



INFORME ANUAL SOBRE LA SITUACIÓN JURÍDICO-PÚBLICA DE  
LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA EN 2021

*ANNUAL REPORT ON THE SITUATION OF THE AUTONOMOUS  
COMMUNITY OF EXTREMADURA DURING 2021*

**VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA<sup>1</sup>**

*Universidad de Extremadura*

**FLOR ARIAS APARICIO<sup>2</sup>**

*Universidad de Extremadura*

**ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ<sup>3</sup>**

*Universidad de Extremadura*

---

1 Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares. Estudios realizados en las Universidades París-II Pantheon-Assas (Francia), París-X Nanterre (Francia), Libre de Bruselas (Bélgica), Ratisbona (Alemania) y Harvard (Estados Unidos). Ha sido Letrado del Tribunal Constitucional español, Experto Externo del Consejo Económico y Social de España y Vocal y Presidente de la Comisión de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva. Autor de diversas monografías y coordinador de varias obras colectivas y colecciones editoriales, además de numerosos artículos académicos sobre derecho público español y europeo, entre los que sobresalen los trabajos sobre el derecho de las crisis, el Derecho público industrial y el derecho de la organización territorial del Estado.

2 Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Doctora en Derecho por la Universidad de Córdoba. Estudios realizados en la Universidad de Messina (Italia), en la Manchester Business School (Reino Unido) y en la Universidad de La Sapienza (Italia). Ha sido investigadora en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y en el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Es autora de diversas monografías y estudios, entre los que sobresalen sus trabajos sobre sanidad vegetal, el derecho ambiental y la cooperación transfronteriza.

3 Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Doctor en Derecho por la Universidad de Extremadura. Estudios cursados en las Universidades de París-X Nanterre (Francia) y Rey Juan Carlos (Madrid, España). Estancias de investigación en las Universidades de Amberes (Bélgica) y South Wales (Reino Unido). Ha sido presidente del Consejo de la Juventud de Extremadura y vicepresidente del Consejo de la Juventud de España. Es autor de diversos estudios sobre derecho público, entre los que sobresalen los trabajos sobre participación ciudadana y juvenil, y tercer sector (voluntariado, asociacionismo y fundaciones).

Recibido: 19/12/2021

Aceptado: 30/12/2021

## RESUMEN

El Informe de la Comunidad Autónoma de Extremadura constituye una crónica de la situación jurídica y político-institucional de la región en el año 2021.

Las cuestiones principales que se analizan en este Informe son: en primer lugar, las principales circunstancias que rodean la actividad político-institucional de la región; en segundo lugar, las líneas centrales de su actividad normativa –legislativa y reglamentaria–; y, en tercer lugar, sus relaciones interadministrativas y conflictuales –esencialmente con la Administración General del Estado–. Se cierra el Informe con el examen de alguna cuestión de relevancia socio-económica para la región. En este año se ha puesto el acento en el papel de Extremadura como territorio estratégico para la transición ecológica.

*Palabras clave:* Derecho administrativo, Comunidad Autónoma de Extremadura, Actividad legislativa, Actividad reglamentaria, Actividad político-institucional, conflictividad Estado-Comunidad Autónoma, jurisprudencia constitucional.

## ABSTRACT

The Report of the Autonomous Community of Extremadura is a chronicle of the legal and political-institutional situation of the region in 2019. The main issues analysed in this report are: firstly, the main circumstances surrounding the region's political-institutional activity; secondly, the main lines of its legislative and regulatory activity; and thirdly, its inter-administrative and conflictive relations -essentially with the General State Administration. The Report closes with an examination of some of the socio-economic problems suffered by the region. This year the emphasis has been placed on the on the role of Extremadura as a strategic territory for the ecological transition.

*Keywords:* Administrative law, Autonomous Community of Extremadura, Legislative activity, Regulatory activity, political-institutional activity, conflicto between the State and the Autonomous Community, constitutional jurisprudence.

*Sumario:* 1. Introducción. 2. La incidencia de la pandemia en la actividad político-institucional y jurídica autonómica. 3. Una crónica sobre la actividad político-institucional regional: 3.1. La estabilidad institucional y la actividad normativa; 3.2. La

*reordenación del gobierno extremeño; 3.3. La cooperación transfronteriza en la región; 3.4. Extremadura en Europa; 3.5. Las formaciones políticas extremeñas; 3.6. La proyectada fusión de las localidades de Don Benito y de Villanueva de la Serena; 3.7. Las infraestructuras regionales. 4. La actividad normativa en Extremadura: 4.1. La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental; 4.2. La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente. 5. La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Administración General del Estado: 5.1. Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura; 5.2. La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura. 6. La posición de Extremadura como territorio estratégico para la transición ecológica.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Este Informe Anual sobre el estado de nuestra Comunidad Autónoma recoge los acontecimientos institucionales, políticos, jurídicos y sociales, más destacados que se han sucedido durante el año 2021 en Extremadura. La finalidad con la que este equipo de profesores de Derecho Administrativo lo elaboramos y la función primaria que debe cumplir, tal y como poníamos de relieve en el primer Informe que publicábamos en este Anuario en 2019, es la de servir de cauce de conocimiento, al menos, de los desarrollos jurídicos y político-institucionales que se suceden dentro de nuestra Región.

Esta crónica regional se narra siguiendo una estructura fija, que se amplía y adapta según las circunstancias y eventos del año objeto de estudio. En esta ocasión, el Informe se inicia, inevitablemente, con las consecuencias de la pandemia de la Covid-19 en los distintos ámbitos de la realidad político-jurídica extremeña. El bloque central del trabajo sigue un esquema estable que responde a las siguientes cuestiones: en primer lugar, las principales circunstancias que rodean la actividad político-institucional de la región; en segundo lugar, las líneas centrales de su actividad normativa – legislativa y reglamentaria–; en tercer lugar, sus relaciones interadministrativas y conflictuales –esencialmente con la Administración General del Estado-. Por último, cierra el Informe el examen de

alguna cuestión de relevancia socio-económica para nuestra región. En este año, se ha puesto el acento en el papel de Extremadura como territorio estratégico para la transición ecológica, por su papel en la producción energética.

## 2. LA INCIDENCIA DE LA PANDEMIA EN LA ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y JURÍDICA AUTONÓMICA

Igual que su predecesor, el 2021 ha sido un año condicionado por la continuación de la pandemia de la Covid-19, llegada a nuestro país durante los primeros meses del pasado año 2020. En términos institucionales, este año constituye el paso del ecuador de la X Legislatura de la Asamblea de Extremadura.

El año 2021 comenzó con la vigencia del estado de alarma en el conjunto de España, que, declarado el 25 de octubre de 2020, fue prorrogado durante seis meses a partir del 9 de noviembre siguiente hasta las cero horas del 9 de mayo de 2021. Durante este período de duración del estado constitucional de emergencia, los Presidentes autonómicos fueron designados autoridades competentes delegadas para la lucha contra la pandemia. En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, nuestra más Alta Magistratura ha adoptado numerosas medidas sanitarias, mediante Decretos del Presidente, habilitadas por el Real Decreto de declaración del estado de alarma. Estas medidas se han extendido a los cierres perimetrales tanto a nivel general autonómico (recordemos que iniciamos el año con un cierre perimetral para el conjunto de Extremadura) como específico para distintos municipios de la región, al establecimiento del “toque de queda”, a la limitación de grupos de personas en espacios tanto públicos como privados y a los aforos máximos en los lugares de culto.

La finalización del estado constitucional de emergencia en mayo hizo necesaria la prosecución de la batalla contra el coronavirus mediante el recurso a la legalidad ordinaria, y no ya a través del Presidente autonómico. En este sentido, las autoridades autonómicas competentes ordinariamente en materia sanitaria volvieron a hacerse cargo de la adopción de las medidas necesarias para esta lucha. Según el reparto competencial efectuado en los Decretos-leyes 12 y

13/2020, esta tarea correspondería nuevamente al Vicepresidente Segundo y Consejero de Sanidad y Servicios Sociales y, sobre todo, al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Precisamente antes de la finalización de la prórroga del estado de alarma, este último órgano colegiado adoptó el Acuerdo de 5 de mayo de 2021, por el que se establecían los distintos niveles de alerta sanitaria y las medidas generales de prevención e intervención administrativas en materia de salud pública aplicables hasta que fuese declarada por el Gobierno de España la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19. Sobre la base de este Acuerdo (y a sus posteriores modificaciones parciales), el Consejo de Gobierno ha acordado en distintas ocasiones durante los meses de mayo a septiembre la declaración de los niveles de alerta 1, 2 y 3 (no se ha llegado nunca a declarar el nivel 4). En todo caso, lo importante es que, en función de estas situaciones de riesgo, el Ejecutivo autonómico ha seguido adoptando medidas sanitarias tan limitativas de derechos como las decretadas por el Presidente extremeño hasta mayo, entre las que se encuentran las dirigidas, por ejemplo, al cierre perimetral de municipios, a las restricciones en los grupos de personas en espacios públicos y privados o a la fijación de aforos muy reducidos para los lugares de culto.

La significativa reducción de la incidencia de la pandemia en nuestra Comunidad Autónoma, gracias con toda probabilidad a los altos índices de vacunación contra el coronavirus, propició una extraordinaria relajación de las restricciones desde finales del mes de septiembre. El 29 de ese mes, en efecto, se adoptaron dos Acuerdos por parte del Consejo de Gobierno: mediante el primero se dejó sin efecto el Acuerdo del 5 de mayo y se alzaron las medidas de intervención administrativa vigentes entonces en Extremadura, que eran las relativas al nivel de alerta sanitaria 1; a través del segundo se establecieron las medidas sanitarias que a partir de ese momento habrían de servir para la contención de la pandemia en nuestra región, mucho “menos restrictivas” que las que se habían venido aplicando durante todo el año 2021. Estas medidas, que respondían a la llamada regla de las “6 M”, quedaban oficialmente formuladas así: “Mascarilla”, “Metros (mantener la distancia física interpersonal de al menos 1,5 metros”, “Manos (lavado frecuente de manos, preferentemente con agua

y jabón)”, “Menos contactos y en una burbuja estable”, “Más ventilación (actividades al aire libre y ventanas abiertas)” y “Me quedo en casa si tengo síntomas o me han diagnosticado de Covid, si estoy esperando resultados o si he estado en contacto con un caso”.

De cualquier forma, esta evolución positiva cambió desde mediados de noviembre. Desde entonces, ha empezando a incrementarse el número de contagios en Extremadura jornada tras jornada, hasta alcanzar su cénit durante los últimos días del año. El 30 de diciembre, había más de un centenar de extremeños ingresados por Covid-19 (representando una ocupación hospitalaria del 3,85%, y el 4,66% de las camas UCI debido a nueve ingresos), casi el doble que la semana anterior (54 personas a 23 de diciembre, 4 en cuidados intensivos). La incidencia acumulada a quince días era entonces de 2.158 casos diagnosticados por cada cien mil habitantes (1.544 a siete días), muy superior a la media estatal (de 1.775 a quince días, y 1.086 a siete, respectivamente). De esta forma, de febrero de 2020 a diciembre de 2021, cerca de 108.000 personas en Extremadura habrían superado la enfermedad oficialmente (algo más del 10% de la población total), frente a casi 2.000 fallecidos, también según cifras oficiales (1.072 en 2020 y 903 en 2021). Pero la situación de los últimos días del año 2021 supondría cifras aún peores de contagio en las primeras semanas de enero de 2022. La incidencia acumulada a quince días para el 13 de enero alcanzó los 3.684 casos oficialmente diagnosticados por cada cien mil habitantes, superior a la media estatal, y con el doble de pacientes hospitalizados por esta enfermedad que quince días atrás: 221 (7,3% de camas ocupadas), y el triple en UCI (23 ingresados, que representan el 12,64% de camas ocupadas).

A pesar de esta situación a finales de 2021, el Gobierno autonómico no ha considerado necesaria la implementación de nuevas medidas sanitarias más incisivas para hacer frente a la nueva realidad epidémica. Ni siquiera se ha llegado a acordar en nuestra región la imposición del pasaporte Covid, que fue la medida más ampliamente activada por el grueso de las Comunidades Autónomas a lo largo del último mes del año.

### 3. UNA CRÓNICA SOBRE LA ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL REGIONAL

#### 3.1. LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL Y LA ACTIVIDAD NORMATIVA

La situación de la pandemia de la Covid-19 durante el transcurso de 2021, tanto en el país como en nuestra región, constituye el contexto que sirve para explicar cómo se ha desarrollado la actividad político-institucional en Extremadura.

El Gobierno extremeño goza de una extraordinaria estabilidad como consecuencia de la mayoría absoluta con la que cuenta el Partido Socialista en la Asamblea de Extremadura. Esta formación política dispone de treinta y cuatro de los sesenta y cinco escaños que conforman la Cámara autonómica. A pesar de esta situación, el número de leyes formales aprobadas ha sido muy notablemente inferior a lo que ha sido habitual durante las últimas legislaturas, pues únicamente se han dictado tres, de las que dos han correspondido a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma: los relativos a las cuentas de 2021 y los del ejercicio de 2022. Es cierto que hacía ya bastantes años, en concreto desde la anualidad de 2016, desde que, por uno u otro motivo, el Parlamento regional no lograba aprobar los presupuestos autonómicos antes del comienzo del nuevo año. Recuérdese que los presupuestos para ese año se aprobaron, bien entrado el mismo, por la Ley 3/2016, de 7 de abril.

Si reducida ha sido la cantidad de leyes, no ha sucedido lo mismo con el número de decretos-leyes. La realidad socioeconómica derivada de la pandemia ha provocado que sean siete las normas legales de urgencia de origen gubernamental. A pesar de todo, esta cifra no se ha aproximado a los quince que se dictaron durante el año anterior.

La situación pandémica explica también el elevado número de decretos del Presidente. Como decíamos hace unos instantes, la más Alta Magistratura extremeña fue autoridad competente delegada en nuestra región para aplicar las medidas sanitarias previstas en el Real Decreto de declaración del estado de alarma de 25 de octubre de 2020, siendo la referida forma jurídica la elegida

para ello. Hasta la finalización de la prórroga del estado de alarma el día 9 de mayo de 2021, el Presidente extremeño había adoptado 38 decretos, de los que 37 (es decir, todos menos uno -el núm. 15/2021-) tenían como finalidad la lucha contra la pandemia.

### 3.2. LA REORDENACIÓN DEL GOBIERNO EXTREMEÑO

En la parte final del año se han dictado cuatro decretos presidenciales (los núms. 41 a 44) que han perseguido otro objetivo distinto al sanitario, como ha sido la reconfiguración parcial de las Consejerías que integran la Junta de Extremadura. El cambio realmente se ha circunscrito a la Consejería de Igualdad y Portavocía, que ha visto modificada su denominación y reducidas significativamente sus competencias, con un fortalecimiento paralelo de la Presidencia de la Junta de Extremadura.

El referido departamento gubernamental pasa a denominarse Consejería de Igualdad y Cooperación para el Desarrollo, siguiendo dirigida por la misma titular. Este reestructurado departamento pierde la portavocía del Gobierno autonómico y las competencias relativas a las relaciones con la Asamblea de Extremadura, a la política de comunicación y a las relaciones informativas. Todas estas competencias, que, como acabamos de indicar, pasan a la Presidencia de la Junta, serán ejercidas, con rango de Consejero, por D. Juan Antonio González Gracia.

En definitiva, la actual estructura de la Junta de Extremadura (con siete mujeres y cuatro hombres) es la siguiente:

Presidencia: D. Guillermo Fernández Vara.

Vicepresidencia Primera y Consejería de Hacienda y Administración Pública: D<sup>a</sup>. Pilar Blanco-Morales Limones.

Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales: D. José María Vergeles Blanca.

Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio: D<sup>a</sup>. Be-goña García Bernal.

Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital: D. Rafael España San-tamaría.

Consejería de Educación y Empleo: D<sup>a</sup>. María Esther Gutiérrez Morán.

Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda: D<sup>a</sup>. Leire Iglesias Santiago.

Consejería de Igualdad y Cooperación para el Desarrollo: D<sup>a</sup>. Isabel Gil Ro-siña.

Consejería de Cultura, Turismo y Deportes: D<sup>a</sup>. Nuria Flores Redondo.

Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: D<sup>a</sup>. Olga García García.

Portavocía de la Junta de Extremadura: D. Juan Antonio González Gracia.

### 3.3. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA REGIÓN

La región ha sido durante este año 2021 un lugar propicio para el encuentro y el estrechamiento de las relaciones entre el Reino de España y la República de Portugal.

En este año, se han celebrado en la Comunidad Autónoma extremeña dos significativas cumbres entre estos dos países vecinos, amigos y socios estratégicos dentro de la UE. La primera, en la ciudad de Mérida, que acogía el 29 de septiembre la XIII Comisión Mixta Hispano-Lusa para la Cooperación Transfronteriza, reuniendo en el municipio emeritense a los más relevantes actores nacionales, regionales y locales con competencias para trabajar en la promoción del bienestar de los ciudadanos de ambos lados de la frontera. La misión de esta Comisión (órgano intergubernamental en el que están representados los Gobiernos de España y Portugal, así como las Comunidades Autónomas y las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte, Centro, Alentejo y Algarve) es realizar un seguimiento de las relaciones de cooperación

transfronteriza e impulsar políticas de cooperación entre ambos países en materia de reto demográfico y desarrollo territorial. Estos objetivos se encuentran recogidos en la *Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo (ECDT)*, aprobada en la XXXI Cumbre Hispano-Lusa, celebrada en 2020 en la localidad portuguesa de Guarda. Este documento estratégico se erige, tal y como se refleja en su propio texto, en el “instrumento que complementa y potencia las acciones que, en materia de reto demográfico y desarrollo territorial, están poniendo en marcha ambos países, como la Estrategia para la Coesão Territorial y el Programa de Valorização do Interior en Portugal, y la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico en España. Así, asume una importancia fundamental para el desarrollo de la cooperación entre Portugal y España, marcando el inicio de un proceso duradero, que permitirá la aplicación, monitorización y evaluación de sus medidas; inaugurando un proceso de cooperación cualitativamente innovador entre los dos países”.

El segundo encuentro con relevancia transfronteriza tuvo lugar en la localidad cacereña de Trujillo que acogió la XXXII Cumbre Hispano-Portuguesa. Estas reuniones, que tienen por finalidad tratar asuntos de interés mutuo para ambos países, se celebran desde noviembre de 1983 entre los jefes de Gobierno de España y Portugal, a los que acompañan una delegación ministerial, así como los presidentes de las Comunidades Autónomas españolas fronterizas con Portugal (Galicia, Extremadura, Castilla y León y Andalucía). En esta ocasión, el presidente español y el primer ministro portugués firmaron un nuevo Tratado de Amistad y Cooperación, que no deroga sino complementa el anterior Tratado suscrito en 1977, adaptándolo a las nuevas realidades de nuestro tiempo e incluyendo nuevos objetivos tales como los desafíos de la globalización, la igualdad de género, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia internacionales o el cumplimiento de la legislación comunitaria. Asimismo, en este encuentro ambos países han firmado una Declaración Conjunta, en la que España y Portugal dejan constancia del excelente momento que viven las relaciones bilaterales entre los dos países, unas relaciones que se han visto reforzadas en la lucha compartida contra la pandemia y el reto común de lograr una recuperación social y

económica alineada con las transiciones verde y digital justas, generadoras de mayor igualdad de género, cohesión social y territorial.

En esta reunión de máximo nivel, se ha previsto para nuestra región, expresamente, la creación de la conexión entre Castelo Branco y Moraleja, la puesta en pie de “un nuevo centro con un esquema de cofinanciación y gestión análogo” al Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología (INL) de Braga y la promoción de un Centro Ibérico de Investigación en Energías Sostenibles, así como la creación de algunas infraestructuras de relevancia transfronteriza.

### 3.4. EXTREMADURA EN EUROPA

La visibilidad de la región en Europa ha sido notable en este año 2021, por distintos eventos y circunstancias.

La entrega del Premio Europeo Carlos V de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste un evento de singular importancia político-institucional, ha sido particularmente destacable este año por la relevancia en el contexto de la Unión Europea e Internacional de la persona beneficiaria. El 13 de octubre de 2021 tenía lugar la ceremonia de entrega del XIV edición de este galardón a la canciller alemana Dña. Angela Merkel, por parte del Jefe del Estado español (S.M. Felipe VI), en el Real Monasterio de Yuste.

Sin duda alguna, el papel de la región en la Unión Europea más destacable es, en este momento, la jefatura de la Delegación española en el Comité de las Regiones que, desde 2020, ostenta el Presidente de la Junta de Extremadura. Extremadura será, por tanto, durante los próximos años la encargada de coordinar la acción política y técnica de las regiones y municipios españoles en este organismo comunitario durante los próximos dos años y medio. La región es miembro además de las comisiones de Política de Cohesión Territorial y Presupuesto de la UE (COTER) y de la de Recursos Naturales (NAT). Además, durante 2021, la Delegación extremeña en Bruselas ha asumido la responsabilidad técnica de coordinar la posición y el seguimiento de las Comunidades Autónomas españolas en los trabajos del Consejo de la Unión, en su formación de Deporte,

de acuerdo con la rotación acordada a finales de 2019 para los periodos semestrales de 2020 a 2029.

La región ha estado involucrada en otros acontecimientos con trascendencia europea. Este mismo año 2021 se ha conocido la inclusión de Extremadura entre las tres Comunidades Autónomas españolas (junto a País Vasco y Canarias) que participarán en el proyecto piloto de la receta médica interoperable europea, con Portugal y Finlandia, que previa ponerse en marcha en 2022. También como proyecto, la Consejería de Educación y Empleo ha acordado en 2021 implantar una nueva asignatura de libre configuración (en 4º curso de la Educación Secundaria Obligatoria) bajo la denominación “Unión Europea”, con el objetivo de fomentar entre el alumnado el conocimiento del funcionamiento de esta institución, que estará disponible a partir del curso 2022-2023 (se suma, así, a la iniciativa precedente de Administraciones educativas como Galicia o la Comunidad de Madrid). Finalmente, el 20 de octubre de 2021, la Consejera de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio (Dña. Begoña García) fue elegida presidenta de la Asociación de las Regiones Europeas de Productos de Origen (AREPO).

### 3.5. LAS FORMACIONES POLÍTICAS EXTREMEÑAS

Parece que los dos partidos políticos mayoritarios en la región han empezado a calentar motores para la designación de sus principales candidatos a las elecciones autonómicas que, previsiblemente, tendrán lugar en mayo de 2023.

El que más avanzado tiene este proceso es el PSOE, que ha optado por el continuismo en la elección tanto de sus máximos dirigentes (secretarios generales) para las provincias de Badajoz (D. Rafael Lemus, reelegido el 3 de octubre) y de Cáceres (D. Miguel Ángel Morales, reelegido el 6 de noviembre) como a nivel autonómico (D. Guillermo Fernández Vara, reelegido el 20 de septiembre). Debe tenerse en cuenta que esta última personalidad, que es además el actual Presidente de la Junta, se perfila una vez más como el candidato socialista a la reelección a esta máxima Magistratura regional en las elecciones de 2023, tras

la supresión del límite de dos mandatos para ostentar la presidencia de nuestra Comunidad Autónoma que fue operada en los primeros meses de la vigente Legislatura por el artículo único de la Ley 13/2019, de 16 de octubre.

El PP ha iniciado la renovación de sus cargos más relevantes durante este año. El 4 de julio confirmó la reelección de D. Laureano León como presidente provincial de Cáceres, y el día 7 del mismo mes designó a D. Manuel Naharro como máximo dirigente popular en la provincia pacense (sustituyendo a D. Francisco Javier Frago). El máximo dirigente autonómico a finales de 2021 seguía siendo D. José Antonio Monago, aunque está prevista la celebración de un Congreso autonómico del partido en el primer trimestre de 2022, en el que parece muy probable su sustitución. Esta nueva personalidad será el candidato popular que, previsiblemente, disputará al Sr. Fernández Vara la Presidencia de la Junta. Por lo demás, los populares han cedido durante esta anualidad la Alcaldía de Badajoz a Ciudadanos, según tenían pactado ambos partidos tras los resultados obtenidos en las elecciones municipales de 26 de mayo de 2019. En efecto, D. Ignacio Gragera (Cs) sustituyó a finales de junio a D. Francisco Javier Frago como primer edil de la ciudad más poblada de Extremadura, perdiendo de este modo el PP una Alcaldía que había venido ocupando de forma ininterrumpida desde 1995.

Los restantes partidos con representación parlamentaria a nivel regional (esto es, Ciudadanos y Unidas por Extremadura –que es la confluencia de Podemos, IU y Extremeños-) no parece que hayan iniciado todavía los correspondientes procesos destinados a la selección de sus candidatos para los próximos comicios autonómicos. En todo caso, ambas formaciones habían elegido ya a sus equipos directivos en 2020: Dña. Irene de Miguel, al frente de Podemos Extremadura, y D. David Salazar como coordinador de Ciudadanos en la región.

Vox, fuerza extraparlamentaria en la Asamblea de Extremadura (aunque cuenta con un Diputado en el Congreso de los Diputados por la provincia de Badajoz), volvió a plantear públicamente en septiembre la reducción del número de diputados autonómicos con escasa resonancia mediática y con el rechazo (bien explícito, bien implícito) de los restantes grupos políticos. Recuérdese que

esta cuestión ya se había estudiado por una Comisión Parlamentaria durante la VIII Legislativa (es decir, bajo la Presidencia autonómica de D. José Antonio Monago), sin que entonces tampoco se disminuyesen los sesenta y cinco escaños con los que sigue contando el Parlamento Autonómico en la actualidad. Esta formación ha sufrido divisiones internas significativas, ya que el 6 de abril abandonaron el partido hasta ocho concejales electos por sus listas en distintos municipios de la provincia de Badajoz (entre ellos, su hasta entonces único concejal en Badajoz, D. Alejandro Vélez, y el que fuera candidato del partido a la Presidencia de la Junta de Extremadura en las pasadas elecciones, D. Juan Antonio Morales). Estas se suman a la salida ya en 2019 de su único concejal en la ciudad de Cáceres. En todos los casos, se adujeron discrepancias internas con la formación.

Finalmente, cabe mencionar que solo en la provincia de Cáceres parece configurarse una plataforma política provincialista en la órbita de la corriente emergente autodenominada “España Vacía”, a través de la llamada “Cáceres Viva”. Esta nueva plataforma eligió el 4 de marzo de 2021 a D. Luis Fernando Gallego como secretario general y máximo dirigente de la formación (cuenta en la actualidad con dos concejales en la capital cacereña, aunque fueron electos por la lista de Ciudadanos).

### 3.6. LA PROYECTADA FUSIÓN DE LAS LOCALIDADES DE DON BENITO Y DE VILLANUEVA DE LA SERENA

Durante los últimos meses del año 2021 se ha intensificado la voluntad de fusionar los municipios pacenses de Don Benito y de Villanueva de la Serena. Estas localidades se encuentran entre las más pobladas de Extremadura y, de llegar a buen puerto este proceso, la entidad local resultante alcanzaría la cifra de unos 63.000 habitantes, convirtiéndose de este modo en la tercera ciudad en nuestra región en número de habitantes (solo por detrás de Badajoz y Cáceres).

A estos efectos, el 15 de octubre de 2021, los plenos de ambos municipios aprobaron por unanimidad del pleno de sus corporaciones (y, por tanto, con el

apoyo de todos los grupos políticos), solicitar al Gobierno de la Nación la autorización para convocar la consulta popular para la tramitación del procedimiento de fusión. Cinco días después (el 20 de octubre de 2021), los alcaldes de ambas localidades, junto al Presidente de la Junta de Extremadura, fueron recibidos por el Presidente del Gobierno de España para exponer la propuesta. El Consejo de Ministros aprobó el 8 de noviembre de 2021 sendos acuerdos, por los que se autoriza a los dos municipios para realizar la consulta popular sobre el ejercicio de la iniciativa para la tramitación del procedimiento de fusión de ambos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Esta consulta se celebrará en ambas entidades locales el 20 de febrero de 2022, habiéndose fijado por los dos Alcaldes concernidos un mínimo del 66% de apoyos favorables para continuar adelante con el proyecto de fusión municipal, algo que tan raramente se ha consumado en nuestro país. Estarán convocados a la consulta casi 50.000 vecinos de ambas localidades con derecho a voto.

De aprobarse, la fusión se acometería de forma progresiva, y en las elecciones municipales de 2023 aún constituirían dos entes separados, pero en 2027 se elegiría un único alcalde. Para esa fecha, pasarían de tener los actuales 21 concejales cada una de las localidades por separado, a tener 25 para el hipotético nuevo municipio. Y entre los beneficios esperados se encuentra, por ejemplo, la expectativa de un incremento de ingresos de origen estatal, de alrededor del 14%. También se convertiría en el segundo polo económico de la provincia, y el primero de ámbito regional tanto en el sector primario (agricultura y ganadería) como en el secundario (industrial), con un aumento proyectado del empleo de alrededor del 5%, y un incremento del 2,75% en las rentas de los hogares (según los datos de un estudio dirigido, entre otros, por el Catedrático de la Universidad de Extremadura, D. Francisco Pedraja).

### 3.7. LAS INFRAESTRUCTURAS REGIONALES

La queja de la población extremeña que más eco ha alcanzado a nivel estatal ha sido, sin duda, la relativa al estado de las infraestructuras en nuestra región y, muy en particular, la triste situación ferroviaria.

Desde las máximas instancias gubernamentales, tanto estatales como autonómicas, se ha insistido durante este año en que el próximo verano comenzará a funcionar el “AVE Extremeño”, que unirá de norte a sur las ciudades más pobladas de la región (Plasencia, Cáceres, Mérida y Badajoz). No obstante, no se ofrece ninguna fecha para la conexión de esta isla ferroviaria extremeña con Madrid, como también ha caído en el olvido acabar el trazado de la línea en Lisboa.

Entre tanto, el tren convencional ha seguido repleto de incidentes durante esta anualidad. Quizá el que más relevancia mediática ha tenido en la prensa regional haya sido la avería que sufrió la línea ferroviaria que une la capital cacereña con Sevilla el día mismo de su reinauguración (que fue el 7 de noviembre), tras su cierre desde el año 2020 a causa de la restricción de movimientos provocada por la Covid-19.

Lo cierto es que en la evolución de los trazados férreos del mapa estatal la comunidad extremeña sigue situada a la cola del progreso, con el consiguiente perjuicio para la inversión, el turismo y el crecimiento económico de la región. Las multitudinarias manifestaciones en la capital de España, en 2018, para exigir un “tren digno” para la región supusieron en los meses siguientes la implantación de ciertas mejoras en la vía y la puesta en circulación de trenes Talgo, con más comodidades, pero sin reducir prácticamente los tiempos. En la actualidad, el tren extremeño tarda unas cinco horas y media para recorrer los alrededores de 380 kilómetros que separa Madrid de Badajoz y el coste del billete ronda los 50 euros. Datos que contrastan significativamente con el precio de un viaje y el tiempo que se emplea en cualquier trayecto realizado en un AVE.

La mejora de las infraestructuras ferroviarias extremeñas ha trascendido también a nivel europeo a través de su inclusión en la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T), un mapa de planificación continental de infraestructuras

consideradas importantes para las comunicaciones transeuropeas, tanto de mercancías como de pasajeros. La incorporación de la vía de mercancías que conecta actualmente Mérida, Ciudad Real y Manzanares a la TEN-T supondría la modernización de esta línea que actualmente adolece de problemas de electrificación, déficit de sistema de seguridad de tráfico y otras carencias que restan competitividad al trazado.

En el capítulo de red de carreteras, siguen careciendo de una conexión directa por autovía las capitales provinciales extremeñas (Cáceres y Badajoz). La autovía entre Cáceres y Badajoz (EX-100, ahora N-523) se prometió en el año 2006 con fondos autonómicos, pero 15 años después el proyecto apenas ha arrancado, aun cuando la inversión fue asumida por el Estado en 2019 tras la cesión de la carretera por parte de la Junta (Real Decreto 334/2019, de 26 de abril y Decreto 44/2019, de 23 de abril, de la Junta de Extremadura). Otras carreteras proyectadas en la región han seguido la misma suerte y son pocos los avances que se han producido en la mejora de la red extremeña en este año 2021: es el caso de la N-110, la “Y” de la Siberia (N-430), la autovía Zafra-Huelva (A-83) o la A-43 entre Mérida y Ciudad Real.

Por último, cabe mencionar que en este año se ha previsto la creación de algunas infraestructuras de relevancia transfronteriza, como se ha dejado constancia al hablar de la XXXII Cumbre Hispano-Portuguesa celebrada en Trujillo (Cáceres), tales como la prolongación de la autovía Moraleja con Castelo Branco, el puente que une Cedillo y el concejo portugués Nisa o las conexiones ferroviarias entre España y Portugal con paso por Extremadura.

#### 4. LA ACTIVIDAD NORMATIVA EN LA REGIÓN

##### 4.1. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA PARLAMENTARIA Y GUBERNAMENTAL

Este año 2021 ha visto condicionada de manera absoluta por la pandemia la producción normativa tanto de la Asamblea como de la Junta de Extremadura, tal como ya había sucedido durante el año 2020, Si durante el año pasado las leyes formales fueron seis, en este ejercicio han caído a un número realmente

bajo para lo que ha sucedido tradicionalmente en nuestra región, pues han sido únicamente tres, y dos de ellas son normas presupuestarias. El número de decretos-leyes gubernamentales, por el contrario, ha sido elevado (se han dictado siete), pero sin aproximarse a la ingente cantidad alcanzada en el primer año de pandemia (cuando se dictó la cifra absolutamente récord de quince).

#### *4.1.1. Las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura*

La primera y la última ley formal del año han servido para aprobar, respectivamente, las cuentas regionales para 2021 y para 2022. La tercera norma se ha destinado a la ordenación de los servicios jurídicos de la Administración autonómica.

La primera ley del año (esto es, la Ley 1/2021, de 3 de febrero) ha tenido como objetivo, en efecto, la aprobación de los presupuestos generales de la región para el año 2021. De esta forma, y tal y como venía sucediendo desde hacía varios años, las cuentas autonómicas para 2021 se han aprobado bien iniciado ya este ejercicio, si bien su entrada en vigor se retrotrajo en su práctica totalidad al 1 del enero de dicho año. El montante consolidado del gasto previsto ha alcanzado más de 6.423 millones de euros, teniendo como partidas más destacadas las relativas a la sanidad (con más de 1.876 millones) y la educación (con casi 1.188 millones). En la explicación que la exposición de motivos de esta norma efectúa de los presupuestos se subraya que “están fuertemente marcados por la crisis sanitaria derivada de la Covid-19 y sus efectos sociales y económicos”, teniendo “como prioridades combatir la pandemia, proteger a las personas y apoyar la economía y el empleo, al tiempo que activan la Estrategia extremeña de Recuperación y Resiliencia y están comprometidos con la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de las cuentas públicas”. En este contexto, se remarca que “las políticas sociales suponen 7 de cada 10 euros de la inversión, con un incremento del 7%, más de 266 millones de euros respecto a lo destinado en el ejercicio de 2020”, mientras que “las políticas económicas se alzan casi un 5,5% para apoyar la reactivación social y económica”.

La segunda norma legal aprobada por la Asamblea de Extremadura (es decir, la Ley 2/2021, de 21 de mayo) está destinada a regular la defensa, la asistencia jurídica y la comparecencia en juicio del Gobierno y de la Administración autonómica. “Más concretamente”, esta norma pretende, sustituyendo la vieja Ley de comparecencia en juicio de 1985, la mejora de “la estructura y el funcionamiento de la Abogacía General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el fin último de asegurar que la mayor eficacia en las labores de asesoramiento jurídico y de representación y defensa en juicio que le corresponde realizar, garantice el sometimiento pleno de la Administración al derecho y el adecuado control jurisdiccional de su actuación” (Exposición de motivos). La disposición adicional primera de esta ley regula, en particular, la Comisión Jurídica de Extremadura, que fue creada, en el seno de la Abogacía General, como “órgano colegiado consultivo de la Comunidad Autónoma” por la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, a resultas de la supresión del anterior Consejo Consultivo de Extremadura.

La última norma legal del año ha sido la Ley 3/2021, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2022. Como ya hemos avanzado con anterioridad, hacía ya muchos años que las cuentas regionales no se lograban aprobar antes del comienzo del nuevo período presupuestario, debiendo retrotraer sus efectos, consecuentemente, al día 1 de enero del año natural correspondiente. Durante este ejercicio, sin embargo, esta ley formal se ha publicado en el DOE del último día del año, para entrar en vigor al día siguiente (esto es, el 1 de enero de 2022). El montante consolidado del gasto previsto asciende a casi siete mil millones de euros (en concreto, a 6.999.970.121 euros). Este importe representa un aumento del 9% respecto del año anterior (esto es, una diferencia de más de 575 millones de euros). No obstante, la inversión prevista proveniente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea representa alrededor de 1.600 millones de euros, a los que deben sumarse otros 769 millones de euros procedentes de otros Programas Operativos de la Unión Europea y los 617,9 millones de euros de la Política Agraria Común (PAC). De las transferencias del Estado proviene un incremento del 7% de las entregas a cuenta del Sistema de Financiación

Autonómica, que asciende así a 3.315 millones de euros, más el reparto de los fondos de cohesión correspondientes, que se incrementan un 22,3%, hasta los 2.725 millones de euros. Los presupuestos, en su conjunto, están diseñados partiendo de una estimación de crecimiento del PIB de entre el 6,02 y el 7% para 2022.

Las partidas más cuantiosas de estos presupuestos son las referidas a la sanidad (con más de dos mil millones de euros) y a la educación (con 1.233.864.419 euros). En la exposición de motivos se recalca la idea de que estos nuevos presupuestos “hacen realidad el potencial transformador de los fondos europeos para dar respuesta a las necesidades y expectativas de la ciudadanía extremeña, así como del tejido productivo y empresarial”. Con este contexto de fondo, las cuentas públicas extremeñas tienen “dos grandes ejes” principales: por un lado, “el refuerzo del Estado del Bienestar”; y, por otro, “la transformación de la economía regional”. Así, y en relación con el primero de estos pilares, los nuevos presupuestos “asignan más de 7 de cada diez euros a políticas sociales; un incremento de 8,1%, más de 330 millones de euros respecto a lo destinado en el ejercicio 2021. Unas políticas sociales en las que Extremadura destaca como la comunidad de régimen común con mayor gasto social por habitante en 2020, baremo que lidera en el ámbito del gasto educativo y que sitúa a la región en la segunda posición en gasto en sanidad y en servicios sociales”. En relación con el segundo de estos ejes, “las cuentas regionales destinan 1.658,7 [millones de euros], casi un 7% más que en 2021, a impulsar políticas económicas expansivas que apoyen a nuestro tejido productivo y sirvan de palanca a la inversión”.

#### *4.1.2. La legislación de urgencia adoptada por la Junta de Extremadura*

Ésta es la segunda anualidad de la serie histórica (tras el pasado año 2020) con el número más elevado de decretos-leyes desde que esta fuente normativa fue introducida por el nuevo Estatuto Autonómico de 2011. En todo caso, tanto los quince dictados durante 2020, como los siete de este 2021, han perseguido esencialmente la lucha contra los efectos de la pandemia.

La mayor parte de estas normas legales de urgencia tienen como objetivo directo, en efecto, el establecimiento de ayudas para la recuperación y la reactivación de diferentes sectores económicos afectados por la pandemia (Decretos-leyes 1/2021, de 13 de enero; y 2/2021, de 27 de enero) o para autónomos y empresas (Decretos-leyes 5/2021, de 9 de junio; 6/2021, de 1 de septiembre; y 7/2021, de 22 de septiembre). El citado Decreto-ley 5/2021, además de crear también otros tipos de ayudas destinadas a paliar, asimismo, los efectos de la Covid-19, modifica la Ley autonómica de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura de 2018.

Las dos restantes normas legales gubernamentales se escapan ligeramente de esta tónica. En este sentido, el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, tiene un doble objeto: por un lado, el establecimiento del marco general de las estructuras de gobernanza autonómicas para “las formas de intervención cofinanciadas con los fondos de la Unión Europea, tanto los estructurales y los de cohesión como otros instrumentos financieros no estructurales establecidos por la Unión Europea” (estas previsiones legales están completadas reglamentariamente mediante el Decreto 8/2012, de 17 de febrero, por el que se establecen medidas de coordinación para la planificación, gestión y ejecución de fondos europeos); y, por otro lado, la previsión de diversas medidas para la modernización administrativa en ámbitos tales como, por ejemplo, la gestión pública, la digitalización, la gestión y el control presupuestario, la tramitación de los procedimientos administrativos, la agilización de las subvenciones financiables con fondos europeos, la contratación administrativa o la evaluación ambiental.

Se aprovechan, además, las disposiciones finales de este Decreto-ley 3/2021 para modificar distintas normas extremeñas, entre las que destaca la Ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura de 2019. En efecto, la disposición adicional primera modifica el artículo 31 (“Funciones del Consejo de Política Local”) de esta norma legal, así como incorpora en ella la técnica de los “programas de colaboración económica municipal con las entidades locales”, que pretenden la financiación de competencias municipales “en las que converjan intereses conjuntos con las competencias propias de la Comunidad Autónoma” (nuevo “Artículo 46. Programas de Colaboración Económica Municipal”).

Se modifican también: la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de patrimonio histórico y cultural (nuevo redactado del apartado 5 del art. 41); la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (nuevo redactado de su art. 16); y la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable (nuevo redactado de los arts. 20.2, 34.1 y 36.3, y se añade una disposición adicional novena).

Finalmente, el Decreto-ley 4/2021, de 4 de junio, regula dos tipos de cuestiones en materia de transporte público: en primer término, establece el régimen jurídico del transporte a la demanda, definido por esta norma legal como “aquel servicio público, regular y de uso general de viajeros por carretera, cuya prestación viene determinada exclusivamente por la solicitud de los viajeros en función de sus necesidades de desplazamiento, de acuerdo con las condiciones estipuladas en el correspondiente título jurídico vinculante” (art. 4.1); y en segundo término, dispone medidas para garantizar el equilibrio económico de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera sometidos a obligaciones de servicio público. Esta disposición legal de urgencia incluye, por último, una disposición final última que modifica la Ley autonómica del comercio ambulante de 2018 con el ánimo de impulsar la autonomía local en materia de comercio ambulante.

#### 4.2. LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA Y ADMINISTRATIVA DE LA JUNTA DE EXTREMADURA Y DE SU PRESIDENTE

##### *4.2.1. Los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura*

El número de este tipo de disposiciones durante 2021 ha sido ciertamente muy elevado en comparación con lo sucedido tradicionalmente en nuestra región. Durante este año, la más Alta Magistratura extremeña ha dictado cuarenta y cuatro decretos, esto es, bastantes más que en 2020 (primer año de pandemia), que fueron treinta y dos, e incluso más que en 2019 (año de elecciones con gran cantidad de ceses y nombramientos de Consejeros), que alcanzó la cifra de treinta y seis.

La absoluta mayoría de los decretos presidenciales ha estado encaminada durante este segundo año de pandemia al dictado de normas sanitarias, en tanto que el Presidente autonómico fue designado como autoridad competente delegada por el Real Decreto de declaración del estado de alarma desde el día 25 de octubre de 2020. A este respecto, destacan por su elevado número los decretos del Presidente destinados a las restricciones de entrada y de salida de municipios (son de este tipo, entre muchos otros, los decretos núms. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 14 ó 17) o, incluso, del territorio de la Comunidad Autónoma (núms. 26, 29 ó 37) –o a levantar dichas medidas-; pero no faltan los relativos a la limitación del aforo de los lugares de culto (núms. 4, 9, 12, 16 ó 24), a la restricción de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno -o “toque de queda”- (núms. 9, 12, 16, 24 ó 36), o a la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados (núms. 12, 16 ó 24).

Con independencia de estos numerosos decretos presidenciales antipandémicos, destacan, asimismo, los referidos a la reorganización del Ejecutivo extremeño (núm. 41), y a los correspondientes ceses y nombramientos de titulares de los departamentos afectados (núms. 42, 43 ó 44).

Otras materias en las que se han dictado este tipo de disposiciones se refieren a ayudas a comunidades extremeñas en el exterior y a sus federaciones (núms. 15 ó 40) o a la distribución del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura (núm. 39). Sin embargo, debe recordarse que la forma de estas disposiciones no es consecuencia de su contenido sustantivo, sino por abordar materias que son, en el momento de adoptarse, competencia orgánica del Presidente, y no de otras consejerías del Ejecutivo. De esta forma, disposiciones equivalentes en años anteriores o posteriores pueden ser adoptadas con la forma de Decretos de la Junta de Extremadura, y no del Presidente en solitario, si existe una atribución de materias distinta entre los miembros del gobierno regional.

#### *4.2.2. Los decretos y acuerdos de la Junta de Extremadura*

En este segundo año de pandemia, al igual que ya sucedió en el primero, la actividad de la Junta de Extremadura ha encontrado su expresión jurídica tanto mediante decretos como a través de un elevado número de acuerdos destinados al establecimiento de medidas sanitarias (ya hemos citado algunos de ellos en la introducción de este informe).

En cuanto a los decretos, su número supera con creces los del pasado año (en el que tan sólo se llegó a la cifra de ochenta y dos, y que estaba muy lejos entonces de los más de doscientos alcanzados en los años precedentes), pues se han dictado durante este ejercicio un total de 152 (algunos de ellos publicados en el Diario Oficial de Extremadura durante los primeros días del mes de enero de 2022). Como resulta tradicional en nuestra región, muchos de ellos tienen naturaleza singular, mientras que algunos otros poseen valor reglamentario. Aunque no faltan decretos gubernamentales en materia de fomento ni tampoco sobre nombramientos y ceses de altos cargos, su número no es tan elevado como en otras anualidades. De hecho, a pesar del desgaste operado por la pandemia, en 2021 solo dos de estos relevos en la estructura de la Administración afectan al sector público sanitario: a) la sustitución al frente de la Dirección de Planificación, Formación y Calidad Sanitaria y Sociosanitarias de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales; y b) de la Dirección-Gerencia de la Fundación para la Formación e Investigación de los Profesionales de la Salud (FUNDESALUD).

Además de estos ámbitos, los temas abordados se refieren, entre otras cuestiones, a:

a) la organización administrativa (a fin de ejecutar los fondos europeos se aprueba, por ejemplo, el Decreto 20/2021, de 31 de marzo, por el que se modifica el Decreto 170/2019, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad);

b) el régimen local (es el caso del Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como

integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura);

c) el empleo público (entre otros ejemplos: Decreto 16/2021, de 24 de marzo, por el que se aprueba la relación de puestos de trabajo de personal eventual de la Junta de Extremadura);

d) la declaración de bienes de interés cultural (en sus distintas categorías: Zona Arqueológica, Monumento, Patrimonio Cultural Inmaterial...);

e) la ejecución de fondos europeos;

f) la declaración de urgente ocupación en materia de expropiaciones forzosas;

g) la ordenación territorial y urbanística (destaca la publicación del Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura);

h) las infraestructuras;

i) la educación (entre otros: Decreto 64/2021, de 16 de junio, por el que se establecen normas para la aplicación del régimen de conciertos educativos durante los cursos académicos 2021/2022 a 2024/2025, excepto para la enseñanza de Educación Primaria, en la Comunidad Autónoma de Extremadura);

j) la agricultura y a la ganadería (por ejemplo: Decreto 17/2021, de 24 de marzo, por el que se regula el suministro directo por titulares de explotaciones agrarias de pequeñas cantidades de productos primarios; o, Decreto 86/2021, de 14 de julio, por el que se regulan las entidades agroalimentarias prioritarias de Extremadura y su registro); o,

k) cuestiones medioambientales (tales como: Decreto 2/2021, de 13 de enero, por el que se crea el Observatorio Extremeño de Cambio Climático y se regula su organización, composición y funcionamiento; o, Decreto 3/2021, de 13 de enero, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático de Extremadura, y se regula su organización, composición y funcionamiento).

## 5. LA CONFLICTIVIDAD ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

### 5.1. LAS CONTROVERSIAS FORMULADAS EN EL SENO DE LA COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Han sido cuatro los acuerdos de esta Comisión que se han publicado durante este año en el BOE.

A) Dos de estos acuerdos han servido para el inicio de negociaciones sobre diversos preceptos de sendas normas autonómicas, que son, en concreto, los Decretos-leyes 3/2021, de 3 de marzo, y 4/2021, de 4 de junio (ya citados con anterioridad). La publicación de estos acuerdos ha tenido lugar, respectivamente, en el BOE de los días 9 de junio y 15 de septiembre de 2021.

B) Los dos restantes acuerdos han servido para cerrar a satisfacción de ambas partes la controversias suscitadas sobre sendas normales legales de urgencia dictadas por el gobierno regional: en primer lugar, sobre el Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la reactivación de la actividad económica y social en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el proceso hacia la “nueva normalidad” (aunque este acuerdo fue adoptado a finales de diciembre del pasado año, su publicación en el BOE tuvo lugar el 27 de enero de 2021); y, en segundo lugar, sobre el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (este acuerdo fue publicado en el BOE del día 29 de diciembre de 2021).

### 5.2. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL CON ESPECÍFICA RELEVANCIA PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Nuestro Tribunal Constitucional ha dictado una única Sentencia que haya tenido como protagonista nuestra región durante este año. Nos referimos a la STC 72/2021, de 18 de marzo, que estima parcialmente un recurso de

inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra diversos preceptos de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura. Cuatro son, en concreto, los preceptos de esta Ley que se impugnan [arts. 13 d), 17.2, 28.6 y 29] por entenderse que no responden a un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas en materia de protección de los consumidores y usuarios, en cuanto que vulneran las competencias estatales en materia de legislación civil, mercantil y procesal (art. 149.1.6 y 8 CE), las competencias estatales sobre bases de ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE), así como las relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

Antes de proceder a resolver el recurso planteado, el Alto Tribunal se pronuncia sobre un aspecto previo referido a la “supuesta pérdida de objeto del recurso” en la medida en que media un acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado–Comunidad Autónoma de Extremadura, de 27 de diciembre de 2019, en el que ambas partes dan por resueltas las discrepancias en relación con la interpretación de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, y la conveniente modificación de los preceptos en cuestión. Sobre este particular, el Tribunal recuerda la consolidada doctrina constitucional acerca del valor de los acuerdos de las comisiones bilaterales de cooperación conforme a la cual estos acuerdos “en ningún caso pueden impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de las infracciones constitucionales que se denuncian en el proceso (en sentido parecido, STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3, y también SSTC 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 79/2017, de 22 de junio, FJ 10). Tampoco los eventuales acuerdos de tales comisiones pueden erigirse en parámetro de constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas en un recurso de inconstitucionalidad (STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 6)” [FJ 2].

Entrando sobre el fondo del asunto, la primera cuestión que dilucida el Tribunal es la relativa al encuadramiento de las disposiciones controvertidas en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias. A este respecto, se destacan como títulos competenciales en discusión los siguientes: por un lado, el art. 9.1.18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que atribuye a ésta la competencia exclusiva en materia de

“Consumo. Regulación de las medidas de prevención, protección y defensa de las personas consumidoras y personas usuarias, de sus derechos y de los órganos y procedimientos de mediación. Lucha contra el fraude”, precepto que invoca y a cuyo amparo se aprueba la Ley 6/2019. Por otro lado, las competencias exclusivas estatales atribuidas en el art. 149.1.6, 8, 11 y 13 CE, y, en particular, las dos primeras en la medida en que el ejercicio autonómico de la competencia en materia de protección de los consumidores y usuarios, materia en la que se circunscribe el recurso, ha de tener en cuenta las competencias estatales en materia de legislación civil, mercantil y procesal.

En concreto, en relación con el contenido de cada uno de los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona destacamos algunos de los argumentos más relevantes que llevan al Alto Tribunal a declarar su inconstitucionalidad y nulidad. Cuatro son los artículos impugnados:

a) El art. 13 d) de la Ley 6/2019 regula las obligaciones del empresario y los correlativos derechos del consumidor en cuanto a la justificación documental de la contratación realizada. Más concretamente, este artículo regula las características que ha de tener el “documento justificativo de la contratación” realizada al que tienen derecho los consumidores, disponiendo que puede revestir la forma de factura, recibo, justificante o cualquier otro formato; además, este artículo permite que sea el empresario el que determine el formato en que el documento justificativo ha de ser entregado, exigiendo únicamente que se encuentre a disposición del consumidor durante un determinado plazo. Sobre este particular el Tribunal Constitucional considera que tales previsiones no pueden ser contempladas en la normativa autonómica al invadir la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) en la medida en que: por un lado, los contratos celebrados por los consumidores con las empresas tienen, en principio, naturaleza civil a efectos competenciales, tal y como avala la doctrina constitucional (STC 132/2019 FJ 2); y, por otro, alteran el régimen de derechos y obligaciones de las partes del contrato en lo relativo a la forma de acreditar la contratación realizada, afectando a las bases de las obligaciones contractuales, reservadas en todo caso al legislador estatal según reiterada jurisprudencia (se citan al respecto las SSTC 71/1982, FFJJ 17 a 19, y 132/2019, FJ 6) (FJ 4).

b) El art. 17.2 de la Ley 6/2019, al regular el clausulado de los contratos a suscribir entre consumidores y empresas, establece que “se considerará, en todo caso, cláusula abusiva la renuncia al derecho de comunicación de cesión de créditos, así como a los derechos de retracto y tanteo en contratos de créditos o préstamos de cualquier índole”. Sostiene el TC al respecto que corresponde al Estado ex artículo 149.1.8 CE estimar qué debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación (y, en consecuencia, en qué medida pueden introducirse en las mismas innovaciones), recordando que ya “desde la STC 71/1982, de 30 de noviembre, hemos dejado sentado que el fenómeno de las cláusulas abusivas, aun siendo capital para la defensa de los consumidores y usuarios, forma parte de la competencia estatal ex artículo 149.1.8 CE: [s]i los preceptos tuvieran que interpretarse en el sentido de que establecen una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, introduciendo, en esta área del derecho, innovaciones en lo que es –y debe ser– una regulación general, como comprendida en lo que dispone el art. 149.1.8 de la Constitución, la conclusión tendría que ser la de negar competencia al legislador autonómico, pues el tratamiento de la materia, y las soluciones al respecto, deben ser una, y la misma, para cualquier parte del territorio del Estado”. De acuerdo con esta doctrina, concluye el Alto Tribunal, la determinación normativa de las cláusulas que deben considerarse abusivas es una cuestión que compete exclusivamente al Estado, el cual debe delimitar tanto el concepto de cláusula abusiva, como definir las que cumplen tal condición [FJ 5 a)].

c) El art. 28.6 de la Ley 6/2012, referido a los contratos de prestación de servicios de tracto continuado, prescribe la obligación de comunicar a los clientes que una concreta cláusula incluida en su contrato, y que ha sido declarada abusiva, “dejará de aplicarse en los términos establecidos por la resolución o sentencia judicial”. Este inciso incurre, a juicio del Alto Tribunal, en una doble vulneración competencial: por un lado, vulnera las competencias estatales en materia de legislación civil, a cuyo amparo, corresponde al Estado delimitar tanto el concepto de cláusula abusiva como los efectos que produce en un contrato la inclusión de una cláusula de tal carácter (art. 83 TRLGDCU); por otra parte, “al disponer la inaplicación de la cláusula en todos los contratos regula los

efectos de la sentencia o decisión judicial que la declaró abusiva, por cuanto hace extensivos *ex lege* sus efectos a contratos distintos de aquel que motivó el pronunciamiento judicial, con lo que infringe las competencias estatales en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE.” [FJ 5 b)].

d) Por último, el art. 29 de la Ley 6/2012 impone a la entidad financiera que pretenda llevar a cabo la titulización la obligación de informar previamente y por escrito al deudor hipotecario, así como detalla el modo concreto en que debe notificarse tal información. De este modo, según el Abogado del Estado, la ley extremeña establece una regulación que incide de manera directa en el ámbito de una operación financiera como es la titulización de créditos y, con ello, en el de los préstamos hipotecarios a los que se refiere dicha operación, de tal suerte que se estarían vulnerando las competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de legislación mercantil, bases de la ordenación del crédito y bases y coordinación de la planificación de la actividad económica. En esta línea, recurre el Alto Tribunal a su jurisprudencia señalando que: “De la doctrina de la STC 54/2018, FFJJ 6 c) y 9, que reitera la STC 13/2019, FJ 3 C), se deriva que el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, tienen como límite, entre otros, que no se produzca un *novum* en el contenido contractual; o en otras palabras, que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas, ya que, en caso contrario, se estaría adentrando a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el art. 149.1.6 y 8 CE, lo que bastaría para concluir en su inconstitucionalidad” (FJ 6).

El precepto de la ley extremeña no solo introduce *ex novo* obligaciones en una relación contractual privada, sino que también modifica el régimen del préstamo hipotecario, en cuanto que impone a una de las partes, el cedente de un crédito hipotecario, una obligación de notificación (hasta ahora no regulada) que se corresponde con un correlativo derecho de información sobre la transmisión, que la norma autonómica otorga al consumidor que ha obtenido el crédito hipotecario ahora cedido. En esta línea el Alto Tribunal señala que: “Se trata de una cuestión que afecta a las relaciones contractuales privadas, en cuanto se refiere a la regulación de nuevos derechos, los del deudor cedido, y obligaciones,

la de la entidad financiera cedente, en el seno de un contrato de crédito hipotecario. Por tal motivo, su regulación ha de entenderse reservada al Estado, no pudiendo la comunidad autónoma imponer un deber en este sentido, amparándose para ello en sus competencias en materia de consumo. Conforme al canon ya expuesto anteriormente, la comunidad autónoma no puede, al ejercer sus competencias sobre dicho sector material, dejar de acomodar su normativa a la que el Estado ha dictado al amparo de sus competencias exclusivas, como son las que derivan de los arts. 149.1.6 y 8 CE” (FJ 6).

## 6. LA POSICIÓN DE EXTREMADURA COMO TERRITORIO ESTRATÉGICO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

Extremadura se encuentra en una situación singular con respecto al futuro estratégico del sector energético en España y Europa. De una parte, en los últimos años han emergido diversas oportunidades de explotación minera relacionadas con el litio, especialmente en la provincia de Cáceres. Este es un material indispensable para la fabricación de baterías eléctricas. Por otra parte, la región produce una enorme cantidad de esta energía eléctrica, que exporta hacia el resto del país y al exterior, gracias a una serie de instalaciones que están en entredicho de forma recurrente, o en torno a las cuales se producen situaciones de cierta conflictividad política y social: el vaciado de los pantanos, las prórrogas a la actividad o el cierre de la central nuclear de Almaraz, la instalación a gran escala de plantas fotovoltaicas, la creación de industrias vinculadas a la extracción de las reservas de litio, etc. Las inversiones y otras medidas favorables (desde instancias europeas y nacionales) a la denominada transición energética, y la consiguiente apuesta por la sostenibilidad en la producción de la electricidad, hacen que estos asuntos revistan una particular importancia para la región, *ad intra* y *ad extra*.

### 6.1. CAPACIDAD PRODUCTIVA

El 30 de junio de 2021, la Junta de Extremadura aprobó el Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima (PEIEC) para el período 2021-2030. Este Plan contempla una inversión de 18.640 millones de euros, de los cuales 17.487 procederían de inversión privada, y 1.152 de inversión pública. El PEIEC prevé la instalación de 11.060 megavatios (MW) adicionales de energía renovable en diez años para la región. Para entender el contexto de esta planificación de la Administración regional, conviene considerar algunos datos de partida previos al Plan.

La producción de energía eléctrica en Extremadura es hoy fruto, esencialmente, del uso de tecnología nuclear y renovable (hidroeléctrica, solar, eólica y biomasa). Por ello, el 99,7% de la generación eléctrica se produce libre de emisiones de CO<sub>2</sub>. En los últimos años, la capacidad de producción eléctrica de Extremadura ha aumentado progresivamente (entre el 1,6 y el 0,23% en 2020 y 2019, respectivamente), algo que contribuye a un balance eléctrico notablemente positivo, en el que la producción supera ampliamente a la demanda en los últimos años (424,07% de superávit en 2019 y 413,3% en 2020, por ejemplo). Tres cuartas partes de la producción, por tanto, son exportables, beneficiando al resto del país. De hecho, Extremadura era en 2020 la sexta Comunidad Autónoma del país con mayor producción de energía eléctrica, la séptima en energía renovable, y la tercera en balance positivo.

En particular, las autoridades públicas achacan el aumento de la producción al “notable aumento de la generación de energía eléctrica renovable”, de la que se extrajo casi un tercio del total en 2019<sup>4</sup>, y la solar fotovoltaica se convirtió en tecnología líder en 2020 (superando el 32,9% de la potencia instalada, y el 39,73% de la aportación a la producción renovable). De hecho, con estas fuentes pudo cubrirse el 93,88% de la demanda regional total en 2019 y el 121,49% en 2020, por lo que ya antes de la reestructuración estratégica suscitada por la

---

4 Véanse, a este respecto, los informes sobre Balance Eléctrico de Extremadura de los últimos años (para el entrecomillado, en particular, cfr. el correspondiente a 2019, p. 5), disponibles (a 17 de enero de 2022) en la página web oficial de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la Junta de Extremadura:

<http://industriaextremadura.juntaex.es/kamino/index.php/area-de-energia>

pandemia de la Covid-19, la Comunidad extremeña se encontraba muy próxima a una plena capacidad de abastecimiento energético fruto de fuentes renovables, especialmente de origen solar. Desde la última década (2009), se ha producido un incremento del 165,02% en el parámetro de cobertura de la demanda de electricidad a partir de fuentes renovables, en los términos que contempla la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

El mayor incremento de las últimas dos décadas obedece, sin duda, a la potencia fotovoltaica instalada en la región: si en 2006 se instalaron 4 MW de potencia fotovoltaica en Extremadura, solo al año siguiente (2007) fueron 56 MW, en 2008 fueron 399, en 2011 sobrepasó los 530, experimentando un lento crecimiento hasta 2018, cuando se instalaron 564 MW, pero que fueron casi duplicados en 2019 (1.075 MG), y doblados en 2020 (con 2.564 MW instalados de potencia). El autoconsumo no ha hecho más que aumentar (más de un 500% el primer año de la pandemia, por ejemplo) y siguen realizándose instalaciones y tramitándose centenares de nuevos proyectos, que suman varios miles de nuevos MW potenciales. De hecho, desde 2020, en Extremadura se instala la mitad de la energía fotovoltaica de todo el país. Como muestra, la compañía Iberdrola prevé inaugurar en 2022 la planta fotovoltaica más grande de Europa en la región, en los municipios de Torrecillas de la Tiesa y Aldeacentenera (1.300 hectáreas), superando la actual denominada “Núñez de Balboa” (también en la región, en los municipios de Usagre, Hinojosa del Valle y Bienvenida, con 1.000 hectáreas).

## 6.2. PROYECTOS MINEROS EN ENTREDICHO

Desde hace más de un siglo, la actividad minera en Extremadura ha sido relevante, dando lugar a que existan, en la actualidad, una veintena de áreas con más de medio centenar de elementos patrimoniales relevantes desde el punto de vista histórico. En la actualidad, la región cuenta con alrededor de 160 explotaciones mineras activas (dos tercios de ellos en la provincia de Badajoz, y el

resto en la cacereña), que representan un volumen de negocio estimado en 2018 de entorno a los 103 millones de euros. Pero esta cifra de actividad refleja, al mismo tiempo, que tres cuartas partes (75,7%) de las explotaciones inventariadas se encuentran en estado de abandono, por haber finalizado su actividad extractiva, y un 7% inactivas.

En este contexto, en los últimos años se han realizado diversas exploraciones del terreno (mediante permisos de investigación) por parte de compañías privadas para identificar la existencia de yacimientos de minerales susceptibles de ser explotados. En los veintiún municipios que comprende la comarca pacense de la Campiña Sur, por ejemplo, la Administración minera de Extremadura anunciaba en febrero de 2021 la tramitación de una decena de estos permisos, en búsqueda de cobre y vanadio, principalmente. En la provincia de Cáceres, también, se han concedido diversas licencias de prospección, sondeos, catas y otros trabajos similares, entre los que sobresalen, por la repercusión social adquirida, los orientados a la búsqueda de litio.

Este tipo de proyectos no suelen estar exentos, todos ellos, de cierta polémica recurrente en las zonas en las que se proyectan, debido a su compatibilidad con la normativa vigente, los riesgos medioambientales y los datos del impacto económico real aducidos por diversas plataformas ciudadanas, instituciones y, en algunos casos, estudios académicos que entran en contradicción con las cifras de las distintas partes involucradas. Varios de estos casos han suscitado especial controversia en los últimos años, y el 2021 ha resultado de capital importancia para su desarrollo.

En primer lugar, en marzo de 2021 cambió de titularidad la mina de níquel de Aguablanca, en Monesterio (al sur de la provincia de Badajoz), uno de los casos de mayor polémica en los últimos años (adquirió en 2017 una Declaración de Impacto Ambiental favorable por parte del Ejecutivo nacional, aunque no llegó a ponerse en marcha la extracción del mineral). Ahora se adquiere por parte de un grupo empresarial involucrado en el establecimiento de una fábrica de baterías en Badajoz, también objeto de controversia por el origen de la materia prima con la que operaría. Esta mina dispone de reservas de níquel, cobre,

platino y oro, en principio, materiales útiles para la producción de las baterías, según la compradora.

En segundo lugar, el conflicto en torno a la cuestión minera tiene un claro exponente en dos iniciativas vinculadas a la extracción de litio en la provincia de Cáceres. Se trata del “yacimiento de Las Navas” (en el término municipal de Cañaveral), y otro en el propio término municipal de la capital cacereña (llamado “San José de Valdeflórez”). A lo largo de 2021 se han sucedido diversas noticias a propósito de ambos proyectos, haciendo que el de Las Navas parezca el único viable a corto plazo (la empresa prevé el inicio efectivo de la explotación para 2023, al haber presentado el proyecto de explotación en octubre de 2021). En el caso de Valdeflórez, los promotores llevan más de seis años litigando con la Administración municipal por la validez jurídica de diversas resoluciones que han obstaculizado la continuación del proyecto, por considerarlo incompatible con diversos planes y normas municipales. En abril de 2021, la Administración autonómica denegaba nuevos permisos de investigación a la empresa promotora de esta, y en octubre del mismo año la empresa anunciaba un nuevo proyecto, soterrando la explotación del yacimiento para tratar de sortear las limitaciones jurídicas a la previa idea de realizarla a cielo abierto. A final del año no existían nuevas resoluciones administrativas ni judiciales a propósito del cambio de proyecto.

### 6.3. ALMACENAMIENTO DE ENERGÍA

En íntima relación con las iniciativas mineras antedichas, y con otros proyectos de iniciativa pública, las instituciones públicas extremeñas han querido posicionarse en los últimos años como territorio para un potencial desarrollo industrial vinculado a la producción, la investigación, el desarrollo y la innovación en el almacenamiento de energía. Sobresalen varios proyectos específicos en este sentido, en distinto estadio de evolución.

El 24 de marzo de 2021, la compañía Phi14Tech confirmó la instalación en Badajoz de la primera fábrica de celdas baterías como proyecto integral de

almacenamiento energético (la primera del sur de Europa), con una inversión prevista de alrededor de mil millones de euros hasta 2023, de los cuales ya estarían comprometido el 60%. Ya se han adjudicado 177.000 metros cuadrados de superficie para esta iniciativa en la Plataforma Logística del Suroeste Europeo, y a finales de año estaba previsto el inicio de las obras de construcción. La misma empresa planea instalar otra fábrica vinculada (de cátodos de baterías) en el mismo municipio de la extracción minera del litio en el que está involucrada (“Las Navas”, en Cañaveral, provincia de Cáceres).

Distinto del proyecto anterior, el grupo alemán Volkswagen y el Gobierno de España ponderaban a final de año la elección de Extremadura (o Comunitat Valenciana) para albergar otra gigafactoría de baterías eléctricas para automoción de esta otra compañía. Las previsiones de inversión en este caso alcanzarían los 3.500 millones de euros, según la empresa, y la generación de hasta 5.000 empleos directos en el punto de mayor desarrollo. La existencia y viabilidad de los proyectos mineros de litio, antes expuestos, pueden influir en la decisión final de esta compañía europea, que contaría además con financiación de los fondos europeos Next Generation.

Finalmente, el 28 de diciembre de 2021 se publicaba en el Boletín Oficial del Estado un convenio para poner en marcha en Cáceres el Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento Energético, como fruto de la colaboración entre el Ministerio de Ciencia e Innovación, el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), la Junta de Extremadura y la Fundación Fundecyt-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura. Se trata de una importante apuesta pública por la I+D+i dirigida a solventar los retos científicos y tecnológicos derivados del almacenamiento de la energía eléctrica, uno de los principales desafíos de la producción sostenible de esta. El carácter ibérico del Centro pretende ser fruto de la imitación del modelo del Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología (INL) situado en la ciudad portuguesa de Braga, y creado en 2005 a raíz de los acuerdos adoptados en la XXI Cumbre Hispano-Portuguesa.

#### 6.4. CRISIS DE LOS PANTANOS

Además de la nuclear y la fotovoltaica, la tecnología hidroeléctrica supone otro importantísimo pilar del sistema de producción energética en Extremadura. De hecho, sus doce centrales hacen de esta comunidad la tercera con más potencia hidroeléctrica del país (solo por detrás de Galicia y Castilla y León). Sin embargo, en los últimos años se han sucedido una serie de controversias relativa al uso de los recursos hídricos, que han cuestionado la práctica de las compañías que explotan estas centrales, al dificultar el abastecimiento de los municipios que obtienen sus recursos hídricos de los mismos pantanos o zonas aledañas.

Aunque no sea una novedad, el año 2021 ha visto recrudecerse el conflicto político y social (por ahora), al converger un fenómeno de escasez hídrica, debido a las pobres precipitaciones, y una situación enrarecida en la producción energética, debido al elevado coste del precio final para el consumo eléctrico.

En agosto de 2021, el Gobierno de España reconoció que estaba investigando el vaciado del pantano de Valdecañas, a iniciativa de varias Administraciones municipales de la zona. Pocos días después, el 2 de septiembre, dos grupos de la Cámara legislativa autonómica (Ciudadanos y Unidas por Extremadura) solicitaron formalmente la creación de una Comisión de Investigación parlamentaria sobre el desembalse de agua en este pantano y también en el de El Cíjara. La iniciativa fue rechazada cuatro días más tarde por la oposición del Grupo parlamentario popular y socialista, justificándolo en la falta de competencias autonómicas sobre la materia.

En definitiva, la cuestión energética despierta un interés creciente en la ciudadanía y en las instituciones extremeñas, al constatar el valor y el potencial de la región como productora de energía eléctrica, y su aprovechamiento para el desarrollo del propio territorio y su población. La característica de esta producción, en su mayoría sin generar CO<sub>2</sub>, hace de Extremadura y de sus recursos naturales un espacio estratégico para el desarrollo de iniciativas vinculadas a aquella transición energética que se propugna desde los principales planes estratégicos transnacionales e internos, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Es muy probable

que, los próximos años, estas cuestiones y los conflictos derivados susciten una aún más importante actividad política y jurídica en nuestra Comunidad Autónoma.

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA  
Área de Derecho Administrativo  
Departamento de Derecho Público  
Facultad de Derecho  
Universidad de Extremadura  
vjalvarez@unex.es  
<https://orcid.org/0000-0003-1979-603X>

FLOR ARIAS APARICIO  
Área de Derecho Administrativo  
Departamento de Derecho Público  
Facultad de Derecho  
Universidad de Extremadura  
florarias@unex.es  
<https://orcid.org/0000-0002-9822-8905>

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ  
Área de Derecho Administrativo  
Departamento de Derecho Público  
Facultad de Derecho  
Universidad de Extremadura  
ehernandezdiez@unex.es  
<https://orcid.org/0000-0003-3112-8704>