

*Vicente Álvarez García
Enrique Hernández Díez*

1. Introducción

La actividad política y normativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha venido marcada durante el año 2013 por una doble circunstancia: una general para el conjunto del Estado, que es la aguda crisis económica que padecemos, y que, en un territorio de una riqueza relativa tan baja como la extremeña, se muestra particularmente sangrante; y otra más específica de estas tierras, y que es la traducción institucional de los resultados electorales obtenidos en los comicios autonómicos del mes de mayo de 2011, que provocó la constitución de un gobierno del PP-EU en minoría, apoyado en 32 diputados de un total de 65 escaños que conforman la Asamblea de Extremadura. El principal grupo de la oposición, constituido por la coalición integrada por el PSOE y los regionalistas extremeños (Coalición PREX-CREX), dispuso a partir del inicio de la VIII Legislatura en la que ahora nos encontramos de un total de 30 diputados, aunque desde septiembre de 2013 dicho grupo se ha escindido quedando el PSOE con 28 escaños, y pasando los dos diputados regionalistas al grupo mixto. El tercer grupo parlamentario de la Asamblea de Extremadura, que estaba conformado por la coalición IU-Verdes-SIEx, hasta la separación de este último partido en el tramo final del año, sigue contado, no obstante, con los tres diputados obtenidos en las últimas elecciones.

A la vista de estos números, la capacidad del PP-EU de desempeñar las tareas de gobierno en Extremadura, en general, y de aprobación de las leyes en el Parlamento autonómico, en particular, ha estado condicionada hasta bien entrado el año 2013 al apoyo explícito o implícito (a veces total, a veces parcial) de IU, grupo al que desde septiembre de 2013 también se han sumado los regionalistas que, con sus dos escaños, se han confirmado como nuevo grupo bisagra. En todo caso, la aparición de este nuevo grupo parlamentario ha reducido significativamente las posibilidades de que pudiese prosperar una eventual moción de censura desde los grupos de la oposición, augurando de esta forma una más que probable estabilidad al Ejecutivo presidido por D. José Antonio Monago Terraza para terminar la legislatura.

2. Actividad Político-Institucional

2.1. Actividad parlamentaria

2.1.1. Consideraciones generales

La Asamblea de Extremadura, rebautizada políticamente como Parlamento de Extremadura, celebraba el 21 de mayo de 2013 su XXX Aniversario, pocos

meses antes de otro acontecimiento relevante: la constitución en mitad de la legislatura del Grupo Mixto, a raíz de la ruptura de la alianza del PSOE y la coalición de partidos regionalistas PREX-CREX, lo que implicaba la salida del Grupo Parlamentario Socialista de los dos diputados pertenecientes a dicha coalición regionalista.

Con independencia de este hecho, el principal rasgo de la dinámica de los grupos políticos extremeños con representación parlamentaria a lo largo de 2013 ha sido la consolidación de sus posiciones relativamente distanciadas de sus matrices de ámbito estatal.

El Partido Popular sigue gobernando en minoría, pero se encuentra a mitad de legislatura con un nuevo interlocutor con el que poder pactar. Esta circunstancia sobrevenida puede debilitar la posición de los otros grupos de la oposición, y en especial de los diputados de Izquierda Unida, cuya abstención o apoyo ya no es imprescindible para gobernar o legislar. El nuevo Grupo Mixto ha respaldado con su voto algunas de las iniciativas más relevantes del segundo semestre del año, empezando por la Ley de Presupuestos para 2014.

La aprobación de los presupuestos propiciada por esta fragmentación del arco parlamentario no implicó, sin embargo, que la “Ley de Acompañamiento” pudiera seguir el mismo ritmo, y de hecho sólo ha podido alcanzar una mayoría suficiente un mes más tarde (12 de diciembre de 2013 y 15 de enero de 2014, respectivamente). De nuevo, la posición del PREX-CREX supuso un refuerzo al voto del PP, con la abstención del PSOE e IU-Verdes.

2.1.2. El condicionamiento de la vida política extremeña por los grupos parlamentarios minoritarios

El PREX-CREX es la suma del Partido Regionalista Extremeño (PREX) y la Coalición Regional Extremeña (CREX) que desde el año 2003 se ha presentado a las elecciones autonómicas en coalición con el Partido Socialista. Esta alianza, que no se trasladó a las elecciones municipales, ha sido disuelta en septiembre de 2013. La formación justifica su ruptura en diversas causas, aunque destacan las relativas a la falta de comunicación y al rechazo del Partido Socialista a apoyar una rebaja del techo electoral del cinco al tres por ciento de los sufragios para obtener representación parlamentaria en la Cámara autonómica. También manifiestan que aspiran a convertirse en tercera o cuarta fuerza política en la región, ante el considerable desgaste social de los partidos políticos con trayectoria más consolidada en España. Esta posición tendrán que disputarla en las próximas elecciones a UPyD Extremadura, que obtuvo en las últimas elecciones autonómicas, poco más del 1% de los votos, cifra insuficiente para acceder a la Asamblea.

Esta ruptura no ha sido la única entre las fuerzas con representación parlamentaria, aunque sí la única con una verdadera incidencia práctica. Y es que Izquierda Unida perdió también un socio de la triple coalición que se presentó a las elecciones autonómicas de 2011: IU-Verdes-SIEx. En efecto, el partido SIEx (Socialistas Independientes de Extremadura) materializaba a finales de noviem-

bre de 2013 su ruptura definitiva con IU Extremadura, anunciando, además, la interposición de una demanda contra dicha formación por una supuesta apropiación indebida.

Izquierda Unida en Extremadura continúa manteniendo la misma postura que ha permitido gobernar al equipo de D. José Antonio Monago durante la presente Legislatura, aunque, eso sí, no sin notables dificultades. Son también ciertamente evidentes las discrepancias internas dentro de la formación por esta actitud. Sin embargo, tras la consolidación a finales de 2012 del liderazgo de D. Pedro Escobar con más del 70% de los votos de la Asamblea de la formación en Extremadura, las corrientes críticas del partido han ido diluyendo su enfrentamiento con los órganos directivos regionales, habiéndose disminuido paralelamente las tensiones (o al menos su exteriorización) entre la organización autonómica y la dirección federal.

2.1.3. Los grupos políticos mayoritarios

Aunque es cierto que el principal grupo de la oposición en la cámara legislativa, el Grupo Socialista, se ha visto debilitado con la pérdida de sus dos diputados pertenecientes al PREX-CREX, el partido no manifiesta mayores conflictos internos ni contestaciones públicas de relevancia al liderazgo de D. Guillermo Fernández Vara, Secretario general de la formación en Extremadura. Él mismo anunció en julio su intención de concurrir en las primarias abiertas de 2014 para ser candidato en 2015, mediante el sistema decidido en la Conferencia Política del partido en el año 2013. Con la misma claridad con la que anunciaba su candidatura, el líder extremeño se posicionaba desde principios del año 2013 en contra de la postulación del Sr. Pérez Rubalcaba como candidato a las primarias estatales. Destaca la contundencia con la que la formación extremeña, encabezada por su líder, ha sido receptiva a la ruptura con el PSC, siendo partidario de una refundación del PSOE en Cataluña con una marca propia. Al mismo tiempo, ha reclamado un cambio constitucional como parte del camino para salir de la crisis económica e institucional en la que estamos inmersos.

Esta misma capacidad de discurso autónomo con respecto a su matriz nacional también la ha vuelto a demostrar en 2013 el Grupo Parlamentario del Partido Popular-Extremadura Unida. Durante todo el año, el partido que sostiene al Gobierno ha destacado por diversas posiciones sorprendentes para la formación en otras partes del territorio del Estado. Destaca a finales del año 2013 su distanciamiento de la reforma del aborto presentada por el Ministro de Justicia, hasta llegar a pedir en la sede parlamentaria autonómica la paralización de la propuesta. Tampoco ha dudado la formación en defender posiciones en contra de propuestas de sus entidades homólogas en otras partes del territorio, como la oposición a la propuesta del Partido Popular de Cataluña referida a la revisión del modelo de financiación autonómica en aras, precisamente, a lograr una mejora de la posición económico-financiera de dicha Comunidad Autónoma, en la medida en que la misma redundaría en un menoscabo de la solidaridad que debe reinar entre los distintos territorios del Estado. Este tipo de distanciamientos han venido impulsados normalmente por el propio Ejecutivo autonómico.

2.2. *Actividad de Gobierno*

2.2.1. *El interés del Gobierno autonómico por las cuestiones de trascendencia supranacional*

Desde la perspectiva gubernamental, la acción institucional del Ejecutivo ha hecho un hincapié notable en acontecimientos de trascendencia internacional: conmemorando en la región el Aniversario de la Alianza del Pacífico, realizando una intensa visita oficial al Estado de Israel, o desarrollando diversos procesos de consulta de la sociedad civil sobre cuestiones procedentes del ámbito comunitario (Garantía Juvenil, Estrategia de Especialización Inteligente, etc.).

2.2.2. *La actividad de naturaleza económica: fondos europeos, deuda histórica e infraestructuras ferroviarias*

El Producto Interior Bruto (PIB) en Extremadura no supera aún el 75% de la media de la Unión Europea. Por este motivo, en septiembre de 2013 se conoció que sería la única Comunidad Autónoma de España en seguir siendo considerada Objetivo de Convergencia (antiguamente llamadas Objetivo 1), para el período presupuestario comunitario 2014-2020.

En el período que se ha cerrado 2007-2013, Extremadura y las demás regiones consideradas Objetivo de Convergencia, han recibido 19.479 millones de euros de fondos europeos, la mayor parte de los 35.000 millones totales que ha recibido toda España. El retraso en la aprobación del presupuesto comunitario del período 2014-2020 ha significado que a finales de 2013 aún quedarán numerosos aspectos abiertos de la aplicación concreta de las inversiones europeas.

Por otro lado, y no obstante la indeterminación de muchas partidas, el pacto alcanzado sobre la Política Agraria Comunitaria (PAC) entre el Consejo, Parlamento y Comisión Europea a mediados de 2013, puede tener una repercusión excepcional sobre Extremadura.

Extremadura y Andalucía han sido las dos únicas Comunidades Autónomas capaces de vincular normativamente el reconocimiento de la llamada “deuda histórica”, a través de sus Estatutos de Autonomía. Extremadura solamente ha conseguido adelantos a cuenta de la misma en el año 1996 y en los años 2012 y 2013, por un valor total de 70 millones de euros, sin llegar a acordarse en ningún momento el montante final con el Gobierno central y sin tan siquiera poder alcanzarse un pacto sobre esta cuestión entre las fuerzas políticas regionales. Y ello, a pesar de que dicha deuda debería ser abonada en su integridad a nuestra Región, según el Estatuto de Autonomía, antes de 2015.

Tras la renuncia de Portugal en 2011 a conectar Lisboa con Madrid mediante la Alta Velocidad, el año 2013 ha supuesto para Extremadura una novedad sustancial en esta materia. A mediados del año, el Ministerio de Fomento anunciaba para 2015 la conexión entre Madrid y la región a través de un tren de altas prestaciones, sin poner fecha a la introducción efectiva de la Alta Velocidad.

2.2.3. *La política social*

En este campo, el año 2013 ha supuesto un período de una cierta calma institucional, en contraposición con los dos relevos que hubo al frente de la Consejería de Salud y Política Social durante el año 2012. Apenas se han producido cambios de segundo nivel en la estructura administrativa autonómica.

En todo caso, durante el año 2013 han destacado dos aspectos en materia de política social que se encuentran estrechamente interrelacionados. Extremadura, en primer término, se ha sumado a las Comunidades Autónomas que recogen por Ley el derecho subjetivo a la obtención de una renta básica de inserción. El debate social y político sobre esta cuestión fue muy intenso a lo largo de todo el año 2013, con numerosas protestas y discrepancias a lo largo de la consulta abierta en relación con el Anteproyecto de Ley y su posterior tramitación parlamentaria. Finalmente, y tras un intenso debate en la Asamblea de Extremadura donde finalmente pudo alcanzarse un acuerdo de mínimos entre las fuerzas políticas, el texto legal fue aprobado por unanimidad. Tras la adopción de la Ley, el conflicto ha llegado a raíz de la lentitud en la aplicación de la misma.

Al mismo tiempo, y en segundo término, se ha abierto un proceso de consulta a la sociedad civil sobre la implantación de la medida europea destinada a la inserción laboral y, en general, al apoyo al colectivo juvenil, particularmente maltratado por la actual crisis económica, conocida como Garantía Juvenil, y que ha sido impulsada por el European Youth Forum y aceptada por la Unión Europea para el próximo período presupuestario. Esta consulta se inserta en un modelo de interlocución aplicado por el Ejecutivo autonómico en varias ocasiones a lo largo del año, en torno al concepto de Foros, y bajo una “identidad visual” denominada ONE (Organizando la Nueva Extremadura), dentro del Horizonte 20/20 de la estrategia europea homónima.

3. Actividad normativa

3.1. *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

La situación política e institucional que se acaba de reseñar ha provocado la continuidad de la drástica reducción, con respecto de la legislatura anterior, de la actividad legislativa de la Asamblea de Extremadura, ya iniciada en 2012 y extendida a 2013. Es cierto, no obstante, que durante este último año se ha aumentado ligeramente, hasta un total de 8, el número de leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura. A estas disposiciones debe añadirse otra norma legal de origen gubernamental: el Decreto legislativo 1/2013, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado. Ahora bien, durante este período anual no se ha aprobado ni un solo Decreto-ley, frente a las tres normas legales de urgencia aprobadas en el año 2012.

Las leyes formales extremeñas adoptadas en el año 2013 pueden ordenarse en torno a cuatro ejes: el económico-financiero, el social, el régimen jurídico de las Administraciones Públicas en Extremadura y, finalmente, la estadística.

a) Son tres las leyes que podrían catalogarse de económico-financieras: la Ley 5/2013, de 25 de octubre, de concesión de un crédito extraordinario destinado a la financiación de gastos de inversión; la Ley 6/2013, de 13 de diciembre, de medidas tributarias de impulso a la actividad económica en Extremadura; y la Ley 7/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2014.

b) Tiene un contenido eminentemente social la Ley 3/2013, de 21 de mayo, de renta básica extremeña de inserción.

c) El régimen jurídico de las Administraciones Públicas en Extremadura es objeto de tres leyes: la Ley 2/2013, de 2 de abril, de modificación de la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura; la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; y la Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura.

d) La estadística es objeto de atención de la Ley 1/2013, de 20 de febrero, del Plan de Estadística de Extremadura 2013-2016.

3.2. La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente

3.2.1. Los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura

Durante el año 2013 se dictaron por parte del Presidente de la Junta de Extremadura un total de 11 decretos (dos de ellos publicados en el Diario Oficial de Extremadura ya entrado el año 2014). Y, aunque es cierto que mediante este tipo de decretos se han adoptado tanto actos administrativos como normas reglamentarias, puede fácilmente constatarse cómo priman de forma absoluta aquéllos sobre éstas. Entre los actos administrativos destacan numéricamente los ceses, suplencias y nombramientos de altos cargos de la Junta de Extremadura, seguidos por los referidos al ámbito del deporte (convocatorias de premios, de juegos deportivos o de plazas en residencias especializadas), por los relativos a la convocatoria de ayudas y subvenciones en el ámbito de la juventud y por los referidos a la creación, modificación y supresión de ficheros de datos de carácter personal gestionados por la Presidencia de la Junta de Extremadura. En el ámbito reglamentario se podrían enmarcar a lo sumo dos disposiciones de naturaleza organizativa aprobadas mediante la forma jurídica de decreto del Presidente en 2013.

3.2.2. Los decretos de la Junta de Extremadura

A lo largo del año 2013 se dictaron 248 decretos por el Gobierno extremeño en pleno (ocho de ellos publicados en el DOE a lo largo del mes de enero de

2014). Igual que sucede en el caso del Presidente, mediante los decretos de la Junta se han aprobado tanto actos administrativos como normas reglamentarias.

Las temáticas que abordan esta categoría de decretos pueden cifrarse, por supuesto sin el menor ánimo de exhaustividad, en las siguientes: 1ª) Subvenciones y otros tipos de ayudas públicas (que es, sin duda, el ámbito cuantitativamente más importante de los decretos adoptados todos los años en Extremadura); 2ª) Nombramientos y ceses de altos cargos de la Junta de Extremadura; 3ª) Organización administrativa; 4ª) Personal al servicio de la Administración autonómica; 5ª) Procedimiento administrativo y administración electrónica; 6ª) Régimen local; 7ª) Desarrollo rural; 8ª) Urbanismo y ordenación del territorio; 9ª) Construcción y obra pública; 10ª) Protección del medio ambiente (paisajes protegidos y espacios naturales autonómicos); 11ª) Declaración de determinados bienes como “bienes de interés cultural” en distintas categorías (lugares de interés etnológico, monumentos, y zonas arqueológicas); 12ª) Expropiación forzosa; 13ª) Vivienda; 14ª) Sanidad (humana y animal); 15ª) Dependencia, servicios sociales y violencia de género; 16ª) Juventud; 17ª) Deportes; 18ª) Educación en sus distintos niveles; 19ª) Derechos sociales (aprobación del Reglamento de la Renta Básica Extremeña de Inserción); 20ª) Tributación; 21ª) Empleo; 22ª) Juego; 23ª) Industria; 24ª) Comunicación audiovisual; 25ª) Agricultura; 26ª) Ganadería; 27ª) Caza; 28ª) Artesanía; 29ª) Turismo; 30ª) Estadística; 31ª) Medidas de impulso económico; 32ª) Fijación de días festivos a nivel autonómico y del calendario de días inhábiles a efectos de cómputo de plazos administrativos durante el año 2014 en la Comunidad Autónoma de Extremadura; 33ª) Concesión de reconocimientos autonómicos; o 34ª) Medidas urgentes frente a catástrofes naturales.

4. Los pronunciamientos del tribunal constitucional con efectos directos sobre el sistema jurídico extremeño durante el año 2013

Han sido cinco los asuntos resueltos por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante la correspondiente sentencia durante el año 2013, en los que Extremadura ha tenido un papel determinante bien porque el Estado ha recurrido alguna norma legal autonómica o bien porque ha sido nuestra Comunidad Autónoma la que ha impugnado disposiciones estatales de este mismo rango.

Las Sentencias en las que nuestro Alto Tribunal ha conocido de recursos de inconstitucionalidad contra normas extremeñas han sido las tres siguientes:

a) La STC 4/2013, de 17 de febrero, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad número 4573-2002 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra dos preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de Protección de la Calidad del Suministro Eléctrico en Extremadura, declarando en su fallo la inconstitucionalidad de uno de ellos y la constitucionalidad del otro interpretado conforme a la fundamentación jurídica de la propia Sentencia.

b) La STC 46/2013, de 28 de febrero, reiterando la doctrina contenida en la STC 3/2013, estima el recurso de inconstitucionalidad número 1174-2003, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra el art. 17.1 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura, declarando su inconstitucionalidad y nulidad, en la medida en que dicho precepto, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la legislación estatal, siendo, precisamente, el Estado competente para establecer tanto la colegiación obligatoria como las excepciones que afecten a los empleados públicos.

c) La STC 144/2013, de 11 de julio, reiterando la doctrina contenida en las SSTC 3/2013 y 46/2013, estima los recursos de inconstitucionalidad números 8506-2010 y 8507-2010, interpuestos por el Presidente del Gobierno de la Nación, respectivamente, contra el art. 3.2 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura, y el art. 3.3 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura, y, en consecuencia, declara su inconstitucionalidad y nulidad.

El Tribunal Constitucional ha dictado también durante el año 2013 dos Sentencias resolutorias de sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por instituciones autonómicas extremeñas contra dos normas legales estatales (en concreto, contra una ley orgánica y contra un Real Decreto-ley): las Sentencias 159/2013, de 26 de septiembre, y 182/2013, de 23 de octubre.

a) La STC 159/2013, de 26 de septiembre, reiterando doctrina contenida en la STC 223/2012, resuelve el recurso de inconstitucionalidad número 1777-2002, interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, declarando parcialmente la pérdida de objeto del recurso, y en lo restante su desestimación.

b) La STC 182/2013, de 23 de octubre, resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 2602-2010, 2603-2010, 2644-2010 y 2681-2010, interpuestos por la Junta de Extremadura, el Consello de la Xunta de Galicia, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, acordando, en concreto, la declaración de inadmisión de parte de las cuestiones planteadas, la declaración de pérdida de objeto de otra parte, la declaración de inconstitucionalidad de un inciso del art. 8.2 de la norma legal impugnada, y la desestimación de los recursos en todo lo demás.