

## 1.- Introducción

Este año 2018, además de celebrarse el cuadragésimo aniversario de nuestra Carta Magna, se ha conmemorado el trigésimo quinto cumpleaños de la aprobación del primer Estatuto de Autonomía de Extremadura y, por tanto, del nacimiento oficial de nuestra Comunidad Autónoma.

Durante la presente anualidad hemos entrado ya de lleno en la última etapa de la IX Legislatura. Se ha producido durante estos últimos meses una mayor fragmentación del arco parlamentario extremeño, puesto que, a los cuatro grupos parlamentarios que iniciaron la presente Legislatura, se ha añadido un diputado no adscrito, tras perder el PP extremeño uno de sus parlamentarios, que se ha integrado en las filas de Vox. Esta situación, no obstante, no ha perturbado, en lo más mínimo, la estabilidad del gobierno autonómico, encabezado por el PSOE, a pesar de contar este grupo parlamentario con treinta diputados en la Asamblea de Extremadura (de los sesenta y cinco posibles). Tan sólo parece haberse resentido la capacidad gubernamental para aprobar las cuentas públicas regionales en plazo, pero la desviación este año será pequeña, pues la Ley presupuestaria para 2019 verá la luz a lo largo del mes de enero de este último ejercicio. Por lo demás, la actividad legislativa del Parlamento autonómico ha alcanzado las cotas más elevadas de lo que llevamos de Legislatura, ya que se han aprobado un total de trece leyes formales, debiendo añadirse a estas disposiciones parlamentarias tres normas legales gubernamentales: dos decretos-leyes y un decreto legislativo. Es la primera vez a lo largo de nuestra historia autonómica que en un mismo año se adoptan normas legales con las tres formas jurídicas posibles según el sistema de fuentes del Derecho aplicable en nuestra región, desde que en el año 2011 se publicase el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, introduciendo en su articulado la legislación de urgencia. La labor reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura que se ha materializado bajo la forma de decretos es plenamente parangonable a la de los últimos ejercicios, estando centrada de manera muy preferente en la actividad administrativa de fomento, mientras que puede constatar una disminución de este tipo de medidas por parte del Presidente de la Comunidad Autónoma, siguiendo la estela de lo que ya se presagiaba a finales del pasado año y, más en concreto, desde la creación de una nueva Consejería de Cultura e Igualdad, que sirvió para descargar a la Presidencia de la gestión de buena parte de los ámbitos materiales que esta máxima

---

1. El presente trabajo ha contado para su elaboración con la inestimable colaboración de Patricia Doncel Muriel.

magistratura autonómica había dirigido directamente durante la primera etapa de la Legislatura.

Con independencia de la referida fragmentación parlamentaria, que no ha supuesto, como ya he indicado también, merma reseñable alguna ni en la producción normativa legal ni reglamentaria, los hechos más significativos en la vida cotidiana de nuestra región pueden agruparse en torno a dos ejes principales:

A) En primer término, la catastrófica situación en la que se encuentra el tren en Extremadura, que ha empeorado de manera muy sensible en los últimos meses. Al problema patológico de una red viaria, que, en buena medida, sigue datando del siglo XIX, es de una sola vía y está totalmente sin electrificar, se ha añadido la más que deficiente calidad en el funcionamiento diario de los trenes. Se han repetido de manera incesante los incidentes ferroviarios y las protestas ciudadanas reivindicando un tren digno para la región, pero la principal novedad en torno a esta cuestión quizá pueda consistir en el hecho de que, por vez primera, ha encontrado un amplísimo eco en numerosos medios de comunicación de alcance nacional durante la práctica totalidad de la primera semana del año 2019, tras una sonora avería que tuvo lugar el día de Año Nuevo, haciéndose, además, viral en las redes sociales, lo que parece haber provocado una plena visibilidad para el conjunto de la sociedad española de la vergonzosa situación en la que se encuentra el tren extremeño. En el momento en que me encuentro ultimando estas líneas, se ha hecho pública la noticia de que el Ministro de Fomento ha solicitado su comparecencia en el Congreso de los Diputados para informar de manera monográfica sobre estos acontecimientos, situando a nuestra región en el centro de la vida política nacional.

B) En segundo término, se han presentado algunas propuestas para la modernización de nuestra Comunidad Autónoma. En este contexto, se circunscribe el proyecto “Repensar Extremadura”, impulsado desde el gobierno autonómico, o el anuncio de dos importantes proyectos empresariales para la región, que, de configuración y de financiación privada, cuentan, sin embargo, con un expreso y amplio apoyo público. Con el fin de impulsar la creación de uno de ellos, la Asamblea de Extremadura ha aprobado, incluso, una disposición legal específica: la Ley de grandes instalaciones de ocio. Muy importante para las arcas públicas regionales ha sido, asimismo, la resolución por parte del Tribunal Constitucional de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, declarando ajustada a nuestra Carta Magna la regulación del impuesto autonómico sobre las instalaciones que incidan en el medio ambiente, lo que evita *in extremis* una eventual devolución de una elevadísima cantidad de dinero reclamada por las empresas eléctricas a la administración autonómica. No obstante, no todo han sido luces para la economía extremeña, sino que también se otean algunos nubarrones en el horizonte, que parecen tener un origen o, al menos, un mensajero común: el Ministerio para la Transición Ecológica, con sus anuncios y declaraciones sobre el futuro cierre de la central nuclear de

Almaraz o sobre los anhelos de supresión de la caza y de las corridas de toros. Y es que estas dos últimas actividades, con independencia del componente cultural –más o menos aceptado socialmente– que pudieran tener, conllevan una importantísima repercusión socioeconómica para el conjunto de nuestra región, mientras que de la planta de Almaraz depende en una extraordinaria medida la economía de una extensa comarca extremeña.

## 2.– Actividad político-institucional

### 2.1.– *La labor de la Junta y de la Asamblea de Extremadura*

A pesar de contar con 30 de los 65 escaños en el Parlamento regional, el Gobierno socialista extremeño encabezado por el Presidente, D. Guillermo Fernández Vara, ha dispuesto de una notable estabilidad, que no ha servido, no obstante, para la aprobación de los presupuestos autonómicos para el ejercicio de 2019 dentro del presente año 2018; aunque, sin duda, la mayoría necesaria para que salgan adelante se alcanzará durante el próximo mes de enero, tras quedarse sólo el PP en el apoyo a la enmienda a la totalidad que este grupo político había presentado al proyecto de cuentas públicas regionales, mientras que Podemos y Ciudadanos se han conformado con la introducción de enmiendas parciales con un distinto calado. Sea como fuere, es el cuarto año consecutivo en el que se produce un retraso en la aprobación de los presupuestos autonómicos al tener que lograr el partido gubernamental (PSOE) el apoyo explícito, o al menos la abstención, del PP o de Podemos (dado que Ciudadanos posee una única parlamentaria en la Asamblea de Extremadura, y de que el número de diputados no adscritos es también de tan solo uno).

Aunque la estructura de la Junta de Extremadura sigue contando con las mismas seis Consejerías que el año 2017, sí que se ha producido la sustitución de uno de sus Consejeros. En efecto, D.<sup>a</sup> Olga García García (antigua Directora General de Industria, Energía y Minas) fue designada a comienzos de agosto del presente año como nueva titular de la Consejería de Economía e Infraestructuras, reemplazando así a D. José Luis Navarro, quien, tras la moción de censura que llevó al PSOE al Gobierno del Estado en el mes de junio, fue nombrado nuevo Presidente de la sociedad pública Enresa.

La Asamblea de Extremadura ha sufrido también un cambio en la distribución interna de sus miembros. Es cierto, en efecto, que el PSOE sigue contando con la mayoría simple que le ofrecen sus 30 diputados, por 6 de Podemos y 1 de Ciudadanos, pero la alteración pequeña (pero con importante simbolismo) se ha producido en el Grupo Parlamentario Popular que ha perdido uno de sus miembros, quedándose en 27 escaños, puesto que el vigésimo octavo pasó a ser diputado no adscrito, tras su fichaje por Vox. En otros términos, el Parlamento extremeño cuenta ahora con un total de cuatro grupos parlamentarios (el Grupo Parlamentario Socialista –PSOE-SIEX–; el Grupo Parlamentario Popular –PP–; el Grupo Parlamentario Podemos-Extremadura; y el Grupo Parlamentario Mixto, Agrupación Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía), además de un diputado no adscrito (procedente de manera originaria del PP). Por lo demás, en

su trigésimo quinto aniversario, se ha vuelto a suscitar una vez más la cuestión de la conveniencia de sustituir la denominación del Poder Legislativo extremeño, reconociendo su Presidenta que la expresión Parlamento de Extremadura resulta más clarificadora que la de Asamblea. Debe reseñarse, asimismo, que el intento de aprobar un nuevo Reglamento para la Cámara fracasó al no contar con el consenso de las distintas fuerzas parlamentarias, aunque, y a pesar de este pequeño traspiés, resulta evidente que la actividad normativa del Legislativo autonómico ha sido considerable, puesto que se han aprobado un total de trece leyes formales, que se suman a otras tres normas con rango legal dictadas por el Ejecutivo regional: dos decretos-leyes y un decreto legislativo.

Por último, y en cuando a la situación interna de los partidos políticos, el próximo punto y final de la Legislatura en la primavera del año 2019 está provocando ya la designación definitiva de los cabezas de cartel para las elecciones autonómicas y, también, aunque todavía en menor medida, para los comicios locales. Si el actual Presidente de la Junta de Extremadura, D. Guillermo Fernández Vara, repetirá candidatura para la Máxima Magistratura autonómica al frente del PSOE, tras haber vencido en las primarias celebradas el año anterior, el Expresidente, D. José Antonio Monago Terraza, hará lo propio en las filas del PP, al haber conseguido el respaldo del Líder Nacional de esta formación política durante este mes de diciembre de 2018. El hasta ahora máximo dirigente de Podemos en Extremadura, D. Álvaro Jaén, se centrará en la política nacional, cediendo el testigo a la actual presidenta del grupo parlamentario, D.<sup>a</sup> Irene de Miguel, que se perfila como candidata a la Presidencia de la Junta. Están más rezagados en la realización de estos nombramientos los otros dos partidos políticos que forman parte, *de iure* o *de facto*, de la Asamblea de Extremadura en este momento, puesto que todavía no han designado a sus futuros dirigentes autonómicos ni Ciudadanos ni Vox.

## 2.2.– *La caótica situación del tren extremeño*

En las crónicas sobre Extremadura de los últimos años habíamos dedicado unos párrafos para destacar la caótica situación del tren en nuestra región, que se sigue resumiendo así: buena parte de las infraestructuras datan del siglo XIX, siendo de vía única y careciendo de la más mínima electrificación toda la red ferroviaria. Esta circunstancia se ha visto sustancialmente agravada por el deficiente funcionamiento de los trenes, que ha alcanzado tales dimensiones este año, que el Ministerio de Fomento se vio forzado a la destitución de dos altos responsables de Renfe para la región, como consecuencia de la exigencia por parte de las autoridades autonómicas para que el nuevo Gobierno de la Nación pusiese algo de orden en este tremendo problema. Este cese no parece que haya solventado, no obstante, la crisis ferroviaria, pues las incidencias en el tren extremeño han seguido acaparando titulares semana tras semana en la prensa regional, hasta llegar a su momento culminante los primeros días del año 2019, tras hacerse eco los medios de comunicación nacionales y las redes sociales de una vergonzosa avería de un tren durante la jornada de Año Nuevo.

La sociedad extremeña ha continuado, entre tanto, con unas protestas intensificadas desde el pasado año, y que, en su máxima expresión, habían congregateado en Madrid a varios miles de personas el 18 de noviembre de 2017. Esta fecha se ha tomado como referente también este año para la convocatoria de una nueva manifestación por parte del Pacto del Ferrocarril (que engloba, entre otros, a la mayor parte de los partidos políticos extremeños, a las principales centrales sindicales y organizaciones empresariales, a la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura o a las Diputaciones Provinciales de Cáceres y de Badajoz). Esta apelación a los extremeños se materializó con la celebración, también el día 18 de noviembre, de una nueva manifestación multitudinaria en la ciudad de Cáceres, que reunió en una jornada muy lluviosa a unas veinticinco mil personas según la organización (a unas quince mil en las cifras ofrecidas por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma). El día anterior, el PP extremeño, partidario de repetir las protestas en Madrid, había convocado, asimismo, una concentración reivindicativa por un tren digno para nuestra región en la capital de España, dado que su máximo dirigente sostenía que “las voces resuenan más en Madrid”. La carismática plataforma ciudadana “Milana Bonita”, que no se sumó a ninguna de estas dos manifestaciones, ya había desarrollado sus llamativas protestas en Madrid durante el 8 de septiembre de 2018, festividad de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Con independencia de la lentitud de las obras del AVE extremeño y del desastroso funcionamiento del tren ahora existente, que exasperan a la población de nuestra Comunidad Autónoma, hubo otra noticia muy inquietante en el medio y largo plazo para los intereses regionales: el Primer Ministro luso, D. Antonio Costa, expresaba ante la prensa en el mes de noviembre sus dudas sobre la necesidad de que la conexión ferroviaria de alta velocidad entre España y Portugal se hiciese por Extremadura. Nuestra región ya había visto cómo años atrás, en concreto en verano de 2012, se había desplazado la conexión ferroviaria directa entre Madrid y Lisboa, a través del tren Lusitania, a la vecina Comunidad Autónoma de Castilla y León. Para incrementar todavía más la creciente preocupación de una buena parte de la sociedad extremeña, esta cuestión no fue ni siquiera abordada en la XXX Cumbre Hispano-Portuguesa celebrada en Valladolid el 21 de noviembre de 2018. Si está así la situación con respecto a la alta velocidad ferroviaria, tampoco parece que las cosas hayan avanzado mucho durante el presente ejercicio en relación con el desarrollo del llamado Corredor Central, en el que nuestra región tiene un particular interés, y sobre el que existe una sensación en la sociedad extremeña de que se trata de una infraestructura que se encuentra claramente preterida en beneficio del Corredor Mediterráneo.

### *2.3.— Sobre las luces y las sombras en las perspectivas de desarrollo socioeconómico de nuestra Comunidad Autónoma*

El Ejecutivo autonómico había puesto su empeño en lanzar durante esta Legislatura un proyecto para favorecer el desarrollo socioeconómico de nuestra región. En este marco, un proyecto de “inteligencia colectiva”, denominado “Repensar Extremadura”, ha sentado sus bases a lo largo del presente año con el objetivo de “marcar un camino de investigación, colaboración, cooperación y

participación, que haga posible el encuentro de muchos actores que aporten su talento y participen del presente y del futuro de la región”.

Con independencia de este proyecto, que veremos los resultados que pueda reportar en el futuro, la Junta de Extremadura ha empeñado sus esfuerzos en propiciar la puesta en marcha de algunas iniciativas con una importante repercusión para la economía regional, como la implantación de una gran empresa azucarera en la capital emeritense o un enorme parque de ocio en una de las zonas más despobladas de la Comunidad Autónoma, como es La Siberia extremeña, bajo el paraguas de una norma publicada durante el verano de este mismo año: la Ley de grandes instalaciones de ocio.

Estas expectativas de desarrollo socioeconómico en una región tan necesitada de un fuerte impulso como la extremeña rivalizan, no obstante, con algunas iniciativas que han tenido su origen en el Ministerio para la Transición Ecológica, y que han causado la perplejidad, cuando no el enfado, de una buena parte de la sociedad y de la clase política extremeña. La titular de este Departamento, D.<sup>a</sup> Teresa Ribera, expresó durante el mes de julio la intención del nuevo gobierno socialista estatal, dirigido por D. Pedro Sánchez, de proceder al cierre del parque nuclear español durante los próximos años. Este plan afecta de lleno a la central nuclear de Almaraz y, consecuentemente, a la comarca cacereña de Campo Arañuelo, cuya economía gira de manera decisiva en torno a esta instalación energética. El anuncio gubernamental conllevó la solicitud por parte de los grupos políticos extremeños de un plan alternativo para garantizar el empleo y el desarrollo de esa zona, que pasaría, en buena medida, por la implantación de plantas de energía renovable. Pero han sido, sin duda, las declaraciones de la Ministra en las que se ha mostrado partidaria de suprimir la caza y la tauromaquia las que han provocado una lluvia de críticas por todo el espectro político regional, dado, entre otras cosas, el valor que ambas actividades tienen, según se encargó de recordar, tras las polémicas declaraciones ministeriales, el propio Presidente de la Junta (del mismo color político que la Sra. Ribera), tanto para la economía de nuestra Comunidad Autónoma como para la fijación de la población rural al territorio, en una región con un tremendo problema de despoblación y de intenso envejecimiento de la sociedad.

Desde un punto de vista económico debe subrayarse, asimismo, la importancia que para las arcas públicas regionales ha tenido la STC 120/2018, de 31 de octubre, que ha confirmado la constitucionalidad de la regulación del impuesto autonómico extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente (conocido vulgarmente como “ecotasa”), que gravaba a las empresas eléctricas. Se ponía así fin a una compleja lucha jurídica que podía haber significado la devolución de varios cientos de millones de euros reclamados a la Comunidad Autónoma por estas sociedades, que habían obtenido ya en la jurisdicción ordinaria distintas victorias parciales en sus pretensiones resarcitorias frente a la Administración extremeña. Aunque en una menor medida, también se ha presentado políticamente como satisfactoria para nuestra región, al menos temporalmente, la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 29 de noviembre de 2018 (asunto “Reino de España contra Comisión”, T-459/16). Este órgano judicial comunitario ha estimado parcialmente en su resolución el

recurso presentado por el Reino de España contra una Decisión de la Comisión por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), por deficiencias detectadas en el cobro de subvenciones provenientes de la PAC durante varias campañas, y que para nuestra región suponía casi ochenta millones de euros. Estas irregularidades han existido según el Alto Tribunal europeo, dado que España realizó de manera incorrecta los cálculos en la declaración de las superficies de pastos beneficiarias, pero la cuantía de la compensación exigida por las autoridades comunitarias es considerada excesiva, debiendo recalcularse en función de los criterios que se derivan de la propia resolución judicial. No tuvo, sin embargo, tanta fortuna nuestra Comunidad Autónoma en la Sentencia de este mismo Tribunal Europeo de 5 de julio de 2018 (asunto “Reino de España contra Comisión”, T-88/17), ya que en esta resolución se desestimó en su totalidad el recurso interpuesto por nuestro país contra una Decisión de la Comisión en la que esta Institución había calificado de “importe no reutilizable” una cantidad superior a cinco millones de euros en el contexto de la liquidación de cuentas del organismo pagador de Extremadura en relación con los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para el último ejercicio de aplicación del período de programación 2007-2013. Existe, por último, un amplio grupo de Sentencias de nuestro Tribunal Supremo, también con un alto grado de significación económica (aunque esta vez no para las arcas públicas autonómicas, sino para el sector comercial privado), que constituyen un “pequeño” revés para la Junta de Extremadura, puesto que el gobierno autonómico había revocado en el año 2016 la declaración de diversas ciudades extremeñas (entre ellas, Cáceres, Badajoz y Mérida) como Zonas de Gran Afluencia Turística, lo que les permitía ampliar el número de domingos y de festivos en los que los comercios podían abrir sus puertas. Pues bien, estas decisiones revocatorias dictadas por la Junta han sido anuladas durante el presente ejercicio para, al menos, las ciudades de Cáceres (SSTS 1272/2018, de 17 de julio, y 1319/2018, de 18 de julio), de Badajoz (SSTS 1328/2018, de 19 de julio, 1332/2018, de 19 de julio, y 1351/2018, de 23 de julio) y de Mérida (STS 1353/2018, de 24 de julio).

### 3.- Actividad normativa

#### 3.1.- *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

A) La gran particularidad del presente año en este ámbito radica en que es el primer ejercicio en el que se han utilizado todas las formas jurídicas previstas en el texto estatutario para la aprobación de normas con rango de ley. Y es que, en efecto, durante esta anualidad el Poder Ejecutivo autonómico ha elaborado tanto decretos-leyes como decretos legislativos, que se unen, naturalmente, a las leyes formales dictadas por el Poder Legislativo regional.

**B)** El Gobierno extremeño ha adoptado dos decretos-leyes y un decreto legislativo.

a) No se dictaba un decreto legislativo en nuestra Comunidad Autónoma desde el año 2013, momento en el que se había aprobado el último en materia, precisamente, de tributos cedidos por el Estado, que ahora resulta derogado por el *Decreto Legislativo 1/2018, de 10 de abril, 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*. Esta norma legal de origen gubernamental persigue el objetivo esencial de “dotar de mayor claridad a la normativa autonómica en materia de tributos cedidos por el Estado mediante la integración en un único cuerpo normativo de las disposiciones que afectan a dicha materia, contribuyendo con ello a aumentar la seguridad jurídica de los contribuyentes y de la administración tributaria de la Comunidad Autónoma de Extremadura”. La autorización legislativa para la adopción de este texto refundido se encuentra en la disposición final tercera de la Ley 1/2018, de 23 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2018. En todo caso, debe recordarse que el diseño efectuado de esta categoría normativa de los decretos legislativos por el art. 22.3 del nuevo Estatuto de Autonomía extremeño de 2011 resulta un tanto particular porque, aunque el texto refundido lo elabora el Gobierno autonómico previa habilitación mediante una ley ordinaria de la Asamblea de Extremadura, lo cierto es que la aprobación definitiva no le corresponde al Poder Ejecutivo, sino al Poder Legislativo autonómico, por lo que, más que una norma legal de naturaleza gubernamental, parece una ley aprobada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura mediante una votación de totalidad en procedimiento de lectura única en esta Cámara legislativa. El propio Preámbulo del nuevo decreto legislativo, en efecto, da cuenta en su párrafo final de esta aprobación parlamentaria.

b) El uso de los decretos-leyes se ha convertido en habitual desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto autonómico, cuyo art. 33 introdujo la legislación de urgencia en Extremadura. Ya en el año 2011 se aprobó uno, tres al año siguiente, cuatro en el ejercicio de 2014 y uno en el 2016. No se recurrió a este tipo de fuente normativa, no obstante, durante los años 2013, 2015 y 2017. Estos nueve decretos-leyes (ocho en la VIII Legislatura y uno en la IX) se han visto incrementados en este año 2018 con otros dos, que tienen en común una amplia motivación en sus respectivos preámbulos de la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” en la que pretenden dictarse: el primero, en materia de suministro eléctrico; y el segundo, referido al restablecimiento y ampliación de derechos sociolaborales para el personal al servicio de la administración autonómica.

**b.1)** El *Decreto-ley 1/2018, de 20 de noviembre, por el que se modifica la Ley 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura*. Esta norma legal gubernamental se aprueba, dentro del respeto del marco ofrecido por la legislación básica estatal, y en virtud de las competencias autonómicas para la fijación de normas adicionales de garantía en la



calidad del suministro (art. 9.1.37 EAEEx). Junto a esta habilitación estatutaria se añade, según el Preámbulo de la disposición ahora comentada, “la exigencia de dar cumplimiento a este mandato europeo de garantizar los derechos de estos consumidores, a los que cabría calificar de “vulnerables geográficamente”, unida a la falta de un adecuado y suficiente desarrollo por parte de la normativa básica estatal”; circunstancias estas que “constituyen una fuente de legitimación adicional para que la Comunidad Autónoma extremeña pueda establecer una norma adicional de calidad de suministro eléctrico que permita revertir estas situaciones”. Y es que las persistentes interrupciones en la prestación de este servicio esencial, además de “afectar a la actividad económica, comercial, doméstica, (e) incluso a la salud de los ciudadanos”, ha provocado “una gran alarma y repercusión social entre los afectados, viniendo incluso los representantes de los municipios a manifestarse públicamente, demandando a las Administraciones implicadas la adopción de medidas urgentes” para paliar esta situación irregular.

**b.2)** El *Decreto-ley 2/2018, de 11 de diciembre, de medidas urgentes para el restablecimiento de los derechos del personal al servicio de la Administración de la Junta de Extremadura en las situaciones de incapacidad temporal, y por el que se extienden las mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social a las situaciones de maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia*. Esta norma pretende, en el marco ofrecido por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, devolver al personal al servicio de la Junta de Extremadura “las cuotas de protección previas al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio”, extendiendo esta protección, asimismo, y “en igualdad de condiciones”, a las situaciones enumeradas en el título de esta norma legal de urgencia, según se había pactado previamente por la Administración autonómica y por las organizaciones sindicales “en el ámbito de la Mesa General de Negociación de la Junta de Extremadura” (esto es, a la maternidad, a la paternidad y a los riesgos durante el embarazo y la lactancia).

**C)** La Asamblea de Extremadura ha aprobado un total de trece leyes formales. Esta es una cifra idéntica a la del año 2014, que es el año equivalente en la anterior VIII Legislatura al presente ejercicio de 2018, dado que en dicha anualidad también se aprobaron un total de trece disposiciones legales de origen parlamentario. Las similitudes entre los años 2014 y 2018 se extienden, además, al hecho de que ni en uno ni en otro ejercicio los Gobiernos autonómicos disponían de una mayoría absoluta en el Parlamento (en el año 2014, el Gobierno del PP contaba con 32 diputados de los 65 posibles; mientras que en el año 2018, el Ejecutivo socialista dispone de 30 representantes, a tres escaños, por tanto, de dicha mayoría absoluta). Comparado el número de leyes formales aprobadas durante este año 2018 con el del resto de la presente Legislatura, se comprueba que este ejercicio es el de mayor actividad normativa parlamentaria, puesto que en el año 2017 se aprobaron siete leyes, por diez en el 2016. Es cierto que en el 2015, primer año de esta IX Legislatura se llegaron a dictar hasta diecinueve leyes (si bien resulta también verdad que dieciséis de ellas se aprobaron antes

de la disolución de la Asamblea de Extremadura, esto es, todavía durante la VIII Legislatura, frente a las tres que, consecuentemente, vieron la luz ya iniciada la actual IX Legislatura).

Comenzando a partir de este momento con el análisis del contenido material de estas trece disposiciones debe hacerse una constatación previa: este año la inmensa mayoría de las leyes formales son de nuevo cuño (hasta un total de once), mientras que únicamente dos sirven de manera exclusiva para la introducción de modificaciones parciales en sendas normas legales autonómicas de los años 2001 y 2011; en concreto, en la Ley del estatuto de los consumidores y en la Ley de turismo.

Por lo demás, las leyes con una naturaleza esencialmente económico-financiera tienen el protagonismo material durante este ejercicio, alcanzando un total de siete, seguidas por las normas legales con carácter prioritariamente social, que se elevan a tres, estando las tres restantes centradas, por un lado, en el ámbito urbanístico y de la ordenación del territorio (un total de dos); y, por otro, en el ya referido campo de la protección de los consumidores.

D) Las leyes formales con un eminente contenido económico-financiero son las siete siguientes:

a) La *Ley 1/2018, de 23 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2018*. Siguiendo la tónica imperante durante toda la presente IX Legislatura, las cuentas públicas para este ejercicio no se aprobaron a finales del año 2017, sino que finalmente han visto la luz a lo largo del mes de enero del presente año. A partir del dato esencial de que cuando el gobierno regional consiguió en la Asamblea de Extremadura la mayoría suficiente para sacar adelante los presupuestos regionales no existían todavía cuentas públicas estatales, y de los condicionantes que se derivaban de este hecho para las previsiones económicas regionales, esta primera Ley del año afirma en su Exposición de Motivos que los presupuestos autonómicos para 2018 giran en torno a dos grandes vectores: por un lado, “la necesidad de continuar con las políticas destinadas a favorecer una reorientación del modelo productivo que propicie un crecimiento sostenible e integrador, generador de empleo, la economía verde y circular, que cierre así la brecha existente de la desigualdad que ha generado en los últimos años la crisis y la consolidación fiscal”; y, por otro lado, el compromiso “con la recuperación de los derechos sociales básicos, tendentes a garantizar el bienestar de la ciudadanía, promoviendo el crecimiento económico equitativo, sostenible y duradero y favoreciendo la igualdad de oportunidades”. La cuantía de los presupuestos asciende durante el ejercicio de 2018 a más de cinco mil cuatrocientos millones de euros, siendo las dos partidas principales la sanidad (con algo más de mil seiscientos millones de euros) y la salud (con poco más de mil cuarenta millones de euros).

b) La *Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Esta Ley

se dicta en el marco de las competencias conferidas a la región en materia de cámaras de comercio e industria y otras corporaciones de derecho público por el art. 9.1.11 del nuevo Estatuto de Autonomía extremeño, con la finalidad de proceder a un reajuste de la normativa autonómica en relación a la Ley estatal 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación. En este contexto, este tipo de corporaciones de derecho público (que serán una en Cáceres y otra en Badajoz, con domicilio en cada capital provincial, desplegando su competencia en todo el territorio de este tipo de Administraciones Locales, sin perjuicio de que puedan crearse delegaciones de ámbito infraprovincial) continuarán desempeñando funciones jurídico-públicas, al tiempo que, según la Exposición de Motivos de esta Ley autonómica, se pretende reforzar su papel “como entidades prestadoras de servicios empresariales, sobre todo en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, que, en el contexto económico actual, resultan de especial relevancia de cara a la regeneración del tejido económico y la creación de empleo, el fomento del emprendimiento, la mejora de la competitividad y la internacionalización de la economía”.

c) La *Ley 6/2018, de 12 de julio, de modificación de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura*. Esta disposición legal, dictada sobre la base de las competencias exclusivas reconocidas a nuestra región en esta materia por el art. 9.1.19 del actual Estatuto de Autonomía, introduce numerosos reajustes en la vigente regulación del sector turístico “para dotarla de mayor seguridad jurídica” y para “facilitar el ejercicio de la actividad por parte de las empresas turísticas”, dado que esta actividad económica, que resulta de primer orden para Extremadura, “está directamente afectada por los avances y cambios sociales, y por tanto en constante cambio y dinamismo, por lo que su normativa reguladora debe adecuarse a los mismos de forma que contribuya a mejorar la calidad de la prestación del servicio de la actividad turística, a satisfacer a un nuevo tipo de persona usuaria de actividades y servicios turísticos mucho más exigente y a la generación de riqueza y empleo de calidad en la región” (Exposición de Motivos).

d) La *Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio (LEGIO)*. Esta norma legal, que se dicta en base a una multiplicidad de competencias regionales que se citan en su Exposición de Motivos, parte de la necesidad de “impulsar la implantación de un modelo de desarrollo sostenible” en una Comunidad Autónoma, como la extremeña, caracterizada por la conservación de “un magnífico estado de biodiversidad”, pero también por constituir “un desierto demográfico”, persiguiendo la finalidad de incentivar “el desarrollo integral de las zonas rurales en equilibrio con las zonas urbanas a efectos de la generación de empleo en el sector servicios” en este tipo de territorios, y “convirtiendo al medio rural en un elemento atractivo para la innovación social y la implementación de las políticas de desarrollo, como elemento de progreso endógeno de los recursos naturales y palanca de crecimiento sostenible”. En este contexto socioeconómico, la Ley autonómica reseñada se centra en el estable-

cimiento de “un régimen jurídico integral” para dar cobertura “a cualesquiera iniciativas empresariales que pretendan implantar de forma sostenible una instalación de ocio de alta capacidad” (Exposición de Motivos). O, como más ampliamente establece el art. 1.1. de la Ley, al regular su objeto, esta norma tiene por finalidad “la regulación de un régimen jurídico especial y específico para el establecimiento en Extremadura de grandes instalaciones de ocio, así como las actividades económicas que tengan relación con el mismo, en atención a la contribución a la dinamización, desarrollo relevante de la economía regional en términos de empleo, riqueza y sostenibilidad, y que su implantación se ejecute, sin perjuicio del inexcusable cumplimiento de los restantes requisitos impuestos por la normativa vigente, en garantía de su viabilidad en el marco del planeamiento urbanístico y de sostenibilidad ambiental”.

e) La *Ley 8/2018, de 23 de octubre, del comercio ambulante de Extremadura*. Esta disposición legal ha sido dictada por la Asamblea de Extremadura, a partir de las competencias exclusivas de nuestra Comunidad Autónoma en materia de comercio interior (art. 9.1.16 EAEx) y en el ámbito del consumo (art. 9.1.18 EAEx), con la finalidad de regular la venta ambulante o no sedentaria en el territorio extremeño, que está sometida a previa autorización municipal, persiguiendo, según su Exposición de Motivos, la consecución de los objetivos siguientes: en primer término, la coordinación efectiva entre las Administraciones Locales y la Comunidad Autónoma; en segundo término, la protección tanto de los derechos del comerciante ambulante como los de las personas consumidoras; en tercer término, el establecimiento de una serie de criterios técnicos mínimos que sirvan para la homogeneización, reordenación y control de este tipo de actividad, así como de los requisitos exigidos para la práctica del mismo; o, en cuarto término, el impulso y el fomento de la implantación de este tipo de actividad comercial.

f) La *Ley 9/2018, de 30 de octubre, de sociedades cooperativas de Extremadura*. Esta larga norma legal (que cuenta con 197 artículos, 9 disposiciones adicionales, 4 transitorias, 1 derogatoria y 5 finales) tiene su base en el art. 129.2 CE y en el título jurídico ofrecido a nuestra región por el art. 9.1.17 EAEx, que atribuye a las instituciones autonómicas la competencia exclusiva para la ordenación de la organización, el funcionamiento y el régimen de las cooperativas y entidades asimiladas. La disposición reseñada establece el régimen jurídico de las sociedades cooperativas con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Extremadura y que desarrollen de manera principal su actividad en el territorio de nuestra región. A los efectos de esta norma se entiende como sociedad cooperativa aquella “sociedad de base mutualista, con personalidad jurídica propia, en la que los socios se unen de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades mediante la realización de actividad cooperativizada, realizan aportaciones al capital social y administran democráticamente la empresa, ostentando el derecho esencial a participar en la gestión de los asuntos sociales” (art. 1). Debe tenerse en cuenta que, aunque esta norma deroga la vieja Ley de sociedades cooperativas de Extremadura de 1998, deja vigente en su totalidad la Ley 8/2006, de

23 de diciembre, de sociedades cooperativas especiales de Extremadura, “dada la adecuación de esta ley para el fomento de las pequeñas cooperativas en el territorio extremeño” (Exposición de Motivos).

g) La *Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura*. Esta norma legal se dicta en base a las competencias de desarrollo conferidas a nuestra región con respecto a la legislación básica estatal establecida por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Se citan a este respecto por la Exposición de Motivos de la disposición autonómica reseñada los arts. 9.1.1 (competencia exclusiva en materia de autoorganización), 10.1.1 (competencia compartida en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de la contratación del sector público) y 10.1.5 (competencia compartida en materia de universidades). Sobre esta base competencial, la Ley regional comentada persigue, también según su Preámbulo, los cinco siguientes objetivos: “a) reunir en un solo texto la normativa reguladora de la contratación pública autonómica; b) incorporar a esta los principios inspiradores de las directivas en materia de contratación pública, así como de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...), sin perjuicio de la normativa sectorial aplicable en materia de acción concertada para la prestación de servicios de carácter social, sanitario y sociosanitario; c) la colaboración de la actividad contractual en la ejecución de políticas de carácter social y ambiental; d) lograr una mayor transparencia en la contratación pública; y e) conseguir una mejor relación calidad-precio en la contratación pública autonómica, para lo cual se introducen nuevas consideraciones, de manera que los órganos de contratación podrán dar prioridad a la calidad, consideraciones medioambientales, aspectos sociales o a la innovación, sin olvidar el precio ni los costes del ciclo de vida del objeto de la licitación”.

E) Las tres leyes con un contenido eminentemente social son:

a) La *Ley 5/2018, de 3 de mayo, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en la infancia y la adolescencia*. La Exposición de Motivos de esta norma legal refiere una multiplicidad de títulos competenciales autonómicos para justificar su adopción, tipificados todos ellos como exclusivos por el apartado primero del art. 9 EAEx. Así ocurre, y entre otros, con los previstos en sus números 18 (consumo), 21 (publicidad comercial e institucional), 24 (sanidad y salud pública), 26 (infancia y juventud), 43 (espectáculos y actividades recreativas) o 46 (deporte y otras actividades de ocio). Adoptada con esta base estatutaria, esta ley regional tiene como objetivo la garantía del derecho a la protección de la salud de los menores de edad, “mediante la regulación de medidas y acciones encaminadas a la promoción de la salud, prevención, intervención, asistencia, formación y coordinación social” (art. 1). A tal efecto, la ley reseñada establece, en primer término, medidas de prevención, sensibilización y detección en el consumo de bebidas alcohólicas por los menores de edad; en segundo término, medidas de intervención, referidas, por un lado, a las limitaciones al consumo y al suministro de bebidas alcohólicas a este colectivo y, por otro, a las limi-

taciones a la publicidad, patrocinio y promoción de bebidas alcohólicas en el territorio extremeño; en tercer término, la ordenación de las competencias de la administración autonómica y de las locales en esta materia; y en fin, en cuarto término, el régimen sancionador, en el que destaca la previsión de la posible sustitución, sujeta a diferentes restricciones legales, de las sanciones pecuniarias por la realización de trabajos o actividades en beneficio de la comunidad o por la inclusión del menor infractor en programas tanto preventivos de carácter formativo o informativo como de tratamiento contra esta lacra social.

b) La *Ley 10/2018, de 22 de noviembre, del Tercer Sector Social de Extremadura*. Esta ley formal se ha dictado en base a las competencias exclusivas reconocidas a nuestra región por el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura en sus arts. 9.1.17 (cooperativas y entidades asimiladas), 9.1.27 (acción social) y 9.1.45 (asociaciones, fundaciones y fomento del voluntariado). El punto de partida de esta disposición general radica en el reconocimiento de la gran importancia del Tercer Sector Social para nuestra región, dado que, según palabras literales de su Exposición de Motivos, “constituye un activo fundamental de la sociedad extremeña en tanto, por un lado, coadyuva al diseño de una sociedad más justa, igualitaria, solidaria, cohesionada, participativa y democrática; y, por otro, ofrece una respuesta más adecuada a las necesidades sociales y/o comunitarias desde la colaboración entre sectores y la participación de las personas destinatarias”. Sobre esta base, la nueva ley regional reseñada regula, en primer término, cuáles son las entidades del Tercer Sector en nuestra Comunidad Autónoma y sus principios rectores; en segundo término, las líneas generales para su intervención en Extremadura; en tercer término, la acción concertada de la administración en la región con las organizaciones del Tercer Sector; en cuarto término, la participación del Tercer Sector, el diálogo civil (con el reconocimiento legal de la Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector Social) y la interlocución social; y en quinto término, la promoción del Tercer Sector en Extremadura (con, señeramente, la elaboración al inicio de cada legislatura de un Plan de Impulso y Promoción de las Entidades del Tercer Sector Social en Extremadura).

c) La *Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura*. La Exposición de Motivos de esta norma no indica de manera expresa ningún título estatutario habilitante para su adopción, aunque sí apela a la disposición adicional cuadragésimo novena de la Ley estatal de Contratos del Sector Público de 2017, que establecería la competencia legislativa autonómica para emplear los instrumentos de concertación social “en régimen de autorización al margen de la normativa de contratos para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social”. Con esta base normativa, la norma legal ahora reseñada tiene como objeto el establecimiento del “régimen jurídico de la acción concertada con entidades que no tengan ánimo de lucro como modalidad de gestión indirecta de la prestación de servicios de atención social especializada, sanitario y sociosanitarios destinados a la atención directa a las personas en Extremadura, cuando los recursos públicos no

resulten suficientes o idóneos para garantizar la cartera de servicios públicos” (art. 1.1). Este sistema de gestión indirecta a través del concierto social resulta compatible con la facultad de prestar estos servicios públicos mediante otras fórmulas como la gestión directa o el recurso a medios propios, o la gestión indirecta utilizando las modalidades de contratación previstas en la legislación sobre contratos del sector público (art. 1.3).

F) Los campos del urbanismo y de la ordenación del territorio son los protagonistas de dos leyes formales:

a) La *Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura*. Esta norma legal ha sido dictada en base a las competencias exclusivas autonómicas en materia de urbanismo exart. 9.1.31 EAEx. La ley comentada parte de la idea de que resulta necesario “facilitar el desarrollo de actividades económicas en un encuadre de seguridad jurídica tanto para los entes públicos como privados, en el que prevalezca el interés general sin menoscabar la iniciativa particular”. Con este leitmotiv, se instauran tres herramientas de intervención administrativa para la racionalización y la agilización de la tramitación, la modificación y la revisión de los planes generales municipales de urbanismo y de los planes territoriales. A saber: en primer término, la elaboración de un marco normativo destinado a la coordinación de la emisión de informes sectoriales en los procedimientos relativos a dichos instrumentos planificadores, cuando su aprobación definitiva corresponda a los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio propios de la Junta de Extremadura; en segundo término, la creación de la Comisión de Coordinación Intersectorial, con el objeto de coordinar la emisión de los informes necesarios para la aprobación de los referidos planes; y en tercer término, el establecimiento de “un plazo único e integrado, de tres meses”, para la emisión de los diferentes informes por parte de los organismos sectoriales competentes.

b) La *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura*. Esta ley autonómica ha sido dictada también en base al referido art. 9.1.31 EAEx, y con respeto al marco establecido por la legislación estatal aplicable (y, muy en particular, por el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), con la finalidad de reemplazar a la vieja Ley del suelo y ordenación territorial de Extremadura de 2001. La Exposición de Motivos refleja la situación territorial y poblacional de nuestra región: cuenta con 388 municipios dispersos, menos del diez por ciento de ellos tienen una población superior a 5.000 habitantes, y todo ello en una superficie aproximada de 41.633 kilómetros cuadrados, con una densidad poblacional de unos 25 habitantes por cada kilómetro cuadrado. Con este entramado administrativo, poblacional y territorial, esta norma legal “no solo trata al suelo como elemento motor de nuestra economía, como un valor, sino que le reconoce sus características de sostenibilidad, confiriendo al suelo, al subsuelo, al vuelo e incluso al cielo, la

protección necesaria. Así, la Ley pretende proteger fundamentalmente nuestro modo de vida, el de la población extremeña, que tradicionalmente ha vivido en armonía y equilibrio con su medio, cuidando esa necesaria vinculación de las personas con la tierra que habitan”. Sobre esta base, la disposición legal reseñada procede, tras fijar los principios generales de la ordenación territorial y urbanística en nuestra región, a la regulación de las cuestiones siguientes: en primer término, la clasificación del suelo; en segundo término, la ordenación territorial y urbanística; en tercer término, el régimen del suelo; en cuarto término, la ejecución del planeamiento; en quinto término, los patrimonios públicos de suelo; en sexto término, la actividad edificatoria; y en séptimo y último término, la protección de la legalidad urbanística. Debe tenerse en cuenta, finalmente, que, según la disposición transitoria duodécima de esta Ley autonómica 11/2018, ahora referida, la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura, será de aplicación complementaria a los procedimientos para la aprobación de los planes territoriales y de los planes generales municipales, o para sus modificaciones.

G) El ámbito del Derecho del consumo está presente en la *Ley 4/2018, de 21 de febrero, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura*. Esta ley formal, dictada por la Asamblea de Extremadura en base a las competencias autonómicas en materia de consumo (art. 9.1.18 EAEx), no tiene vida autónoma propia, sino que pretende actualizar la vieja Ley de 2001 con la finalidad de “introducir nuevas medidas y aumentar las ya existentes para propiciar una mejor defensa de los consumidores y consumidoras” frente a las “prácticas comerciales abusivas por parte fundamentalmente de entidades comerciales con una posición de dominio, así como otros tipos de mejoras en este ámbito” (Exposición de Motivos).

### *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*

El número de decretos dictados por la más alta de las magistraturas autonómicas ha sido de un total de diez, que es el más reducido, y de manera bien significativa, de los años que llevamos de IX Legislatura, puesto que el pasado año 2017 fueron veintiséis estas disposiciones, en 2016 se elevó la cifra hasta treinta y cinco, y en 2015 (año de paso de la VIII a la IX Legislatura) alcanzaron su cota más elevada con un total de treinta y ocho. Esta drástica reducción, que había comenzado a apreciarse ya durante el pasado año, se ha debido a la disminución de campos que son directamente gestionados por la Presidencia de la Comunidad Autónoma (con la creación en dicho ejercicio de una nueva Consejería de Cultura e Igualdad), y al hecho de que, al no ser año electoral, el número de ceses y de nombramientos de competencia del máximo representante regional se ha limitado a dos (el cese del anterior Consejero de Economía e Infraestructuras, D. José Luis Navarro Ribera, y el nombramiento de su sustituta,



D.<sup>a</sup> Olga García García). Con independencia de estos dos actos singulares, y un decreto presidencial por el que se establece el régimen de suplencia de los titulares de los órganos administrativos de la Presidencia de la Junta de Extremadura, el resto de los decretos presidenciales se refieren a convocatorias, en ámbito de la acción exterior de la Comunidad Autónoma, de subvenciones, ayudas y becas.

### 3.2.2.– *Los decretos de la Junta de Extremadura*

La cantidad de decretos gubernamentales durante el presente ejercicio se eleva hasta un total de 212; cifra esta que, aunque algo menor, no resulta muy diferente a los 220 alcanzados en el año 2017 y a los 215 del 2016. Estos números son, en todo caso, muy inferiores a los 323 dictados en el año 2015, anualidad esta en la que la conformación de un nuevo gobierno del PSOE, tras su victoria en los comicios autonómicos que abrieron el paso a esta IX Legislatura, trajo el cese y el nombramiento de un importante número de altos cargos en el seno de la administración autonómica. Este tipo de actos administrativos, conforme a lo requerido por la legislación autonómica, revistió la forma jurídica de decreto de la Junta de Extremadura.

En todo caso, durante el año 2018, y tal y como resulta habitual en la práctica de la Junta de Extremadura, se han aprobado bajo la forma del decreto un considerable mayor número de actos administrativos que de disposiciones reglamentarias. Como resulta tradicional en todos los ejercicios en los que no se celebran comicios autonómicos, la inmensa mayoría de los decretos gubernamentales (más de ochenta) se han centrado directamente en actividades de fomento (convocatorias y concesiones de subvenciones y de otros tipos de ayudas). Con independencia de esta categoría de decisiones gubernamentales, ha sido dictado también (y de la misma forma que sucede año tras año en nuestra región) un buen número de decretos relativos a las siguientes materias: la organización administrativa; el régimen local; los registros administrativos; los colegios profesionales; el nombramiento y cese de altos cargos y de miembros de órganos administrativos colegiados de relevancia autonómica; el personal al servicio de la administración pública; la estadística; la agricultura; la aprobación de los reglamentos de denominaciones de origen protegidas o de indicaciones geográficas protegidas; la actividad industrial y empresarial; la certificación energética; el medio ambiente; la educación en sus distintas etapas; la investigación; la sanidad; la discapacidad; la adopción de menores; la accesibilidad; la vivienda; la declaración de urgencia de la ocupación de terrenos para la ejecución de obras; la declaración de bienes de interés cultural; o la concesión de la medalla de Extremadura.

#### **4.- La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado**

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

Han sido cinco los acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación durante el presente año 2018, que es un número más reducido que el de 2017, en el que se elevaron a siete, y siendo idéntico al de 2016, que también fueron cinco. Tanto en los ejercicios de 2018 como de 2016, tres de estos acuerdos sirvieron para poner fin a controversias competenciales, mientras que los otros dos se centraron en el inicio de conversaciones para la resolución de este tipo de desavenencias jurídicas. Veámoslo a continuación.

**A)** En primer lugar, la Comisión Bilateral ha solventado, mediante la adopción de los correspondientes acuerdos, las discrepancias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre el ajuste competencial de las tres siguientes leyes formales autonómicas: en primer término, la Ley 5/2017, de 16 de mayo, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura (Acuerdo de 15 de febrero de 2018); en segundo término, la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura (Acuerdo de 12 de abril de 2018); y en tercer término, la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Acuerdo de 6 de noviembre de 2018).

**B)** En segundo lugar, este órgano mixto ha iniciado, a través de la firma de sendos acuerdos, las negociaciones para la resolución de las desavenencias suscitadas por el Estado sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de dos normas legales dictadas por la Asamblea de Extremadura: en primer término, la Ley 4/2018, de 21 de febrero, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura: estas negociaciones se iniciaron por Acuerdo de 27 de abril de 2018, designando el correspondiente grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que pudiese proceder; en segundo término, la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura: se iniciaron las negociaciones por Acuerdo de 21 de mayo de 2018, habiéndose resuelto definitivamente las discrepancias sobre el ajuste constitucional de esta norma mediante el Acuerdo de 6 de noviembre de 2018, referido ya hace unos instantes.

#### 4.2.— *La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura*

Han sido tres las Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional que han tenido como protagonista a nuestra Comunidad Autónoma durante este ejercicio de 2018. A saber:

**A)** La STC 2/2018, de 11 de enero, ha estimado de manera parcial el recurso de inconstitucionalidad núm. 2002-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con varios preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social. En esta resolución constitucional, se declaran inconstitucionales, por un lado, el grueso de las disposiciones de la referida ley formal que procedían, sustancialmente, a la universalización de la asistencia sanitaria, por vulnerar las competencias estatales para el establecimiento de las bases y la coordinación general en el ámbito sanitario exart. 149.1.16 CE (en este primer aspecto, la Sentencia, que cuenta con dos votos particulares discrepantes, resulta una mera aplicación de las SSTC 134/2017, de 16 de noviembre, y 145/2017, de 14 de diciembre); y, por otro lado, la previsión de inembargabilidad de unas ayudas extraordinarias de apoyo social para contingencias, por resultar contrarias a las competencias estatales en materia de legislación procesal exart. 149.1.6 CE.

**B)** La STC 106/2018, de 4 de octubre, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 5659-2017, formulado por la Vicepresidenta del Gobierno de la Nación, en su calidad de Presidenta del Gobierno en funciones, contra diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. Esta resolución constitucional constituye aplicación, tal y como en ella misma se indica, de la doctrina sentada en las SSTC 93/2015, de 14 de mayo; 16/2018, de 22 de febrero; 32/2018, de 12 de abril; o 43/2018, de 5 de julio. Esta Sentencia declara expresamente, entre otras cosas, la inconstitucionalidad de la regulación autonómica de la expropiación forzosa del usufructo temporal de determinadas viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social prevista en su artículo segundo, mediante una simple y corta remisión a la jurisprudencia contenida en las referidas resoluciones constitucionales.

**C)** La STC 120/2018, de 31 de octubre, ha desestimado la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6412-2015, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en relación con diversos preceptos del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre. Los preceptos cuestionados regulaban, en concreto, los elementos esenciales del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Esta resolución constitucional ahora reseñada, que cuenta con dos votos particulares discrepantes, llega a su fallo desestimatorio (separándose de la anterior STC 22/2015, de 16 de febrero) tras la consideración de que existen sustanciales diferencias entre los principales

elementos caracterizadores del referido impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente y los del impuesto sobre actividades económicas, “a lo que habría que añadir, además y como factor complementario para destacar aquella diferenciación, el de la finalidad extrafiscal de protección del medio ambiente a la que tiende el impuesto autonómico” (FJ 5). La conclusión a la que llega la Sentencia comentada, justificando su separación de la referida resolución constitucional de 2015, es literalmente la siguiente: “(...) el Pleno de este Tribunal ha llegado en su enjuiciamiento a una decisión distinta de la que fue adoptada por la STC 22/2015, en la medida en que ahora el art. 6.3 LOFCA, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 3/2009 es, igualmente, diferente al del anterior precepto. Tanto el “hecho imponible” como los demás elementos esenciales de los tributos contrastados marcan diferencias sustanciales, tal y como han sido puestas de relieve en el Fundamento Jurídico anterior. Además, a lo expuesto ha de añadirse, a mayor abundamiento de lo anterior, la constatada finalidad extrafiscal –protección del medio ambiente– a la que hemos hecho referencia, también de modo pormenorizado, en esta sentencia. Así pues, con fundamento en lo hasta ahora razonado, hemos de concluir que los artículos 13 a), 17 y 19.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios, aprobado por Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, en la redacción aplicable al proceso *a quo*, no vulneran el art. 6.3 LOFCA, tras su modificación operada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre” (FD 6).

Recordemos, en fin, que la arriba referida STC 22/2015 había estimado, por el contrario, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, declarando contrarios al texto constitucional 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, en la redacción dada a los mismos por la Ley 8/2005, de 27 de diciembre, que regulan el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Esta declaración del Alto Tribunal se basaba en que los preceptos considerados como inconstitucionales habían vulnerado los límites de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas derivados de los arts. 133.2, 156.1 y 157.3 de la Constitución, en relación con la redacción entonces vigente del art. 6.3 LOFCA. La redacción de este último precepto fue modificada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. Y es precisamente en este nuevo tenor del referido precepto orgánico donde radica el motivo esencial por el que el Tribunal Constitucional parece separarse en su STC 120/2018 de las conclusiones sentadas en su anterior STC 22/2015.