (quizá sí que la pueda tener desde un punto de vista sistemático y, sobre todo, simbólico), limitándose a reiterar principios constitucionales económicos (art. 73), o refiriéndose a cuestiones económicas puntuales, que sirven para recordar aspectos ciertamente específicos del papel que, por lo demás, se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico a la participación de los poderes públicos en la regulación económica. En este contexto, se refiere el Estatuto extremeño sucesivamente a la planificación económica (art. 74), al reconocimiento del sector público (art. 75) y a la intervención de los poderes públicos sobre el sector financiero (art. 76).

Si la importancia de la regulación de la economía de Extremadura es, ciertamente, mínima, la ordenación de la hacienda pública de Extremadura (Capítulo II del Título VI) y de las relaciones de la hacienda autonómica con la estatal (Capítulo III del citado Título) cobran, por el contrario, una relevancia máxima.

El nuevo Estatuto de Extremadura contiene, en materia hacendística, importantes imposiciones unilaterales de la Comunidad de Extremadura al Estado²², entre las que, a título ejemplificativo, podrían citarse las siguientes: la prohibición establecida (en el marco de la obligación del Estado de garantizar los recursos necesarios para que en Extremadura se presten los servicios en condiciones de sustancial igualdad al resto del Estado) de que “las diferentes formulaciones estatutarias puedan significar perjuicios para la región” (art. 86.2); la obligación

22. Este tipo de declaraciones quizá pueda tener una importancia política dentro del sistema de financiación autonómico (que la historia de nuestro actual modelo de Estado ha demostrado que ha sido variable en función del peso político y económico de las diferentes CCAA en los centros decisorios estatales), pero difícilmente puede decirse que constituyan normas jurídicas de naturaleza imperativa cuyo incumplimiento lleve aparejadas consecuencias jurídicas reales. Y es que no debe olvidarse que es jurídicamente al Estado (otra cosa es que el Gobierno, y, naturalmente, las Cortes Generales, que lo rijan estén más o menos condicionados a la hora de tomar las decisiones por el peso político de una región sobre dichas instituciones, o, como vulgarmente se suele decir, en Madrid), “a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las CCAA, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)” (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 138). O expresado en otras palabras, las decisiones sobre la suficiencia financiera de las CCAA “han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación”, no siendo posibles “decisiones unilaterales que ... tendrían repercusiones en el conjunto ... y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado” (SSTC 104/1988, de 8 de junio, FJ 4; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130).

de que para determinar las necesidades de financiación por parte del Estado a la Comunidad Autónoma se consideren distintas variables fijadas por el propio Estatuto (art. 86.5); la obligación del Estado de resarcir la “deuda histórica” que existe con Extremadura (disposición adicional primera); o la de realizar anualmente “inversiones complementarias” en la Comunidad Autónoma equivalentes como mínimo al 1% del PIB regional (disposición adicional segunda), etc.

La regulación de la hacienda pública en Extremadura es la protagonista, como decía hace unos instantes, del Capítulo II (arts. 77 a 85). Este Capítulo está estructurado en un artículo inicial (art. 77), y tres Secciones: la primera (arts. 78 y 79), relativa al presupuesto (que está expresamente sometido al principio de estabilidad presupuestaria) y al gasto público (que debe perseguir la consecución de una igualdad material entre las distintas partes del territorio extremeño); la segunda (arts. 80 a 83), referida a los recursos financieros, dedicando, sucesivamente, sus cuatro preceptos a los ingresos (art. 80), a los tributos propios (art. 81), a los impuestos cedidos y recargos (art. 82²³) y a la revisión económico-administrativa (art. 83); y la tercera (arts. 84 y 85), al patrimonio y al crédito público.

El art. 77 regula los principios generales de la hacienda extremeña y los fundamentos de su régimen jurídico, y merece, sin duda, una mención especial. La gran peculiaridad de este precepto reside en su apartado 4 que desmonta en buena medida la filosofía que quería imponerse en toda la regulación de la hacienda pública extremeña de no mencionar en todo el texto estatutario a la LOFCA, que en la concepción de los redactores del Estatuto (no así del TC) no sería una ley necesaria (de hecho el art. 157.3 CE no dice que mediante Ley Orgánica habrán de regularse, sino que emplea el término podrán regularse las cuestiones que, finalmente, han sido reguladas por la LOFCA) y que tampoco tendría por qué ser previa y condicionar la actividad hacendística de los poderes autonómicos. Y, aunque sólo sea en el apartado 4 del art. 77 del nuevo Estatuto, se acaba reconociendo el papel de la LOFCA en relación con el deslinde de competencias hacendísticas entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado, al establecer de manera literal que: “Las disposiciones contenidas en este Capítulo [regulador de la hacienda pública extremeña] se interpretarán e integrarán de acuerdo con lo que disponga la ley orgánica prevista en el apartado 3 del art. 157 de la Constitución”.

23. Las previsiones de este precepto se completan con la disposición adicional tercera, rubricada “cesión de tributos”. Esta disposición adicional tercera del nuevo Estatuto tiene su origen en la disposición adicional quinta del proyecto de Estatuto, que lo que pretendía era el traspaso desde el Estado a la Comunidad de los impuestos estatales totalmente cedidos a Extremadura, lo que los hubiera convertido en impuestos propios de la Comunidad, transformando su naturaleza jurídica. Esta propuesta no llegó a buen puerto, estando destinada la actual disposición adicional tercera a la “cesión de tributos”, sin que en la misma se haga un elenco de los impuestos cedidos [a diferencia de lo que sucede con el Estatuto de Cataluña, que en su disposición adicional séptima contiene una “(R)elación de impuestos cedidos”, cuya modificación “no se considerará modificación del Estatuto”], sino que realmente se limita a remitir a la correspondiente ley de cesión de tributos a Extremadura (o a “los instrumentos de aprobación de nuevos sistemas de financiación autonómica”) para conocer cuáles son los impuestos cedidos en cada momento.

El Capítulo III del Título VI del Estatuto se centra en la fijación de los criterios básicos de ordenación de las relaciones entre las haciendas estatal y extremeña, estando conformado por cinco preceptos que abordan, sucesivamente, los principios generales de la financiación autonómica (art. 86), la financiación de nivelación (art. 87), la participación y lealtad institucional (art. 88), la colaboración en materia fiscal (art. 89), y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, que es el “órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en el ámbito financiero” (art. 90).

A estos últimos preceptos deben añadirse para tener una idea cabal de la regulación estatutaria de las relaciones entre la hacienda estatal y la extremeña las disposiciones adicionales primera (que recoge la llamada “deuda histórica” existente en relación con Extremadura, y que ya había sido objeto de “reconocimiento” en la disposición adicional segunda del viejo Estatuto de Autonomía extremeño de 1983, y de la que la Comunidad extremeña tan sólo ha recibido un anticipo a cuenta²⁴), y segunda (que impone al Estado la obligación de realizar, junto a las inversiones ordinarias, inversiones complementarias “como mínimo equivalentes al 1% del producto interior bruto regional”, “cada año y por un período de siete”, con el objetivo de “acelerar el proceso de convergencia de la región con el conjunto nacional”).

La reforma del Estatuto (Título VII)

La reforma del Estatuto extremeño se rige en la actualidad por el art. 91 del nuevo texto estatutario, que, como peculiaridad, prevé que la Ley Orgánica de aprobación definitiva de la reforma estatutaria incluirá la autorización del Estado para que la Junta de Extremadura pueda convocar referéndum de ratificación en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales, si así lo acuerda previamente la Asamblea con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

Extremadura y la cuestión del agua: el resultado de la impugnación ante el Tribunal Constitucional de los Estatutos de Autonomía de Andalucía y de Castilla y León

De manera coherente con su sentido de Estado, el Consejo de Gobierno extremeño (siguiendo la tesis sostenida por el Consejo Consultivo autonómico en sus correspondientes dictámenes) interpuso en los años 2007 y 2008 sendos

24. Precisa el apartado 3 de la reseñada disposición adicional primera del nuevo texto estatutario que, en el caso de que, a la fecha de aprobación del nuevo Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías económicas correspondientes a la deuda histórica, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales “establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía” que conduzcan a la cancelación definitiva de las mismas. “En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto”, siendo en todo caso posible el pago de anticipos a cuenta por parte del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura (apartado 4).

recursos de inconstitucionalidad contra el art. 51 (y otros preceptos concordantes) del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 y contra el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, también de 2007, que atribuyen, respectivamente, competencias a Andalucía “sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma”, y a Castilla y León “en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”.

La finalidad última de ambos recursos es la defensa de las competencias que el art. 149.1.22 de la Constitución atribuye al Estado de manera exclusiva sobre la “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”. En estos recursos, en definitiva, no se defienden tanto competencias extremeñas, cuanto estatales, sobre un bien tan trascendental para el conjunto de España, como es el agua.

El Gobierno extremeño defiende su legitimación para recurrir indicando el carácter supracomunitario tanto de las cuencas hidrográficas del Guadalquivir como del Duero, pues el ámbito territorial de ambas se extiende a la Comunidad Autónoma de Extremadura, y subrayando, asimismo, el perjuicio que causan las normas recurridas a la propia autonomía de la Comunidad recurrente. El TC acepta la legitimación de la recurrente, afirmando que en estos casos no se recurre “en defensa de una competencia ajena, sino, más precisamente, que lo hace en defensa de un orden de distribución de competencias que, a su juicio, somete las aguas de la cuenca a la que pertenecen dieciocho municipios extremeños a la competencia exclusiva del Estado central, excluyendo, por tanto, la posibilidad de que cualquier Comunidad Autónoma, también la de Extremadura, se atribuya determinadas competencias sobre las mismas” (STC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3)²⁵.

Sobre el fondo de la cuestión planteada por el Gobierno extremeño, el Alto Tribunal considera que los preceptos estatutarios impugnados son inconstitucionales tanto material como formalmente. En efecto, desde una perspectiva sustantiva, y partiendo de la doctrina sentada a partir de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, concluye el TC que los preceptos impugnados deben reputarse inconstitucionales y nulos porque, al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como son la del Guadalquivir y la del Duero, el art. 51 del

25. Prosigue el TC en la citada resolución, diciendo que: “No parece discutible el legítimo interés de la Comunidad Autónoma de Extremadura en que, de no poder ser ella misma la competente para la entera disciplina del régimen de aquellas aguas, no lo sea la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino únicamente el Estado central y, en la medida en que así resulte del criterio territorial adoptado por el legislador de aguas, la propia Comunidad Autónoma extremeña en el margen que para el ejercicio de competencias autonómicas permita el ejercicio de las que primeramente correspondan al Estado” (FJ 3). Véase, asimismo, el FJ 2 de la STC 32/2011, de 17 de marzo, en relación con la cuenca hidrográfica del Duero, y la impugnación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Estatuto andaluz y el art. 75.1 del castellano-leonés vulneran el art. 149.1.22 de la Constitución²⁶. Desde un punto de vista formal, un Estatuto de Autonomía no es un tipo de norma que pueda servir para concretar con respecto de una determinada Comunidad Autónoma el criterio territorial de delimitación de las competencias que el art. 149.1.22 de la Constitución reserva al Estado, y que son desplegadas por esta Administración Territorial mediante la vigente legislación estatal en materia de aguas, impidiendo que esta última normativa cumpla con “la función integradora y de reducción a la unidad que le(s) es propia”²⁷.

El TC rechaza, por último, que sea posible una interpretación conforme de los preceptos estatutarios impugnados con el art. 149.1.22 de la Constitución, dada “la inequívoca inconstitucionalidad material y formal” de los mismos, en la medida en que establecen “un criterio fragmentador de la gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria para asumir competencias que corresponden al Estado, a lo que se une la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para la concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias reservadas al Estado por dicho precepto constitucional [esto es, por el art. 149.1.22 de la Constitución]”²⁸.

Actividad legislativa, reglamentaria y administrativa

La normativa autonómica con rango legal

La actividad legislativa de la Asamblea de Extremadura se ha visto reducida sensiblemente con respecto al año anterior. Y es que, si en el año 2010 se aprobaron veinte leyes, durante el 2011 han visto la luz tan sólo nueve. Todas ellas aprobadas antes de las elecciones autonómicas de mayo. Esta misma reducción de la labor normativa del Parlamento autonómico se ha producido tradicionalmente todos los años en los que ha habido comicios regionales.

Las Leyes extremeñas del presente año pueden agruparse en torno a dos pilares básicos: el económico y el social. Las normas legales de naturaleza eminentemente económica son cinco, afectando (ordenadas cronológicamente) a los siguientes ámbitos: cajas de ahorro²⁹, turismo³⁰, agricultura³¹, subvenciones³² y suelo³³. Las cuatro normas de carácter social se refieren, sucesivamente, al patri-

26. Véanse los FF.JJ. 6 de las citadas SSTC 30/2011 y 32/2011.

27. Ténganse presentes los FF.JJ. 8 y 7, respectivamente, de las referidas SSTC 30/2011 y 32/2011.

28. Véanse los FF.JJ. 11 y 9, respectivamente, de las meritadas SSTC 30/2011 y 32/2011.

29. Ley 1/2011, de 31 de enero, de modificación de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Extremadura.

30. Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.

31. Ley 5/2011, de 7 de marzo, de creación de órganos consultivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el ámbito agrario y agroalimentario.

32. Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

33. Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

monio histórico y cultural³⁴, a la educación³⁵, a la salud pública³⁶ y a la igualdad de sexos³⁷.

Con independencia de estas leyes formales, y por primera vez en la historia de la Extremadura autonómica, el Ejecutivo regional ha aprobado, haciendo uso de las previsiones contenidas en el art. 33 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, un Decreto-ley, destinado a la modificación de la Ley de Sociedades Cooperativas de Extremadura³⁸.

Actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente

Decretos del Presidente de la Junta de Extremadura

Durante el año 2011 se ha dictado una veintena larga de Decretos por parte del Presidente de la Junta de Extremadura.

Mediante los Decretos del Presidente se han adoptado tanto actos administrativos como normas reglamentarias. Entre los actos administrativos así adoptados numéricamente destacan los relativos a los ceses de los integrantes del gobierno saliente del PSOE y a los nombramientos de los miembros del nuevo ejecutivo popular. Las normas reglamentarias se centran en el funcionamiento institucional y, en particular, en la estructura y organización del nuevo gobierno autonómico³⁹.

Decretos de la Junta de Extremadura

A lo largo del año analizado se han dictado algo más de trescientos Decretos (en concreto, 305⁴⁰) por el Gobierno extremeño en pleno, sumando los dictados por el anterior Gobierno socialista (con un total de 103), y los del nuevo ejecutivo (que ascienden a 202).

34. Ley 3/2011, de 17 de febrero, de modificación parcial de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.

35. Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura.

36. Ley 7/2011, de 23 de marzo, de Salud Pública de Extremadura.

37. Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura.

38. Decreto-ley 1/2011, de 11 de noviembre, por el que se modifica la Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura.

39. Con este punto de partida, puede destacarse que el anterior Presidente, don Guillermo Fernández Vara, suscribió cuatro Decretos (relativos a atribuciones de competencias, convocatoria de elecciones autonómicas, convocatoria de la sesión constitutiva de la Asamblea de Extremadura, cese de un consejero); mientras que don José Antonio Monago Terraza, nuevo Presidente de la Junta desde el día 8 de julio de 2011, ha suscrito veinte (referidos, esencialmente, a la reestructuración de la Junta de Extremadura y al cese de los antiguos consejeros y nombramiento de los nuevos, con la excepción de uno que se sale de la tónica de la organización administrativa, relativo a la convocatoria de juegos deportivos en Extremadura).

40. Este es el número de Decretos con fecha de 2011 publicados en el DOE a 30 de diciembre de 2011, último día de publicación de este diario oficial del año.

Igual que en el caso del Presidente, mediante los Decretos de la Junta se han aprobado tanto actos administrativos como normas reglamentarias⁴¹.

Acción exterior

El nuevo Gobierno extremeño resultante de las elecciones regionales celebradas en el mes de mayo ha señalado como principales líneas estratégicas de la acción exterior de Extremadura la presencia activa en las instituciones y organismos de la Unión Europea (UE) y en otras organizaciones europeas de ámbito no comunitario, la intensificación de las relaciones con Portugal, especialmente en el contexto de la eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE), la cooperación internacional al desarrollo y el reforzamiento de la proyección exterior y de la imagen de Extremadura en el mundo. Estas líneas de actuación suponen el afianzamiento en Extremadura de una política exterior estable y duradera, no sujeta a grandes vaivenes políticos, algo que resulta axiomático en materia de relaciones internacionales.

41. La temática que abordan los Decretos puede cifrarse, sin el menor ánimo de exhaustividad, en la siguiente: organización administrativa (este año se han publicado los diferentes Decretos reguladores de la estructura orgánica básica general de la Junta de Extremadura, así como de las estructuras orgánicas específicas de la Presidencia y de cada una de las siete Consejerías que conforman el nuevo gobierno autonómico); ceses y nombramientos de altos cargos de la Junta de Extremadura (que es el ámbito cualitativamente más importante este año debido al vuelco producido en las elecciones autonómicas extremeñas y su traducción en un gobierno de nuevo color político); subvenciones y otros tipos de ayudas públicas (que es, sin duda ninguna, en los años en los que no hay elecciones el ámbito cuantitativamente más importante—este año ocuparía el segundo lugar—, y, dentro de esta categoría, son las agrarias, a su vez, las más numerosas); declaración de determinados bienes como “bienes de interés cultural”; educación en sus distintos niveles (jornada escolar, actividades formativas complementarias, premios en el ámbito educativo, creación de centros docentes, ciclos formativos, idiomas, implantación de programas oficiales de posgrado en la Universidad de Extremadura, precios públicos en el ámbito universitario); protección del medio ambiente (especies arbóreas, planes de ordenación de recursos naturales, residuos, montes, caza, pesca, evaluación ambiental); sanidad y dependencia (ordenación del sistema de formación sanitaria, personal estatutario, productos sanitarios, atención sociosanitaria, reproducción asistida, sanidad animal); estadística; patrimonio público; juego; empleo público y privado; días festivos; elecciones; ciudadanos extremeños en el exterior; cajas de ahorro; deportes y ocio; régimen local; expropiaciones; agricultura (producción vitivinícola, denominaciones de origen); ganadería; desarrollo rural; urbanismo y ordenación del territorio; vivienda; instalaciones eléctricas; o concesión de la Medalla de Extremadura.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de Diputados: 65

Composición por Grupos a día 1 de enero de 2011 (VII Legislatura):

Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas): 38

Grupo Parlamentario Popular (PP-EU): 27

Composición de la Mesa de la Cámara:

Presidencia: D. Juan Ramón Ferreira Díaz (PSOE-Regionalistas)

Vicepresidencia Primera: D. Luciano Fernández Gómez (PSOE-Regionalistas)

Vicepresidencia Segunda: D. Laureano León Rodríguez (PP-EU)

Secretaría Primera: D^a. Emilia Guijarro Gonzalo (PSOE-Regionalistas)

Secretaría Segunda: D. Tomás Martín Tamayo (PP-EU)

La Asamblea de Extremadura fue disuelta, y se convocaron elecciones al Parlamento autonómico para el día 22 de mayo de 2011, conforme a las previsiones legales y estatutarias, mediante el Decreto del Presidente 2/2011, de 28 de marzo (DOE nº. 61, de 29 de marzo de 2011).

Composición por Grupos a 31 de diciembre de 2011 (VIII Legislatura):

Grupo Parlamentario Popular (PP-EU): 32

Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas): 30

Grupo Parlamentario de IU (IU-V-SIEX): 3

Composición de la Mesa, tras la inauguración de la VIII Legislatura:

Presidencia: D. Fernando Jesús Manzano Pedrera (PP-EU)

Vicepresidencia Primera: D^a. Consuelo de Fátima Rodríguez Píriz (PP-EU)

Vicepresidencia Segunda: D. Juan Ramón Ferreira Díaz (PSOE-Regionalistas)

Secretaría Primera: D. Alejandro Nogales Hernández (IU-V-SIEX)

Secretaría Segunda: D^a. Ana Belén Fernández González (PSOE-Regionalistas)

Estructura del Gobierno

Composición del Gobierno a día 1 de enero de 2011 (VII Legislatura):

Presidente: D. Guillermo Fernández Vara (PSOE-Regionalistas)

Vicepresidencia Primera y Portavocía: D^a. María Dolores Pallero Espadero (PSOE-Regionalistas)

Vicepresidencia Segunda y Consejería de Industria, Comercio e Innovación: D^a. María Dolores Aguilar Seco (PSOE-Regionalistas)

Consejería de Administración Pública y Hacienda: D. Ángel Franco Rubio (PSOE-Regionalistas)

Consejería de Fomento: D. José Luis Quintana Álvarez (PSOE-Regionalistas)

Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente: D. José Luis Navarro Ribera (Independiente)

Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural: D. José María Vázquez García (PSOE-Regionalistas)

Consejería de Igualdad y Empleo: D^a. Pilar Lucio Carrasco (PSOE-Regionalistas)

Consejería de Educación: D^a. Eva María Pérez López (PSOE-Regionalistas)

Consejería de Sanidad y Dependencia: D^a. María Jesús Mejuto Carril (Independiente)

Consejería de Cultura y Turismo: D^a. Manuela Holgado Flores (PSOE-Regionalistas)

Consejería de los Jóvenes y el Deporte: D. Carlos Javier Rodríguez Jiménez (PSOE-Regionalistas)

Composición del Gobierno a día 31 de diciembre de 2011 (VIII Legislatura):

Presidente: D. José Antonio Monago Terraza (PP-EU)

Vicepresidencia, Portavocía y Consejería de Empleo, Empresa e Innovación: D^a. Cristina Elena Teniente Sánchez (PP-EU)

Consejería de Administración Pública: D. Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno (PP-EU)

Consejería de Economía y Hacienda: D. Antonio Fernández Fernández (Independiente)

Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo: D. Víctor Gerardo del Moral Agúndez (PP-EU)

Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía: D. José Antonio Echávarri Lomo (PP-EU)

Consejería de Educación y Cultura: D^a. Trinidad Nogales Basarrate (Independiente)

Consejería de Salud y Política Social: D^a. Jerónima Sayagués Prieto (Independiente)

Tipo de Gobierno

A día 1 de enero de 2011 (VII Legislatura):

Por apoyo parlamentario: Mayoritario (mayoría absoluta)

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PSOE-Regionalistas, con 38 diputados

Composición del gobierno: Homogéneo (PSOE-Regionalistas)

A día 31 de diciembre de 2011 (VIII Legislatura):

Por apoyo parlamentario: Minoritario (mayoría simple)

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PP-EU, con 32 diputados

Composición del gobierno: Homogéneo (PP-EU)

Cambios en el Gobierno

Tras el vuelco electoral producido en las elecciones autonómicas de mayo de 2011, el Ejecutivo autonómico ha sufrido un cambio absoluto en su estructura y en su composición. En efecto, la Presidencia de la Junta ha pasado de manos socialistas a manos del presidente del PP de Extremadura, don José Antonio Monago Terraza, que ha procedido a una renovación absoluta de la Junta de Extremadura, cuyo número de Consejerías se ha visto reducido de once (en el último ejecutivo del PSOE) a un total de siete, ocupadas por cuatro militantes del PP-EU y por tres independientes.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El día 7 de julio, el Pleno de la Asamblea legislativa eligió como Presidente de la Junta de Extremadura y de la Comunidad Autónoma, por mayoría simple en segunda votación, con 32 votos a favor, 30 en contra y 3 abstenciones, al candidato del PP-EU, don José Antonio Monago Terraza.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

	VII Legislatura	VIII Legislatura
Iniciativas legislativas aprobadas		
Proyectos de Ley	6	0
Propuestas de Ley	3	0
Decreto-Ley	0	1
Iniciativas de orientación		
Debates Monográficos sustanciados	2	0
Comparecencias de la Junta		
Del Presidente informadas	0	1
A petición de los miembros de la cámara informadas		
En Pleno	2	4
En Comisión	2	0
A petición propia informadas		
En Pleno	0	0
En Comisión	1	14
Planes y Programas de la Junta sustanciados	0	1
Iniciativas de Impulso		
Propuestas de impulso aprobadas		
En Pleno	5	4
En Comisión	0	4
Propuestas de pronunciamiento aprobadas		
En Pleno	4	7
En Comisión	0	0
Iniciativas de Control		
Interpelaciones sustanciadas	4	8
Mociones aprobadas	0	2
Preguntas orales con respuesta		
Al Presidente	2	7
En Pleno	1	32
En Comisión	34	43
Preguntas escritas con respuestas	73	438
Solicitudes de información a la Junta informadas	71	27
Control a empresas públicas sustanciadas		
En Comisión	1	2
Informes de la Junta por prescripción legal		
Toma de conocimiento	8	2

Creación de comisión no permanente de investigación

El Pleno de la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 23 de noviembre de 2011, acordó aprobar, por unanimidad, la creación de una comisión no permanente de investigación, para el esclarecimiento de los hechos por los cuales la Fiscalía del TSJ de Extremadura ha decidido abrir una investigación contra el Consorcio FEVAL, y por los que la Brigada de Blanqueo de Capitales del Ministerio de Interior ha decidido su intervención, formulada por el Grupo Parlamentario Popular-Extremadura Unida (PP-EU), representante de al menos la quinta parte de los miembros de la Cámara, al amparo de lo dispuesto en el art. 106 del Reglamento.

Declaraciones Institucionales

– Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Internacional del Pueblo Gitano (08/04/2011).

– Declaración Institucional sobre el corredor ferroviario SINES-BADAJOS-FRANCIA (21/07/2011).

– Declaración Institucional en repulsa ante los casos de Violencia de Género ocurridos en Extremadura en los últimos días (01/09/2011).

– Declaración Institucional con motivo de las declaraciones efectuadas por D. Josep Antoni Duran i Lleida sobre los trabajadores agrícolas que son perceptores del sistema de protección agrario al desempleo (13/10/2011).

– Declaración institucional de repulsa contra la Violencia de Género (23/11/2011).

Reformas del Reglamento de la Asamblea de Extremadura

El 10 de marzo de 2011 se aprobó una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (BOAE nº 533, de 15 de marzo de 2011). Se incluye un nuevo apartado en el art. 115 creando, en sede parlamentaria, una Oficina de Control Presupuestario.

Reforma del Estatuto de Autonomía

La Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, fue aprobada el día 19 de enero de 2011 por el Pleno del Senado (DOE nº 1(extra), de 29 de enero, y BOE nº 25, de 29 de enero).

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

La regulación del *Consejo Consultivo de Extremadura* ha pasado a estar presidida por los arts. 44, 45 y 65.3 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011⁴². Su labor durante el año 2011 queda reflejada en los datos recogidos a continuación.

Resumen del ejercicio 2011

Tipo de asuntos/Expedientes	A resolver		Resueltos		Pdtes.
	Pdtes. 2010	Registra-dos	Por Inad-misión	Por Dic-tamen	2011
De responsabilidad patrimonial	36	534	10	511	49
Asistencia sanitaria	1	67	1	56	11
Especies cinegéticas	20	174	2	175	17
Especies no cinegéticas	5	42	0	38	9
Accidente Escolar	0	96	0	96	0
Otros asuntos	4	60	6	51	7
Empleados públicos	2	9	0	9	2
Estado de la vía pública	4	86	1	86	3
De no responsabilidad patrimonial	14	122	20	111	5
Revisión de oficio y Recurso de Revisión	1	37	8	28	2
Contratos y concesiones administrativas	4	28	6	24	2
Planes e instrumentos urbanísticos	1	11	0	12	0
Facultativo y otros	1	8	4	4	1
Disposición con rango legal	1	3	2	2	0
Disposición general reglamentaria	4	22	0	26	0
Convenio o Acuerdo autonómico	0	11	0	11	0
Asuntos Constitucionales	0	1	0	1	0
Régimen local	2	1	0	3	0
Subtotal	50	656	30	622	
TOTAL		706		652	54

El *Consejo Económico y Social de Extremadura* ha visto reconocida su existencia a nivel estatutario por primera vez en el art. 47 del Estatuto de 2011. Pero,

42. Además de por estos preceptos estatutarios, este órgano se rige en la actualidad por la Ley de la Asamblea de Extremadura 16/2001, de 14 de diciembre, modificada mínimamente por la Ley autonómica 3/2007, de 19 de abril, promulgadas ambas al amparo de la anterior normativa estatutaria.

aunque en el viejo Estatuto de 1983 no se contemplaba esta figura, se procedió a su creación por la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1991, de 25 de abril⁴³. Esta institución ha emitido durante el año 2011 dos dictámenes, además de aprobar la Memoria sobre la situación socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Extremadura correspondiente a 2010. El primero de estos dos dictámenes (Dictamen 1/2011) ha tenido por objeto el análisis del Anteproyecto de Ley por el que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura, mientras que el segundo (Dictamen 2/2011) ha versado sobre el Anteproyecto de Ley de Vías Pecuarias de Extremadura.

La existencia de un *Consejo de Cuentas* está prevista por el art. 46 del nuevo texto estatutario, aunque todavía no ha sido creado.

El *Personero del Común* está destinado a ser la figura homóloga al Defensor del Pueblo a nivel extremeño. Su existencia ha sido prevista por el art. 48 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, pero esta institución no ha sido creada todavía.

43. Esta norma legal ha sido ligeramente modificada por la Ley autonómica 7/1996, de 24 de octubre, y por la Ley autonómica 10/1998, de 26 de junio.