

1.- Introducción

El año 2015 ha supuesto en Extremadura el paso de la VIII a la IX Legislatura, con un significativo cambio en la composición del arco parlamentario en la medida en que, de una amplia mayoría de 32 diputados autonómicos adscritos a la coalición Partido Popular-Extremadura Unida (esto es, a falta de un escaño para la mayoría absoluta de una Asamblea de Extremadura conformada por 65 escaños), se ha pasado tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015 a una mayoría un poco más exigua del Partido Socialista Obrero Español, que cuenta con 30 parlamentarios. Traducidos estos datos a términos gubernamentales, de una Junta de Extremadura gobernada por el Partido Popular se ha vuelto en la IX Legislatura a un Gobierno socialista que ha sido, salvo durante la pasada legislatura, la tónica predominante en la Extremadura estatutaria nacida en 1983. Este punto de partida ha condicionado, como no podía ser de otra forma, la actividad político-institucional y la actividad normativa del final de la legislatura pasada y del comienzo de la nueva.

En este contexto, la VIII Legislatura, que había dado sus primeros pasos con tres grupos parlamentarios, se cerró con un total de cuatro constituidos por el PP-EU (con 32 parlamentarios), por el PSOE (con 28 parlamentarios), por IU-Verdes (con 3) y por dos diputados escindidos de la originaria coalición de los regionalistas del PREX-CREX con el PSOE, que desde 2013 pasaron a constituir el grupo mixto. Esta fragmentación política no ha impedido que antes de la disolución de la Asamblea de Extremadura se haya aprobado un importante número de leyes, considerablemente mayor que durante el resto de los períodos de sesiones de esta legislatura. Han sido, efectivamente, 16 las leyes formales aprobadas, algunas de ellas de importante significación dentro de la vida jurídico-política extremeña, como podremos comprobar con posterioridad.

La victoria en las elecciones autonómicas de mayo de un PSOE, capitaneado por el Expresidente de la Junta –D. Guillermo Fernández Vara–, ha traído consigo el comienzo de la IX Legislatura. La nueva composición de la Asamblea de Extremadura no ha variado en cuanto al número de grupos parlamentarios, que siguen siendo cuatro, pero los partidos políticos que los constituyen sí que han experimentado una importante variación. El grupo mayoritario está conformado por el PSOE (que, a diferencia de cuatro años antes, concurrió a las elecciones sin el apoyo regionalista) con 30 diputados. El PP, que se presentó a los comicios igualmente en solitario, alcanzó la cifra de 28 escaños. El

1. El presente trabajo ha contado con la colaboración de Enrique Hernández Díez.

partido Podemos se constituyó en la tercera fuerza política regional, al lograr 6 parlamentarios, mientras que la presidenta en Extremadura de Ciudadanos obtuvo un escaño por la provincia de Cáceres. Fuera de los 65 escaños en liza, los regionalistas dejaron de tener representación parlamentaria al obtener un muy reducido apoyo popular. Lo mismo sucedió con IU, que no logró superar la barrera electoral del 5% en ninguna de las dos circunscripciones electorales provinciales existentes en la Comunidad Autónoma, ya sea por la competencia de algún otro partido político, ya sea por su apoyo no disimulado al gobierno popular del expresidente Monago durante toda la pasada legislatura, o ya lo sea por estas causas combinadas o por cualquiera otra.

A pesar de contar únicamente con 30 diputados, la nueva investidura de D. Guillermo Fernández Vara como Presidente se produjo por la mayoría absoluta que le supuso el apoyo suplementario de los representantes de Podemos, que sumados a los escaños del Grupo Parlamentario Socialista, le proporcionaron una cualificada mayoría absoluta de 36 parlamentarios (de los 65 posibles), mientras que los componentes del Grupo Parlamentario Popular y del mixto (constituido por la diputada de Ciudadanos) se abstuvieron.

Este apoyo inicial puntual de Podemos se ha visto reeditado en relación con la actividad legislativa de la Asamblea de Extremadura durante la segunda mitad del mes de diciembre, momento en el que el grupo que sustenta al gobierno regional ha podido sumar el apoyo de los parlamentarios de este “joven” grupo político para aprobar la primera Ley relevante (aunque sea la tercera cronológicamente) de la IX Legislatura, relativa a la supresión del Consejo Consultivo de Extremadura, cuyo proyecto estuvo encallado en la Asamblea de Extremadura durante varias semanas, al enfrentarse con la oposición, por diversos motivos, de los diputados de los tres grupos parlamentarios distintos al gubernamental. Esta medida, prometida por Fernández Vara cuando todavía era líder de la oposición, está basada en el sustancial ahorro que supone para las arcas extremeñas la supresión de un órgano con un presupuesto anual de algo más de un millón de euros (entre los más de cinco mil que manejan los presupuestos autonómicos).

Sea como fuere, lo cierto es que mediante la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, la Asamblea de Extremadura derogó la Ley del Consejo Consultivo de Extremadura de 2001, suprimiendo este órgano consultivo, aunque, eso sí, creando en su lugar la denominada Comisión Jurídica de Extremadura “como órgano colegiado, integrado en la administración autonómica y con una composición profesional y no política” (Exposición de Motivos), con unas funciones ciertamente muy próximas a las del Consejo al que esta Comisión Jurídica sustituye.

En todo caso, la que debería ser la norma fundamental del final de este primer año de la IX Legislatura (esto es, la Ley de presupuestos para el ejercicio de 2016) no se ha podido aprobar al no haber contado el Gobierno regional con ningún apoyo distinto al proporcionado por el grupo parlamentario que lo sustenta. Esta situación hace que se comience el año con unos presupuestos prorrogados, con dos peculiares circunstancias: primero, las “cuentas” cuya vigencia se prorrogan fueron aprobadas no precisamente por el impulso del par-

tido socialista, sino por el anterior Gobierno del Partido Popular, encabezado por el Presidente José Antonio Monago Terraza –actual líder de la oposición–; y segundo, los anteriores presupuestos han arrojado unas cifras de desajuste presupuestario que han alejado tanto a nuestra Comunidad Autónoma de los objetivos de déficit, que han obligado al actual equipo de gobierno socialista a presentar un “difícil” plan de ajuste económico-financiero para las cuentas extremeñas ante las autoridades hacendísticas nacionales.

Elecciones Autonómicas 2015: Extremadura

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2011 Aut	2015-2011 Gen		
Participación	73,36%	-2,87	-0,55		
Abstención	26,64%	+2,87	+0,55		
		% s/votantes		2015	2015-2011
PP	37	-9,21	+2,18	28	-4
PSOE	41,5	-1,99	+5,5	30→28	0 ²
IU	4,25	-1,32	+1,24	0	-3
Extremeños	1,46	(²)	+1,15	0→2	0 ²
Podemos	8,02	+8,02	-4,62	6	+6
Ciudadanos	4,39	+4,39	-6,98	1	+1

2.– Actividad político-institucional

La actividad político-institucional de Extremadura, como la de tantas otras Comunidades Autónomas, se ha visto marcada en 2015 por el calendario electoral. De hecho, se podría dividir el ciclo político del año, realmente, en dos etapas, antes y después de las elecciones autonómicas y locales.

La primera parte del año se ha caracterizado por una elevada actividad política en torno a la institución parlamentaria, con la aprobación, por un lado, de un elevado número de leyes en apenas cuatro meses (de enero a abril), superior

2. Extremeños, como coalición del PREX-CREX, estuvo con dos diputados en el Grupo Mixto durante el final de la legislatura en 2015, ya que esa coalición se separó a mitad de la legislatura del grupo parlamentario socialista, con el cual obtuvieron en 2011 los dos escaños que perdió con su salida el PSOE. De manera que éste obtuvo inicialmente en 2011 el total de 30 escaños, aunque se quedó en 28 en 2014 por la salida de dos diputados que formaban parte de su grupo.

a la de los restantes períodos de sesiones de la VIII Legislatura, y con un marcado clima, por otro, de precampaña electoral, primero, y de campaña electoral, después, tanto en el ámbito autonómico como en el municipal. En todo caso, el 30 de abril de 2015 firmaba el Presidente Monago el Decreto de convocatoria de elecciones para el 24 de mayo.

2.1.– Las elecciones autonómicas de mayo y la conformación de la nueva Asamblea de Extremadura

Con una participación de casi tres puntos por debajo de las últimas elecciones autonómicas (2011), el PSOE ganó al PP del Presidente Monago. El PSOE alcanzó el mismo número de escaños que en las elecciones autonómicas de 2011, si bien es cierto que había acabado la VIII Legislatura con tan sólo 28 diputados, tras el abandono de los dos diputados regionalistas que se integraban en sus filas y su reubicación en el nuevo grupo parlamentario mixto. El PP perdió, por su parte, cuatro escaños, disminuyendo su representación parlamentaria de 32 a 28. Y dos de las cuatro fuerzas políticas presentes en la Asamblea de Extremadura durante la etapa anterior, no entraron en el nuevo Parlamento Extremeño de cara a la IX Legislatura: IU-Verdes y Extremeños (antes PREX-CREX); dejando paso a dos nuevas fuerzas políticas: Podemos, que alcanzó seis escaños; y Ciudadanos, que logró un escaño para su portavoz.

El 23 de junio se constituyó, finalmente, la Asamblea de Extremadura de la IX Legislatura, con cuatro grupos parlamentarios y la elección de D^a. Blanca Martín (PSOE) como Presidenta de la Asamblea, con el apoyo de los 30 diputados del PSOE y de la única diputada de Ciudadanos. Un mes más tarde, el 30 de julio, se aprobó una reforma del Reglamento de la Asamblea que permitió a Ciudadanos entrar en la Mesa de la cámara, en una Secretaría tercera, con el único voto en contra del PP.

Sin embargo, debe subrayarse que hasta el 21 de julio no se determinó con certeza la composición definitiva de la Asamblea de Extremadura. Y es que el propio día de celebración de los comicios, la coalición electoral Ganemos-Izquierda Unida-Los Verdes inició un proceso de impugnación para conseguir el recuento de más de 7.000 votos nulos, entre los cuales sospechaban que podrían encontrarse algunos que hubieran sido válidos y favorables para su formación. La impugnación terminó con un recurso de amparo en el que el Tribunal Constitucional estimando, en su STC 159/2015, la vulneración de los derechos fundamentales de la coalición electoral recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a acceder a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), ordenó la revisión por la Junta Electoral Provincial de Badajoz de los votos anulados “para comprobar si existe alguno que lo fue por un defecto de tintada en la confección de los sobres o papeletas electorales”. La coalición capitaneada por IU necesitaba 914 votos más para superar el umbral del 5% que les impedía entrar en la Asamblea de Extremadura con dos diputados por la circunscripción de la provincia de Badajoz. De haber alcanzado en el recuento los 914 votos que le faltaban a la formación, Podemos y PSOE habrían perdido un escaño cada uno, quedando en 29 el PSOE y en 5 Podemos. De los

votos recontados, la formación liderada por D. Pedro Escobar (IU) sólo obtuvo, sin embargo, 54 más, sin que se produjese, por lo tanto, ninguna modificación de la composición del Parlamento autonómico ya constituido.

En el ámbito de las elecciones locales, las principales ciudades de Extremadura mantuvieron en el poder al PP, aunque solo con mayoría absoluta en la de Plasencia. Por ello fueron necesarios los pactos de investidura con Ciudadanos en Cáceres y Badajoz para lograr de nuevo las alcaldías de estas dos capitales de Provincia, además de ser las dos ciudades más pobladas de la Región. En Mérida, capital de la Comunidad Autónoma, sí que se produjo el cambio del PP al PSOE, al ser este último el partido con un mayor número tanto de votos como de concejales. Aun así, en el ámbito municipal rural hubo un cambio de mayorías que permitió recuperar al PSOE el gobierno de la Diputación de Cáceres y de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX), además de permitirle, también, la conservación de la mayoría en la Diputación de Badajoz.

2.2.– *La constitución de la nueva Junta de Extremadura*

Apenas unos días después de la constitución de la Asamblea de Extremadura, en concreto el 1 de julio de 2015, D. Guillermo Fernández Vara volvió a ser investido Presidente de la Junta de Extremadura (ya lo había sido ocho años antes, para el período 2007-2011, correspondiente a la VII Legislatura), con el apoyo de los diputados del PSOE y de Podemos, y la abstención del PP y de Ciudadanos, lo que le convirtió en el primer Presidente de la Junta de Extremadura en ser elegido sin votos en contra de la Asamblea.

Durante el mes de julio se produjeron, asimismo, los nombramientos del nuevo gobierno autonómico, cumpliendo el compromiso electoral del Presidente de reducir las Consejerías a tan sólo cinco, y quedando, por tanto, la composición del Consejo de Gobierno (además del Presidente) de la siguiente manera:

1. Consejería de Hacienda y Administración Pública: D.^a Pilar Blanco-Morales Limones.
2. Consejería de Economía e Infraestructuras: D. José Luis Navarro Rivera.
3. Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio: D. Santos Jorna Escobero.
4. Consejería de Educación y Empleo: D.^a María Esther Gutiérrez Morán.
5. Consejería de Sanidad y Políticas Sociales: D. José María Vergeles Blanca.

A estas Consejerías se añadió, dentro de la estructura de la nueva Junta de Extremadura, una Portavocía, con voz pero sin voto, dependiente de presidencia de la Junta de Extremadura, que fue ocupada por D.^a Isabel Gil Rosiña.

Las semanas siguientes al nombramiento del nuevo gobierno trajeron consigo la aprobación de las estructuras orgánicas de las distintas consejerías y la

sustitución de los altos cargos de la administración, siendo progresivamente relevados los designados por el Ejecutivo del PP por los nombrados por el gobierno socialista. Terminado en sus líneas esenciales este proceso, tuvo lugar el 14 de septiembre, sin embargo, el cese de D. Santos Jorna como Consejero de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, por motivos de salud, sustituyéndole en el cargo D.^a Begoña García Bernal, hasta ese momento Secretaria General de la misma consejería.

Durante estos primeros meses de la IX Legislatura, la actividad parlamentaria se ha materializado en la aprobación de tres leyes formales, pero se han rechazado los Presupuestos de 2016 propuestos por el Ejecutivo autonómico. En efecto, el 24 de noviembre los tres grupos de la oposición (PP, Podemos y Ciudadanos) votaron favorablemente una enmienda a la totalidad presentada por Podemos. Y con ello, dejaban a la Junta de Extremadura en la encrucijada de elaborar una nueva propuesta o prorrogar los presupuestos de 2015 para el ejercicio de 2016. Terminó el año sin el acuerdo entre los grupos parlamentarios de la oposición y la Junta de Extremadura al respecto, por lo que ha comenzado el nuevo ejercicio económico con los presupuestos autonómicos prorrogados, estando condicionada la elaboración y aprobación de los nuevos presupuestos por el elevado déficit de las cuentas públicas extremeñas, que cerraron el ejercicio con un desfase del 2,99% del PIB regional sobre el 0,7% permitido a nuestra administración autonómica para el año 2015.

2.3.– Los resultados de las elecciones a las Cortes Generales en Extremadura

El mes de diciembre de 2015 se caracterizó, nuevamente, por la actividad electoral, en esta ocasión orientada a las elecciones generales en Extremadura. El resultado de las mismas consolida el crecimiento de nuevos partidos, dando por primera vez en la historia democrática reciente un escaño en el Congreso de los Diputados a Podemos, un partido distinto del PP y del PSOE, que son las formaciones políticas que, en las dos circunscripciones electorales extremeñas, se han repartido tradicionalmente toda la representación parlamentaria en las Cortes Generales. Sin embargo, en relación a las elecciones autonómicas de meses atrás, el mayor aumento en votos lo experimentó Ciudadanos, con casi un 7% más de apoyos, hasta alcanzar más del 11% del total de los sufragios emitidos en la Región, que no fueron suficientes, no obstante, para lograr ningún escaño. El PSOE, partido que respalda al gobierno autonómico, fue el que más apoyo perdió desde mayo, restando un 5,5% de los votos dentro de unos datos de participación muy similares, con una variación menor al 1% de votantes entre las elecciones autonómicas y las elecciones generales de 2015. La pérdida del PP fue, sin embargo, mucho más significativa si los resultados comparados con las elecciones generales de 2015 son los de los comicios generales de 2011, ya que su porcentaje de votos disminuyó más de un 16%, lo que le supuso la pérdida de dos escaños en el Congreso de los Diputados.

Con estos resultados, el PSOE alcanzó cinco de los diez escaños en el Congreso de los Diputados (uno más que en 2011), y cuatro de los ocho senadores (dos más que en 2011). El PP obtuvo cuatro diputados (dos menos que en 2011) y

los otros cuatro senadores (dos menos que en 2011). Finalmente, Podemos, que se presentaba por primera vez a unas elecciones generales, logró su único escaño por la circunscripción de Badajoz, de los seis posibles.

3.- Actividad normativa

3.1.- *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

El año 2015 ha puesto fin a la VIII Legislatura con la aprobación, hasta la disolución de la Asamblea de Extremadura en el mes de abril, de 16 leyes, que es, con cierta diferencia, el número más alto de todo este período cuatrienal. Y es que, en efecto, durante los primeros meses de la misma, correspondientes al año 2011, no se aprobó ninguna ley formal, por cuatro durante el año 2012, ocho en 2013 y trece en 2014. Durante este mismo período temporal se aprobaron, asimismo, diferentes normas legales de origen gubernamental: a) El primer decreto-ley de la historia de Extremadura, haciendo uso el Gobierno del Partido Popular de la habilitación contenida en el art. 33 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, fue aprobado a finales del año 2011, le siguió la aprobación de tres nuevos decretos-leyes durante 2012 y de otros cuatro en el año 2014, para hacer un total de 8 normas legales de urgencia durante el conjunto de la legislatura; b) Tan sólo se ha dictado un único decreto legislativo durante estos cuatro años, y fue precisamente en el año 2013 para aprobar el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado. Debe tenerse en cuenta que esta última categoría de normas legales, y como verdadera excepción para el caso extremeño, son elaboradas por la Junta de Extremadura, previa habilitación por el Pleno de la Asamblea de Extremadura, debiendo ser sometidas, “antes de su entrada en vigor, a una votación de totalidad en procedimiento de lectura única en la Asamblea” (art. 22.3 del nuevo texto estatutario de 2011). En otros términos, en Extremadura no existe realmente en la actualidad legislación delegada propiamente dicha, sino que los decretos legislativos son en verdad normas aprobadas por la Asamblea de Extremadura previa elaboración de un proyecto de texto (bien de carácter articulado, bien refundido) por la Junta de Extremadura.

La IX Legislatura ha comenzado con la aprobación en el mes de diciembre de 2015 de tres leyes formales por la Asamblea de Extremadura, relativas al régimen jurídico de la Administración Pública en el ámbito extremeño (en primer término, la Ley 17/2015, de 4 de diciembre, deroga la Ley del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Extremadura de 2000, disolviendo dicho órgano en su artículo único; en segundo término, la Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de Cuentas Abiertas para la Administración Pública Extremeña; y en tercer término, la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura). Debe reseñarse que durante estos últimos meses del año no se ha aprobado ninguna norma legal de origen gubernamental.

En definitiva, han sido en total diecinueve las disposiciones legales aprobadas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y por primera vez en todos

los años de la VIII Legislatura lo han sido exclusivamente por el parlamento autonómico. No estaría completo, no obstante, este repaso general de la actividad normativa de la Asamblea de Extremadura sin referirnos a la reforma integral de su Reglamento, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 19 de marzo de 2015. Este Reglamento, no obstante, ha sido parcialmente modificado, tras la constitución de la nueva Asamblea de Extremadura correspondiente a la IX Legislatura, por la Reforma aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 30 de julio de 2015.

Las leyes formales extremeñas pueden ordenarse en torno a los cinco vectores siguientes: el régimen jurídico del Gobierno y de las Administraciones Públicas en Extremadura, el económico-financiero, el social, la ordenación del territorio y el medio ambiente y, finalmente, la ordenación de las actividades deportivas y culturales.

A) La regulación, en uno u otro aspecto, del régimen jurídico del Gobierno y de las Administraciones Públicas en Extremadura está presente en diez leyes autonómicas. Es cierto, en todo caso, que dentro de esta categoría genérica pueden establecerse otras subcategorías referidas, en particular, a la estructura general del Gobierno y de la Administración autonómica, al régimen local extremeño, al personal al servicio de la Administración regional y, finalmente, a los colegios profesionales.

Dentro de la primera de las subcategorías aludidas, pueden incardinarse cuatro normas, entre las que destaca, por su novedad a nivel autonómico comparado, la Ley 4/2015, de 26 de febrero, de regulación del proceso de transición entre gobiernos en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta Ley, salvo error, regula de manera sistemática e integral por primera vez en nuestro país el régimen jurídico de los llamados “gobiernos en funciones”, con el objetivo de garantizar la continuidad de la acción de gobierno y la actividad administrativa en los supuestos de cese del Presidente de la Junta de Extremadura y hasta la formación del nuevo gobierno. Regula, en este contexto, y bajo las líneas directrices marcadas por los principios de intervención mínima del gobierno en funciones, de neutralidad política, de lealtad y colaboración, y de información y transparencia, tres ámbitos objetivos: en primer término, la regulación de la acción de gobierno tras el cese del Presidente autonómico; en segundo término, el establecimiento de medidas concretas en cuanto al traspaso de poderes entre gobiernos (como, y entre otras, la ordenación del acuerdo de traspaso, de las comisiones de traspaso, y de la aportación de la información financiera y contable); y en tercer término, la determinación de los aspectos fundamentales del procedimiento de formación del nuevo gobierno regional (como la regulación de la toma de posesión de los nuevos miembros del gobierno, de la sesión constitutiva del nuevo gobierno o de la aprobación del decreto de estructura básica y los decretos de estructuras orgánicas de las nuevas consejerías).

Si esta primera ley fue adoptada bajo un Parlamento con mayoría relativa del partido popular, las tres restantes leyes de esta primera subcategoría han sido adoptadas por una Asamblea de Extremadura con una mayoría simple del partido socialista. Y son: la Ley 17/2015, de 4 de diciembre, que deroga la Ley

del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Extremadura de 2000, disolviendo dicho órgano en su artículo único; la Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de Cuentas Abiertas para la Administración Pública Extremeña, que tiene como objeto profundizar en la regulación de la transparencia administrativa establecida para la Administración autonómica en la Ley de Gobierno Abierto de Extremadura de 2013, y que declara “como abiertas y accesibles, a través de los correspondientes portales de transparencia, todas las cuentas bancarias abiertas en entidades financieras, de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura”; y la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura de 2001, y que, además de suprimir este órgano estatutario, crea la Comisión Jurídica de Extremadura, como órgano colegiado compuesto “por el presidente y los vocales, en número de cinco”, con régimen de dedicación exclusiva, nombrados en su totalidad por el Gobierno de Extremadura por un período de cinco años (renovable por otros cinco) entre funcionarios de carrera con más de diez años en servicio activo y, también, sin que en un período anterior a su nombramiento de diez años hayan ocupado un cargo público o de naturaleza eventual. Este órgano colegiado se integra dentro de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, aunque tiene reconocida “autonomía orgánica y funcional” en el ejercicio de sus funciones, que son, por un lado, de naturaleza consultiva en todas aquellas cuestiones establecidas por la propia Ley y, por otro, de conocimiento de los recursos contractuales en el ámbito extremeño.

La segunda subcategoría, esto es, la relativa a la ordenación del régimen local de Extremadura, está conformada por dos leyes, si bien la recién referida Ley 19/2015 contiene una importante disposición adicional cuarta sobre el ejercicio de las distintas categorías de competencias por parte de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Estas dos leyes son, por un lado, la Ley 5/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura de 2010, y que tiene como objetivo reordenar el régimen jurídico de las entidades locales menores en Extremadura tras la entrada en vigor de la Ley estatal de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 2013; y, por otro, la Ley 7/2015, de 31 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Mérida, estableciendo “el Estatuto Especial de la ciudad de Mérida como capital de Extremadura y sede de las instituciones autonómicas”, de conformidad con el art. 5 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011, y entendiendo por tal “Estatuto Especial” “el régimen legal específico aplicable a las relaciones entre el Ayuntamiento de Mérida y la Junta de Extremadura, en las materias de interés común exclusivamente derivadas del hecho de la capitalidad”.

La tercera subcategoría, que se refiere a la ordenación del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración regional, engloba dos leyes: en primer lugar, la Ley 11/2015, de 8 de abril, de Autoridad de profesionales del Sistema Sanitario Público y centros sociosanitarios de Extremadura, que tiene por objeto el apoyo y el reconocimiento de los profesionales del sistema sanitario público de Extremadura determinados por la propia Ley, “reforzando su autoridad y procurando la protección y el respeto que les son debidos en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades, con el fin de conseguir una adecuada con-

vivencia en todos los centros del sistema, incrementar la sensibilización, prevención y resolución de conflictos y promover una atención sanitaria en los valores propios de una sociedad democráticamente avanzada a todos los pacientes y usuarios”; y en segundo lugar, la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, que tiene como objetivo, dentro del marco de la normativa básica estatal, “la ordenación y regulación de la Función Pública de Extremadura, así como del régimen jurídico incluido en su ámbito de aplicación”, que abarca las Administraciones tanto de la Comunidad Autónoma como la de las Entidades Locales de Extremadura, las Administraciones institucionales dependientes de todas ellas e incluso el personal de administración y servicios de la Universidad de Extremadura. No obstante, esta última Ley es de aplicación supletoria, entre otras categorías, para el personal docente no universitario, el personal estatutario de la Administración de la Comunidad Autónoma, el personal de la Asamblea de Extremadura y de las Instituciones Estatutarias autonómicas, el personal docente e investigador de la Universidad de Extremadura y el personal funcionario de administración local con habilitación nacional.

La cuarta subcategoría está conformada por dos normas reguladoras de la “administración corporativa” autonómica, en concreto, de sendos colegios profesionales. Se tratan, por un lado, de la Ley 2/2015, de 10 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Técnicos Superiores en Laboratorio de Diagnóstico Clínico; y, por otro, de la Ley 8/2015, de 31 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Técnicos Superiores en Laboratorio Clínico y Biomédico.

B) Son tres las leyes que poseen una naturaleza eminentemente económico-financiera. La primera de estas normas es la Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que, aunque aprobada ya bien entrado el año 2015, al no contar hasta entonces el grupo popular en la Asamblea Legislativa autonómica de una mayoría suficiente para hacerlo, es realmente la Ley de acompañamiento de la Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2015. Entre las medidas establecidas por esta Ley se encuentra la regulación de la Junta Económico-Administrativa de Extremadura, que tiene como función la resolución de las reclamaciones económico-administrativas y del recurso extraordinario de revisión en este mismo ámbito en relación con las actuaciones tributarias propias de la Comunidad Autónoma. La segunda norma es la Ley 3/2015, de 17 de febrero, de modificación de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que es una ley de artículo único, ciertamente muy breve. La tercera norma regula un sector económico capital para una Región eminentemente rural como es el agrario, englobando dentro de este sector de actividad “el agrícola, ganadero y forestal”. Me refiero, en concreto, a la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, que cuenta con una extensión poco frecuente en la Región (un total de 350 artículos, sin contar las numerosas disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales), y que está destinada al establecimiento de “un marco general que regule la actividad de los sectores agrario y agroalimentario en Extremadura, de conformidad con el carácter estratégico de los mismos para el desarrollo de la Comunidad Autónoma, así como el régimen

jurídico de las infraestructuras rurales de Extremadura”, respetando, como no podía ser de otra forma, “los principios y objetivos de la normativa europea, estatal y autonómicas vigentes”. En este contexto, esta nueva Ley agraria aborda la regulación, entre otras, de cuestiones tales como la ordenación de las producciones agrícolas y ganaderas, las explotaciones agrarias, la calidad agroalimentaria, los regadíos, la concentración parcelaria, las infraestructuras rurales, los montes y aprovechamientos forestales, los órganos consultivos en el ámbito agrario o el régimen sancionador.

C) Cuentan con una naturaleza predominantemente social dos leyes formales: por un lado, la Ley 12/2015, de 8 de abril, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que, según su art. 1, tiene como objeto la regulación de “los principios, medidas y procedimientos destinados a garantizar plenamente la igualdad real y efectiva y los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgéneros e intersexuales, mediante la prevención, corrección y eliminación de toda discriminación por razones de orientación sexual, expresión e identidad de género, en los sectores públicos y privados de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en cualquier ámbito de la vida y, en particular, en las esferas civil, laboral, social, sanitaria, educativa, económica y cultural”; y, por otro, la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura, que tiene como elemento central la declaración del derecho a los servicios sociales como “un derecho subjetivo y universal de los ciudadanos”, regulando y organizando con esta finalidad el sistema de servicios sociales de Extremadura, así como estableciendo el marco normativo al que ha de someter su actividad la iniciativa privada en materia de servicios sociales dentro de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

D) La ordenación del territorio y el medio ambiente son el objeto de sendas leyes autonómicas: en primer lugar, la Ley 10/2015, de 8 de abril, que procede a una modificación ciertamente sustancial de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 (Ley 15/2001); y, en segundo lugar, la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que tiene por objeto el establecimiento de “un marco normativo adecuado para el desarrollo de la política medioambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura y su integración en el resto de políticas autonómicas, implementando mecanismos de intervención ambiental que contribuyan a obtener un alto nivel de protección del medio ambiente y de la salud de las personas”. En este contexto, esta última Ley regula los instrumentos jurídicos para la prevención ambiental (como, entre otros, las autorizaciones ambientales, las comunicaciones ambientales o las evaluaciones ambientales), la contaminación atmosférica, acústica, lumínica y radiológica, la protección de los suelos, los instrumentos voluntarios para la mejora medioambiental y la disciplina ambiental.

E) La ordenación de las actividades culturales y deportivas constituye la temática subyacente en otras dos leyes formales. En concreto, y en primer térmi-

no, en la Ley 9/2015, de 31 de marzo, por la que se regula la figura y funciones de los Cronistas Oficiales de Extremadura, y cuyo nombramiento se realizará “en aquellos Ayuntamientos que lo estimen oportuno, por acuerdo plenario de la Corporación”; y, en segundo término, la Ley 15/2015, de 16 de abril, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en Extremadura, cuyo específico objeto consiste en la regulación de “los aspectos esenciales del ejercicio de determinadas profesiones del deporte (...), determinando la forma de acreditar las cualificaciones necesarias para ejercerlas y atribuyendo a cada profesión el ámbito funcional específico que le corresponde”, reconociendo la propia Ley como profesiones del deporte sometidas a la misma, las siguientes: Profesor de Educación Física, Monitor Deportivo, Entrenador Deportivo, Preparador Físico y Director Deportivo.

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

4.1.– Los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura

Como resulta característico de los años en los que se produce un cambio de legislatura, durante 2015 se han adoptado un amplio número de decretos del Presidente (en concreto, un total de 38 –ocho suscritos por el Presidente popular D. José Antonio Monago; y los treinta restantes signados por el Presidente socialista D. Guillermo Fernández Vara–), que han servido como forma aprobatoria tanto de actos administrativos como de normas reglamentarias. Entre los actos administrativos así adoptados destacan numéricamente los referidos a los ceses de los consejeros integrantes del gobierno saliente del PP y a los nombramientos de los miembros del nuevo ejecutivo socialista. Las normas reglamentarias se centran en la organización y en el funcionamiento institucional del nuevo gobierno extremeño. Destaca en este último ámbito, sin ningún género de dudas, el Decreto del Presidente 16/2015, de 6 de julio, por el que se estableció la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman el nuevo gobierno autonómico (modificado, poco tiempo después, por el Decreto del Presidente 25/2015, de 30 de julio), y que reduce la estructura gubernamental a tan sólo cinco Consejerías, además de la Portavocía de la Junta de Extremadura y, naturalmente, de la Presidencia del Gobierno Autonómico.

El resto de los decretos presidenciales se han circunscrito a los ámbitos del deporte, de la cultura y del cese y nombramiento de consejeros electivos del Consejo Consultivo de Extremadura. Existen, además, sendos decretos presidenciales referidos a la convocatoria de elecciones a la Asamblea de Extremadura y a la convocatoria de la sesión constitutiva de la Asamblea de Extremadura.

4.2.– Los decretos de la Junta de Extremadura

Durante este año 2015 se han dictado 323 decretos por el gobierno extremeño en pleno, que es una cifra superior a la de los años anteriores, pero similar a la correspondiente a 2011, año de inicio de la VIII Legislatura de la

Asamblea de Extremadura (que fueron, en concreto, un total de 305). La cifra de los 323 decretos gubernamentales resulta de la suma de los 134 aprobados por el anterior ejecutivo del Partido Popular capitaneado por D. José Antonio Monago, y de los 189 restantes dictados por el gobierno socialista dirigido por Guillermo Fernández Vara. Y, al igual de lo que sucedía con el caso de los decretos presidenciales, mediante decretos de la Junta se han aprobado tanto actos administrativos como normas reglamentarias.

Las temáticas que abordan los decretos gubernamentales son variadas, pero destacan numéricamente, como sucede en los años de comicios autonómicos, los nombramientos y ceses de los altos cargos que sirven para configurar el Gobierno y la Administración extremeñas, a los que deben añadirse los destinados al establecimiento de las estructuras orgánicas de las distintas consejerías y de la presidencia de la Junta. Con independencia de ello, son las subvenciones y otros tipos de ayudas las que tienen también un lugar cuantitativamente muy destacado el presente año, al igual que, por lo demás, viene sucediendo en Extremadura año tras año. Cuentan también con un alto número de decretos la formación profesional (sobre todo por la aprobación de numerosos currícula formativos para distintas titulaciones profesionales) y los relativos a las declaraciones de urgencia de la ocupación de los terrenos necesarios para la realización de distintas obras públicas.

Desde un punto de vista cualitativo, y con independencia de los decretos organizativos de las distintas consejerías y del destinado a la aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley de regulación de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma (Decreto 3/2015), destacan los decretos de contenido medioambiental (en particular, el Decreto 49/2015, de 30 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Extremadura; el Decreto 109/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la producción y gestión de los residuos sanitarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura; y el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura), de naturaleza turística (en concreto, el Decreto 37/2015, de 17 de marzo, por el que se regula la actividad profesional de Guía de Turismo en la Comunidad Autónoma de Extremadura; y el Decreto 65/2015, de 14 de abril, por el que se establece la ordenación y sistema de clasificación de los alojamientos de turismo rural de la Comunidad Autónoma de Extremadura), de carácter educativo (Decreto 117/2015, de 19 de mayo, por el que se establece el marco general de actuación de la educación de personas adultas en la Comunidad Autónoma de Extremadura), de carácter social (Decreto 298/2015, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de autorización, acreditación y Registro de Centros de Atención a personas mayores de la Comunidad Autónoma de Extremadura), de carácter sanitario (en especial, el Decreto 26/2015, de 24 de febrero, por el que se regulan los horarios y los servicios de urgencia de las oficinas de farmacia de la Comunidad Autónoma de Extremadura; el Decreto 28/2015, de 24 de febrero, por el que se regulan las condiciones y requisitos del personal de las Oficinas Farmacia de Extremadura; y el Decreto 302/2015, de 27 de noviembre, de la Red de Trasplantes de Extremadura) y de carácter económico (en concreto, en el ámbito del transporte, como sucede con el Decreto 105/2015, de 19 de mayo,

por el que se regula el Consejo del Transporte Terrestre de Extremadura, y con el Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, por el que se regulan, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los servicios de transporte público interurbano en automóviles de turismo, y se fijan determinadas obligaciones relacionadas con los servicios de transporte público interurbano en autobús).

5.– Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional

5.1.– Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura

La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Administración General del Estado ha sido considerablemente elevada durante el presente ejercicio, provocando, en diversas ocasiones, el inicio de negociaciones para solventar discrepancias sobre la constitucionalidad de distintas leyes autonómicas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura.

A) En concreto, fueron solventadas por esta Comisión Bilateral de Cooperación las discrepancias formuladas por la Administración General del Estado en relación con diversos preceptos de las siguientes leyes de la Asamblea de Extremadura: 1º) La Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2015. Aunque esta Ley es, ciertamente, una norma del pasado ejercicio, las discrepancias suscitadas por el Estado fueron resueltas mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 20 de octubre de 2015. 2º) La Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Las controversias fueron resueltas por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 24 de noviembre de 2015. 3º) La Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura. Las objeciones formuladas por el Estado fueron solventadas mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 16 de diciembre de 2015. 4º) La Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Las discrepancias presentadas por el Estado fueron solucionadas mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 16 de diciembre de 2015.

B) Se encuentran aún pendientes de un pronunciamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación las controversias suscitadas en relación con distintos preceptos de las siguientes leyes autonómicas extremeñas: 1º) La Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. 2º) La Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura. 3º) La Ley 15/2015, de 16 de abril, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en Extremadura.

5.2.– La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura

Han sido cinco las Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional que, por uno u otro motivo, han tenido a Extremadura como protagonista. Tres de ellas han resuelto otros tantos recursos de inconstitucionalidad formulados por la Junta de Extremadura contra diversas normas estatales (así, la STC 28/2015, de 19 de febrero, declara parcialmente sin objeto y desestima en todo lo demás el recurso de inconstitucionalidad formulado por el ejecutivo extremeño contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero; esta es la misma solución a la que llega la STC 105/2015, de 28 de mayo, esta vez, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el gobierno autonómico contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos; y, en fin, la STC 136/2015, de 11 de junio, que sí estimó, por el contrario, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Extremadura contra algunos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por la inexistencia del presupuesto habilitante para que el Gobierno de la Nación pudiese válidamente dictar dicha norma, al no existir la “extraordinaria y urgente necesidad” exigida por el art. 86.1 de la Constitución); una cuarta sentencia constitucional ha sido dictada como consecuencia de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo contra varios preceptos de una ley autonómica (en efecto, la STC 22/2015, de 16 de febrero, estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida en el año 2013 por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente, por vulneración de los límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas derivados de los arts. 133.2, 156.1 y 157.3 de la Constitución, en relación con el art. 6.3 LOFCA); y, finalmente, la quinta Sentencia constitucional estimó un recurso de amparo electoral suscitado con ocasión de las elecciones autonómicas de mayo de 2015 [en concreto, la STC 159/2015, de 14 de julio, estimó el recurso de amparo electoral interpuesto por la candidatura Ganemos-Izquierda Unida-Los Verdes, declarando, por un lado, la vulneración de los derechos fundamentales de esta coalición electoral a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a acceder a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2) por la Sentencia de 24 de junio de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y por diversos acuerdos de las Juntas Electorales de Badajoz y de Extremadura, y reconociendo expresamente, por otro, el derecho de dicha coalición “a que por la Junta Electoral Provincial de Badajoz, en el acto de escrutinio general, se revisen los votos anulados para comprobar si existe alguno que lo fue por un defecto de tintada en la confección de los sobres o papeletas electorales”].