



INFORME ANUAL SOBRE LA SITUACIÓN JURÍDICO-PÚBLICA DE
LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA EN 2022

*ANNUAL REPORT ON THE SITUATION OF THE AUTONOMOUS
COMMUNITY OF EXTREMADURA DURING 2022*

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA¹
Universidad de Extremadura

FLOR ARIAS APARICIO²
Universidad de Extremadura

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ³
Universidad de Extremadura

ÁNGEL ORGAZ VALLE⁴
Universidad de Extremadura

JESÚS ALÍ TAHIRÍ MORENO⁵
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. Ha sido Letrado del Tribunal Constitucional español y Experto Externo del Consejo Económico y Social de España. Es 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. Es autora de diversos 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 y Doctor en Derecho. 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).

4 Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Es autor de diversos estudios centrados en sus principales líneas de investigación: el patrimonio cultural, el turismo y el régimen jurídico de las entidades locales.

5 Graduado en Derecho con Premio Extraordinario y Doctorando en Derecho Administrativo. Distinguido por la Sociedad Española de Excelencia Académica en 2021. Ha colaborado en el Departamento de Derecho público de la Universidad de Extremadura a través de una Beca de Colaboración del Ministerio de Educación.

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 2022.

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, nuevamente, hemos analizado el papel de Extremadura como territorio estratégico para la transición ecológica, puesto que a lo largo del mismo se han producido acontecimientos significativos en este ámbito.

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 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, conflict between the State and the Autonomous Community, constitutional jurisprudence.

Sumario: 1. Introducción. 2. Una crónica sobre la actividad político-institucional regional: 2.1. La estabilidad institucional y la actividad normativa; 2.2. Las formaciones políticas extremeñas; 2.3. La cooperación transfronteriza en la región; 2.4. Extremadura en Europa; 2.5. Vegas Altas, el nombre de la fusión en curso de Don Benito y

de Villanueva de la Serena; 2.6. Las infraestructuras regionales. 3. La actividad normativa en Extremadura: 3.1. La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental; 3.2. La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente. 4. La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Administración General del Estado: 4.1. Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura; 4.2. La jurisprudencia con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura. 5. La posición de Extremadura como territorio estratégico para la transición ecológica: 5.1. El auge sostenido de la energía fotovoltaica y su aprovechamiento como polo de atracción e inversión; 5.2. El litio extremeño como presente y futuro de la transición energética europea; 5.3. El pedregoso camino de la energía eólica en Extremadura.

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 2022 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 se narra siguiendo una estructura fija, que se amplía y adapta según las circunstancias y eventos del año objeto de estudio. 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, nuevamente se ha puesto el acento en el papel de Extremadura como territorio estratégico para la transición ecológica, dando así continuidad al relato de algunos acontecimientos significativos en este ámbito, que analizamos en el Informe del año 2021 y que han seguido siendo noticias destacadas a lo largo de 2022.

2. UNA CRÓNICA SOBRE LA ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL REGIONAL

2.1. La estabilidad institucional y la actividad normativa

Durante 2022, la relativa normalización de la situación epidémica de la covid-19 ha sido acompañada por la nueva excepcionalidad de la crisis derivada de la invasión rusa de Ucrania, iniciada el 24 de febrero. En todo caso, dada la esfera de competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la afectación de la situación a la realidad interna de la región, la incidencia de la guerra en la actividad normativa autonómica ha sido, por el momento, significativamente inferior a la que desencadenó la pandemia entre 2020 y 2021. De hecho, la guerra en Ucrania apenas ha motivado la aprobación por el Ejecutivo autonómico de dos decretos-ley durante este año 2022 en los que se ha regulado, por un lado, medidas urgentes en respuesta a los desplazamientos de personas por razones humanitarias a causa de la guerra en Ucrania (el Decreto-ley 2/2022, de 4 de mayo); y, por otro lado, ayudas temporales excepcionales a agricultores y pymes (Decreto-ley 3/2022, de 31 de agosto).

De forma puntual, en el Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura, el Ejecutivo regional alude a la guerra de Ucrania como un posible factor determinante de su incremento de precio de mercados de futuros de metales y otros minerales (“...en la Bolsa de Metales de Londres, el mayor mercado mundial de contratación de futuros del sector: si a principios de febrero de 2022 la tonelada de hidróxido de litio se cotizaba allí a 42.000 dólares, tras el inicio de la guerra el 28 de febrero, el precio llegaba el 1 de marzo hasta los 60.200 dólares, y el 26 de agosto alcanzaba ya los 75.600 dólares”). Coyunturalmente se alude a este conflicto bélico, también, en la Ley 6/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2023, para aprobar un conjunto de medidas dirigidas a paliar el impacto de la inflación atribuido a aquella crisis internacional.

La actividad normativa regional se ha caracterizado en este 2022, no obstante y más allá de esta situación extraordinaria derivada de la situación de guerra en el este del continente europeo, por una ligera alteración de la tendencia (en términos cuantitativos) en cuanto al volumen de disposiciones, legales y reglamentarias, aprobadas en relación con el año precedente. En efecto, se ha aumentado considerablemente el número de leyes promulgadas respecto del año

anterior (seis en 2022 frente a tres en 2021); mientras que es casi similar el número de decretos-leyes publicados (seis en 2022, frente a los siete de 2021); por su parte, el número de decretos ha crecido moderadamente (166 aprobados en 2022, frente a los 145 de 2021). El cambio más significativo se ha producido en el número de decretos del Presidente, que han pasado de treinta y ocho a tres (atribuible a que en año 2022 no ha ejercido funciones de autoridad competente delegada para el estado de alarma, como lo fue entre octubre de 2020 y mayo de 2021).

La estabilidad institucional continúa siendo notable en la región. Quizá podría decirse que aún más que en años anteriores, a la luz de los reducidos cambios en la estructura del Ejecutivo autonómico. La mayoría absoluta del Partido Socialista en la Asamblea de Extremadura ha permanecido inalterada desde el inicio de la legislatura (con treinta y cuatro escaños de sesenta y cinco totales), y no se han producido modificaciones en el número, denominación y competencias generales de las Consejerías que integran la Junta de Extremadura. Los únicos cambios producidos afectan a la organización interna de algunos de estos departamentos.

En particular, han modificado la estructura orgánica durante 2022, en orden cronológico: 1) la Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda (mediante el Decreto 8/2022, de 9 de febrero); 2) la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad (a través del Decreto 16/2022, de 2 de marzo); 3) la Vicepresidencia Primera y Consejería de Hacienda y Administración Pública, incluyendo al efecto la modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Extremadura (Decreto 46/2022, de 4 de mayo); 4) la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes (mediante el Decreto 138/2022, de 23 de noviembre); y 5) la Presidencia de la Junta de Extremadura, junto a la Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital (ambas mediante el Decreto 150/2022, de 21 de diciembre).

Entre los cambios de órganos directivos y nombramientos en el sector público autonómico sobresalen, de una parte, los operados en el sector público fundacional (como son la Fundación FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura, la Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión Jesús Usón, o la Fundación Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura – COMPUTAEX-). De otra parte, también se han producido relevos en otros entes consultivos, participativos o de gestión descentralizada (como el Consorcio Agencia Extremeña de la Energía – AGENEX-, la Comisión Ejecutiva del Consejo de la Juventud de Extremadura, el Consejo Asesor de la Ciencia, la Tecno-

logía y la Innovación de Extremadura, o el Consejo de Comunidades Extremeñas en representación de las Comunidades Extremeñas en el Exterior). Solo en dos direcciones generales de las Consejerías se han producido cambios de titulares en 2022 (la Directora General de Personal Docente y el Director General de Función Pública).

2.2. Las formaciones políticas extremeñas

El 24 de junio de 2022, el Comité Regional del PSOE de Extremadura confirmó la designación de Guillermo Fernández Vara como su candidato a la reelección en 2023 para la presidencia de la Junta de Extremadura. Optará al cargo por quinta vez consecutiva (desde que se presentará por primera vez en 2007), y para un cuarto mandato. A nivel municipal, sobresale que el PSOE extremeño conserva el gobierno de la capital cacereña y de la capital autonómica (Mérida), aun en minoría.

Por otra parte, y tras algunos retrasos en su celebración, el decimotercer Congreso Regional del Partido Popular en Extremadura eligió, el 16 de julio de 2022, a María Guardiola como presidenta de la formación y su candidata a la presidencia de la Junta de Extremadura para los comicios de 2023. Resuelve así la interinidad prolongada del liderazgo del expresidente autonómico José Antonio Monago, que debería haber sido reelegido o relevado en 2021, según señalamos en el informe de aquel año. El apoyo interno a María Guardiola implicó la retirada de la disposición a ocupar la misma responsabilidad del actual alcalde de Plasencia, Fernando Pizarro. La actividad municipal del Partido Popular en Extremadura ha destacado por dos flancos principales. De un lado, por la inestabilidad de su situación en Mérida. La agrupación local de la capital ha sido regida por una comisión gestora que dimitió en diciembre de 2022, en protesta por la gestión de la dirección autonómica. De otro lado, la alcaldía de Badajoz ha cambiado de formación política pero no de titular: el alcalde (Ignacio Grajera) pertenecía a Ciudadanos hasta este año, pero fue designado como candidato del Partido Popular para la reelección al cargo en diciembre de 2022, y se ha afiliado a esta última formación.

La nueva afiliación del alcalde pacense en las filas del PP parece apuntar a que Ciudadanos pierde peso en la gobernanza regional, aunque el partido, sin embargo, no ha sufrido cambios en el grupo parlamentario en la Asamblea regional ni en su dirección autonómica durante 2022. Es la única formación parlamentaria que no ha comunicado al terminar el año quién será su próximo can-

didato a la presidencia de la Junta de Extremadura, posiblemente a la espera de resolver a principios de 2023 la definición de su gobernanza nacional.

Podemos Extremadura, por su parte, proclamó el 4 de noviembre a su coordinadora regional, Irene de Miguel, como candidata a la presidencia de la Junta de Extremadura. También anunció en la misma fecha la mayoría de las candidaturas locales, sin cambios significativos respecto de 2019 en los principales municipios de la región.

Vox, que carece de representación parlamentaria en la Asamblea de Extremadura, continuó en 2022 haciendo frente a una crisis interna en la provincia de Badajoz. En particular, la dirección provincial dimitió en bloque el 5 de octubre de 2022, con un posible proceso judicial en marcha por presuntos delitos de revelación de secretos. Conserva, en todo caso, su importante representación en el Congreso de los Diputados con un diputado por cada provincia extremeña (siendo, así, el tercer partido con representatividad de circunscripciones extremeñas en las Cortes Generales, detrás del PSOE y PP).

2.3. La cooperación transfronteriza en la región

La Cumbre Ibérica que con carácter anual reúne a los Gobiernos de España y Portugal, este año 2022, en su trigésimo tercera edición, tuvo lugar en noviembre en el municipio portugués de Viana do Castelo. En esta convocatoria, la región extremeña, como no podía ser de otra forma dada su condición de frontera, estuvo presente entre los objetivos propuestos y algunos de los resultados alcanzados. En concreto, el primero y más significativo lo constituye la firma de un instrumento de cooperación, de entre los once que se firmaron, que directamente afecta a Extremadura: el Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Ciencia e Innovación de España y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Enseñanza Superior de Portugal, para la creación y desarrollo del Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento Energético, ubicado en principio en la ciudad de Cáceres. Este acuerdo internacional se enmarca en el fortalecimiento del Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL), en un contexto de penetración de las energías renovables y de entrada de nuevos vectores en el mix energético, como el hidrógeno renovable, y del refuerzo de la cooperación sobre innovación en el almacenamiento de energía.

Otros asuntos que también fueron tratados en la Cumbre hispano-lusa y que son de interés para la Comunidad extremeña, se refirieron a materias como

el turismo transfronterizo, la prevención, anticipación y adaptación para aumentar la resiliencia ante la sequía, la seguridad energética y alimentaria, la transición verde y la transformación digital, así como una recuperación económica incluyente y sostenible, entre otras muchas cuestiones en las que ambos países se proponen colaborar. Destacamos, en particular, dos relacionadas con las infraestructuras extremeñas: por un lado, ambos países incidieron en su interés por el objetivo de repoblar y atraer nuevos perfiles demográficos, y de promover la cooperación de los territorios transfronterizos, principalmente a través de la accesibilidad transfronteriza por carretera aludiéndose expresamente, entre otras, a la conexión Branco-Monfortinho-Moraleja y al puente internacional Nisa-Cedillo. Por otro lado, se reiteró la importancia de las conexiones ferroviarias hispano-lusas, resaltándose la puesta en servicio de los 150 km de línea de alta velocidad entre Badajoz y Plasencia, así como los importantes avances producidos tanto en el resto de los tramos de la conexión Madrid-Lisboa como en las conexiones Porto-Vigo y Mérida-Puertollano.

Con anterioridad, el 22 de agosto de 2022 la Comisión Europea había aprobado el Programa Interreg España-Portugal (POCTEP) 2021-2027. Este es el mayor programa de cooperación transfronteriza de la Unión Europea. El programa, elaborado por España y Portugal, tiene la finalidad de afrontar desafíos clave en el área fronteriza entre ambos países, y recibirá para este periodo una contribución de los fondos FEDER de más de 320 millones de euros.

Nuestra región, integrada en el área de cooperación Centro/Extremadura/Alentejo, podrá participar durante su vigencia en las diferentes convocatorias en línea con las prioridades marcadas por el programa, a saber: 1) consolidar el ecosistema de innovación, científico y tecnológico, potenciar la creación de redes de conocimiento y empresariales, fomentar la digitalización y mejorar la competitividad empresarial, en especial de pymes y micropymes; 2) maximizar el aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio y el desarrollo de iniciativas y sectores clave, avanzando en la especialización inteligente; 3) avanzar en la transición ecológica y la adaptación al cambio climático del espacio transfronterizo a través de la cooperación como herramienta para el fomento de la economía verde y la economía azul; 4) proteger y conservar la biodiversidad en los espacios naturales y rurales y valorizar los ecosistemas naturales y el medio ambiente urbano del espacio transfronterizo a través de la cooperación; 5) afrontar el reto demográfico en el espacio fronterizo, creando condiciones de vida atractivas basadas en el acceso al mercado de trabajo, servicios públicos esenciales, accesibilidad y aplicando principios de inclusión so-

cial e igualdad de oportunidades y trato; 6) impulsar a través de la cooperación transfronteriza el desarrollo de estrategias multisectoriales de desarrollo integrado y sostenible; y 7) superar los obstáculos fronterizos mediante la aplicación de un enfoque transformador de gobernanza multinivel a la cooperación transfronteriza.

En la edición anterior (2014-2020) nuestra Comunidad ejecutó 365.769.686 euros FEDER mediante la financiación de 237 programas. Destacan dos proyectos por su incidencia en el estrechamiento de la cooperación transfronteriza en la Raya: los proyectos “Redes de Alerta Temprana” y “Vigilancia Ambiental para Protección Civil”, dirigidos a prevenir, corregir y formar, frente a tres grandes riesgos: inundaciones, radiactividad e incendios forestales. La importancia de estos proyectos, cuyos resultados fueron presentados por la Consejera de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio en julio de 2022, viene dada, fundamentalmente, por su carácter estructural al participar y estar liderados por las instituciones hispano-portuguesas. Los principales miembros que colaboran y coordinan esfuerzos en el marco transfronterizo, en estos proyectos, son la Dirección General de Emergencias, Protección Civil e Interior, la Dirección General de Política Forestal y la Universidad de Extremadura, de la parte española; y la Agencia Portuguesa de Ambiente, y la Autoridad Nacional de Protección Civil, de la parte portuguesa.

2.4. Extremadura en Europa

La posición de Extremadura en Europa viene fundamentalmente definida por la pertenencia de España a la Unión Europea y, de forma quizá menos conocida socialmente, al Consejo de Europa. Desde el punto de vista sustantivo, la vinculación de Extremadura con Europa durante 2022 estuvo marcada por acontecimientos similares a los reseñados en años anteriores, si bien influidos de forma notable por la guerra en Ucrania recrudecida a partir de febrero.

La presencia del Presidente de la Junta de Extremadura en el Comité Europeo de las Regiones (UE) celebrado en enero de 2022 evidenció la posición, y los intentos de incidencia, de la comunidad autónoma en algunos temas clave para esta: desde la inclusión de la variable demográfica en la planificación de la inversión europea, hasta la singular participación extremeña en el marco de la autonomía estratégica en materia de energía, dentro del Pacto Verde Europeo.

De hecho, la inversión de la Unión Europea en la región es más que notable,

siendo la única comunidad española que aún es considerada como objetivo prioritario de la Unión por su situación socioeconómica (al estar su PIB por debajo del 75% de la media comunitaria). Según los informes y declaraciones de la Junta de Extremadura, en 2022 aún continuaba siendo ejecutada la inversión de los fondos europeos propios del marco presupuestario plurianual 2014-2020 (prorrogado por la pandemia), que habrían alcanzado en total para Extremadura la cifra de 2.389,5 millones de euros. En el nuevo marco (2021-2027), el Ejecutivo autonómico espera que la comunidad extremeña perciba alrededor de 3.597 millones de euros de inversión europea.

Desde un punto de vista institucional, el 11 de mayo de 2022 se celebró la ya clásica entrega, por Su Majestad el Rey, del Premio Europeo Carlos V, de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste (que en su XV edición ha recaído en el Foro Europeo de la Discapacidad). Precisamente, su escenario habitual (el Real Monasterio de Yuste) ha sido propuesto durante el 2022 por el Gobierno de España para recibir el Sello del Patrimonio Cultural Europeo.

Otra importante cita institucional de carácter europeísta que también ha tenido lugar en la región ha sido el acto de firma del Acuerdo de Asociación de España 2021-2027, entre representantes del Gobierno de España y de la Comisión Europea, que tuvo lugar el 16 de diciembre de 2022, en Cáceres.

Finalmente, conviene subrayar uno de los aspectos más importantes para la región de los que son discutidos en las instituciones comunitarias: la Política Agraria Común (PAC). Esta política europea justifica la relevancia para Extremadura de la Coalición de Regiones Agrarias Europeas y la alta participación de representantes del Ejecutivo autonómico en espacios europeos vinculados a esta cuestión durante 2022 (con reiterados viajes europeos de la Consejera competente).

2.5. Vegas Altas, el nombre de la fusión en curso de Don Benito y de Villanueva de la Serena

Este año se ha consolidado la determinación política para el proyecto de fusión de los municipios de Don Benito y Villanueva. Este proceso se inició formalmente el 8 de noviembre de 2021, con sendos Acuerdos del Consejo de Ministros en los que se autorizaba las respectivas consultas populares en ambas localidades, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, quedando fijada la fecha de las con-

sultas para el 20 de febrero de 2022. En el Informe de 2021 señalamos el fuerte respaldo institucional que había concitado ya entonces el proyecto: todos los grupos políticos con representación parlamentaria autonómica y en ambas corporaciones, numerosos actores significativos de la sociedad civil (local y extremeña), y del mundo académico, relevantes agentes sociales y económicos, y diversas autoridades de todo el país. En septiembre de 2021, de hecho, las encuestas daban un apoyo a la fusión del 76%, muy por encima de la barrera requerida por los respectivos gobiernos municipales para continuar adelante con el proceso (del 66% de los votos emitidos), si bien era inferior en el caso de Don Benito (donde alcanzaba el 69% según la encuesta del Diario HOY).

Con este contexto, el 20 de febrero de 2022 se celebraron ambas consultas. En las dos localidades fueron llamadas a las urnas algo más de 51.500 personas, de las cuales unas 30.150 podían votar en Don Benito y en torno a 21.350 en Villanueva de la Serena.

El resultado de las dos consultas fue favorable a la fusión. En Villanueva de la Serena el apoyo recabó algo más del 90% de los votos, mientras que en Don Benito solo alcanzó el 66,27%, menos de tres décimas por encima del mínimo mencionado como barrera política de respaldo (66%).

La participación fue notablemente más alta en Villanueva de la Serena que en Don Benito, con una participación del 58,9% del censo en la primera frente al 50,4% dombenitense. En Don Benito ejercieron su derecho un total de 15.199 personas: 10.028 a favor de la consulta (66,27%), 5.026 en contra (33,21%), 78 votos en blanco (0,52%) y 67 fueron declarados nulos (0,44%). Fue destacado, también, que el apoyo en todas las entidades locales menores dombenitenses fue muy superior al recabado en el núcleo principal. En Villanueva de la Serena, por su parte, votaron 12.573 personas, de las que 11.339 (90,19%) apoyaron la fusión, 1.132 (9%) la rechazaron, hubo 60 (0,48%) votos en blanco y 42 (0,33%) fueron declarados nulos.

El apoyo a la fusión no pudo ser celebrado tan pronto como preveían los partidarios de esta por una suma de incidencias en el proceso de recuento, que atrasaron casi tres horas la publicación del resultado final. En síntesis, fallaron dos sistemas: el de recuento informático en Don Benito, por un lado, y la página web conjunta donde se publicaban los resultados de forma progresiva para ambas localidades.

De acuerdo con los fedatarios públicos de las Administraciones intervinientes, el recuento manual realizado por cuatro empleados públicos del Ayunta-

miento de Don Benito no sufrió ningún contratiempo, siendo público y abierto en dependencias municipales, y con la participación de representantes de la Delegación del Gobierno en Extremadura, de la Junta de Extremadura y de la Diputación Provincial de Badajoz.

El otro aspecto desafortunado sumado al anterior fue el colapso de la página web en la que durante la noche del recuento del día 20 se empezaron a publicar los resultados. Un exceso de tráfico y de consultas sobre ella parece haber sido la causa de su bloqueo, tras aportar datos confusos en los que la consulta no parecía ofrecer los resultados suficientes favorables a la unión (esto es, por debajo del 66% de apoyo autoimpuesto por las autoridades políticas para continuar con el proceso). De hecho, con más de la mitad del cómputo de papeletas realizado en Don Benito, el “sí” a la fusión solo alcanzaba el 63%. Las dudas sobre el proceso, en todo caso, han servido de justificación para la constitución de una plataforma ciudadana (“Siempre Don Benito”) que planea concurrir a las elecciones de 2023 para frenar el proceso de fusión, y que presentó el 7 de julio de 2022 un recurso en el Juzgado Número 2 de lo Contencioso-Administrativo de Mérida, pendiente de resolución.

Asumido políticamente el resultado de la consulta, las dos Administraciones municipales iniciaron el proceso de elaboración de un convenio de fusión, en el que se recogen, por ejemplo, la determinación de las fórmulas de administración de bienes y gestión de servicios dirigidas a avanzar de forma paulatina en la unión efectiva, dada la divergencia de partida en los modelos de gestión de algunos servicios (como el abastecimiento de agua o la recogida de residuos, entre otros muchos). La resolución administrativa de carácter definitivo corresponderá, en todo caso, al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en 2027.

El proceso político-administrativo ha motivado la constitución de cinco grupos de trabajo: 1) Coordinación de los trabajos previos a la fusión de la gestión del periodo transitorio; 2) Urbanismo y ordenación del territorio; 3) Hacienda y Patrimonio; 4) Recursos Humanos; y 5) Trabajo para el Estudio, Identificación y Propuesta de la Denominación del futuro municipio.

De todos ellos, el que ha generado mayor controversia en 2022 fue el quinto grupo mencionado, destinado a la búsqueda de una denominación adecuada para el nuevo municipio. Este grupo fue constituido como una comisión integrada por catorce personalidades académicas y del ámbito cultural (César Charro, Esther Rodríguez, Manuel Casado, Víctor Guerrero, Trinidad Nogales,

Carmen Fernández-Daza, M^a Pilar Montero Curiel, Antonio Barrantes, Diego Soto, Julio Carmona, María Victoria Pineda González, Jesús Sánchez Adalid, Mercedes Pérez Gallego y Susana Martín Gijón). Comenzó sus sesiones el 17 de marzo de 2022, y el 31 de mayo de 2022 dieron a conocer sus dos propuestas: Concordia del Guadiana o Mestas del Guadiana. Sin embargo, ambas opciones suscitaron un notable rechazo popular por vías informales, hasta el punto de que los alcaldes de ambos municipios terminaron por comunicar el rechazo explícito a las dos denominaciones propuestas el 2 de junio de 2022.

Como resultado del rechazo, la decisión pasó a ser asumida por una reunión de los portavoces municipales de ambos ayuntamientos el 20 de julio de 2022, y comunicada ese mismo día: finalmente, el nombre acordado fue “Vegas Altas”. Sin embargo, esta propuesta ha encontrado un nuevo rechazo en una entidad pedánea de otro municipio extremeño (Navalvillar de Pela) que precisamente se llama Vegas Altas. La protesta de sus vecinos cuestiona, de nuevo, el futuro de la elección.

En todo caso, se prevé culminar el proceso jurídico de fusión en el primer trimestre de 2027, de forma que las elecciones municipales previstas en la primavera de ese año den lugar a la primera corporación del nuevo municipio. Para entonces no solo se habrán unido bajo una misma administración local los dos núcleos poblacionales principales de Don Benito y Villanueva de la Serena, sino también sus actuales entidades locales menores: las siete dombenitenses (El Torviscal, Gargáligas, Conquista del Guadiana, Ruecas, Vivares, Hernán Cortés y Valdehornillos) y las tres de Villanueva de la Serena (Valdivia, Zurbarán y Entrerriós).

2.6. Las infraestructuras regionales

En el año 2022 la inversión en infraestructuras regionales ha aumentado gracias a los fondos europeos, pero su gestión y ejecución parece que sigue siendo ineficaz e ineficiente. La ausencia de una planificación estratégica sobre este particular impide, en la práctica, que Extremadura crezca y aproveche su potencial como líder en producción de energías renovables. Así, pese a contar con partidas de inversión presupuestadas, los retrasos en su ejecución hacen que muchos proyectos queden inactivos durante años, a la espera de ser materializados.

En relación con la red ferroviaria, una de las noticias más relevantes tuvo

lugar durante el periodo estival, con la inauguración de la primera fase de alta velocidad en el tramo Plasencia-Badajoz. El 18 de julio se inauguró, con la presencia de Su Majestad el Rey y del Presidente del Gobierno, lo que se suponía que debía de ser un tren de alta velocidad que mejoraría el tránsito de mercancías y personas en la región. Como dato anecdótico, la invitación oficial del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana tuvo que ser modificada, pues hablaba de “inauguración del AVE”. El revuelo causado ante lo que se sintió como una ofensa llevó a la modificación del término por otro más ajustado a la realidad, pasando a denominarse “primera fase de la línea de alta velocidad de Extremadura”.

Sin embargo, lo cierto es que el modelo Alvia S-730 no ha supuesto una mejora que contribuya al crecimiento económico de la Comunidad Autónoma de Extremadura. El tren ha sufrido múltiples averías desde su inauguración (averías que provocaron el cese de varios responsables de RENFE) y la región sigue sin contar con vías electrificadas y un ancho universal que permita recortar tiempos en los desplazamientos. Así, la velocidad máxima no supera los 180 km/hora (siendo la velocidad media de poco más de 100 km/hora), lo que resta atractivo a este tipo de transporte e impide que pueda calificarse como “alta velocidad”, conforme a lo dispuesto en el Anexo II, apartado 1, del Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias, sino como “línea de altas prestaciones”.

Por otra parte, debe señalarse que uno de los factores que ha contribuido a recortar el tiempo de los trayectos no ha sido el nuevo modelo de tren, sino la eliminación de la parada en la estación de Plasencia, de las más de diez que realiza en su trayecto Badajoz-Madrid. Actualmente, el tren ya no para en Plasencia sino en Monfragüe, estación anterior y próxima al municipio placentino, por lo que se obliga a todos los ciudadanos de la zona norte de la provincia cacereña a hacer un transbordo en autobús, con la incomodidad y pérdida de tiempo que ello supone.

Otro de los problemas del sistema ferroviario extremeño que no se resolverá a corto plazo es la exclusión del tramo Plasencia-Salamanca de la Red Básica del Corredor Atlántico. A pesar de la voluntad de la Unión Europea de vertebrar todo el oeste de la península ibérica con el resto del continente por ferrocarril, lo cierto es que se ha excluido este tramo de la Red Básica, cuyo plazo máximo de construcción es 2030. Debido a esta exclusión, la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad una propuesta que recoge el compromiso de la Junta de Extremadura de solicitar al Gobierno de la Nación que exija la inclusión del

tramo Ruta de la Plata en el Corredor Atlántico.

En definitiva, el 2022 ha estado plagado de promesas e intentos fallidos de mejorar la calidad de las comunicaciones ferroviarias. A cierre del año, los extremeños siguen esperando la llegada a su tierra, ya no del AVE, sino de un verdadero tren de alta velocidad. Para ello, hace falta voluntad política, agilidad en los trámites administrativos y una inversión adecuada. En cuanto al Corredor Atlántico, la región sigue sufriendo una parálisis todavía peor. En unos tiempos donde conceptos como “cohesión”, “integración” y “solidaridad” se esgrimen cual título universal de toda política territorial, parece un tanto desconcertante que Extremadura siga padeciendo, en la segunda década del siglo XXI, un agravio comparativo de tal magnitud en la prestación de un servicio público de interés general, tan esencial para el desarrollo socioeconómico de un territorio, como es el transporte ferroviario.

Respecto a la red de carreteras, el hito más importante del año quizás sea la adjudicación de la construcción del primer tramo (de 13 km) de la autovía A-58, que unirá Cáceres y Badajoz. El contrato tiene un valor de 78,6 millones de euros y su ejecución supondrá la conexión con la autovía A-66. El proyecto de una autovía que conecte las dos capitales provinciales se inició en el año 2006 y hasta el año 2022 no se ha dado el primer paso. La lentitud en la licitación de los contratos de obras y servicios supone un freno al crecimiento económico regional.

Asimismo, debe destacarse el socavón provocado por la borrasca Efraín el 13 de diciembre en el punto kilométrico 45 de la carretera nacional N-523. Dicho incidente ha provocado que los vecinos de los municipios de Puebla de Obando y de Roca de la Sierra, que comparten servicios públicos, tengan que tomar rutas alternativas por las autovías A-5 y A-66, con la pérdida de tiempo que ello supone.

De momento, la solución provisional propuesta por la Administración General del Estado, que aún no se ha implementado, tiene por objeto la construcción de un puente para el paso de vehículos ligeros. No obstante, se prevé que la reparación definitiva sea rápida, ya que todos los desperfectos causados por las lluvias se han declarado como “zona gravemente afectada por una emergencia de protección civil”, lo que agilizará los trámites de contratación y la disposición de las partidas de gasto.

Dentro del Plan Estratégico Plurianual de Infraestructuras 2016-2030, destacan los avances en la construcción de la Ronda Sureste de Cáceres y la Ronda Sur de Badajoz. En el mes de diciembre se aprobaron las licitaciones de contra-

tos de asistencia técnica para la redacción de los proyectos de construcción (tramos 1 y 4) de la Ronda Sur de Badajoz, así como el de asistencia técnica a la dirección, control y vigilancia de las obras de construcción del tramo 2 (EX-100 – EX- 206) de la Ronda Sureste de Cáceres.

A nivel provincial, debe tenerse en cuenta la aprobación por parte del Pleno de la Diputación de Cáceres del Programa de inversiones en carreteras incluidas en la red viaria provincial 2022/2023, dotado con 3.251.000€ para el año 2022. En cuanto a la Diputación de Badajoz, destaca por su peculiaridad el proyecto dirigido a la creación de miradores paisajísticos en carreteras provinciales como fórmula de dinamización del turismo sostenible. Los pliegos de contratación han sido publicados en el mes de noviembre de 2022, motivo por el cual la construcción de estos miradores se iniciará previsiblemente en 2023.

Una mención sucinta merecen las infraestructuras hidráulicas y las inversiones realizadas en este ámbito durante este año. En el último Consejo de Gobierno del año 2022 se llevó a cabo la autorización de diecinueve contratos para mejorar el ciclo urbano del agua de treinta y seis municipios. La inversión asciende a 38.652.249,95 euros, a los que se suman otros 888.700,50 euros para los trabajos de asistencia técnica a la dirección de cuatro de estas obras. En total, han sido cincuenta y tres las actuaciones llevadas a cabo en materia de saneamiento y abastecimiento en la comunidad autónoma, siendo el volumen económico total de la inversión superior a sesenta y seis millones de euros.

Finalmente, y pese a ser una infraestructura débil y poco potenciada en la región, no pueden obviarse las comunicaciones aéreas. Como dato de interés, en el mes de mayo la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica dictó una declaración de impacto ambiental negativa a la propuesta de ubicación de un aeródromo en la zona de Los Arenales (en el término municipal de Cáceres). El motivo de la denegación es la posible afectación de terrenos declarados como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA). En consecuencia, el impacto negativo que supuestamente podría tener el aeródromo sobre la fauna y la flora impide su construcción en el terreno propuesto.

Asimismo, en el mes de julio la Agencia Estatal de Seguridad Aérea prohibió toda actividad aeronáutica sobre los terrenos de La Cervera, también situados en la provincia de Cáceres. En definitiva, la prohibición de vuelos ultraligeros junto a la declaración de impacto ambiental negativa ha supuesto que la segunda Provincia con mayor extensión de España siga sin contar con un aeródromo.

Este déficit coloca de forma palmaria a Extremadura en una posición de desventaja competitiva pese a su situación geográfica estratégica.

En relación al aeropuerto de Badajoz, en el mes de mayo de 2022 se incrementó la frecuencia de vuelos Badajoz-Madrid a 20 semanales y, como novedad, la aerolínea Air Nostrum ofrecerá una nueva ruta entre Badajoz y Gran Canaria durante el verano de 2023. Por otro lado, las numerosas cancelaciones de vuelos a causa de la niebla siguen siendo un mal endémico del aeropuerto, al que no se acaba de poner solución. El motivo es que la pista cuenta con un sistema anti-niebla de aterrizaje instrumental (ILS, por sus siglas en inglés) de tipo I – el más básico –, como ya contábamos en un Informe anterior. Ello impide a las aeronaves operar en condiciones de baja visibilidad. La ausencia de inversión en nuevas tecnologías que faciliten el tráfico aéreo supone un problema más cuya consecuencia es el aumento de los desvíos y cancelaciones de vuelos durante los meses de invierno.

3. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

3.1. la actividad legislativa parlamentaria y gubernamental

La actividad normativa tanto de la Asamblea como de la Junta de Extremadura ha sido realmente reducida esta anualidad. En línea con la tendencia de los últimos años, el número de leyes formales aprobadas ha sido escaso, siendo un total de seis, tres más que las leyes aprobadas el año pasado, y las mismas que las aprobadas en 2020. El número de decretos-leyes gubernamentales dictados, por su parte, ha sido de seis, frente a los siete que se aprobaron en 2021, o las quince normas legales de urgencia destinadas en su integridad a paliar los efectos perniciosos del coronavirus en nuestra región durante el año 2020. Mientras que el cumplimiento de los mandatos estatutarios relativos a la buena administración y al mundo rural, como elemento diferencial, ha estado entre los fundamentos para la aprobación de nuevas leyes por parte del Legislador extremeño; las repercusiones de la invasión de Ucrania por Rusia ha sido el principal motivo que ha movido al Gobierno regional a decretar normas de urgencia para paliar sus efectos.

3.1.1. Las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura

Han sido seis las leyes aprobadas por la Asamblea regional a lo largo de

2022. Tres de ellas son de nuevo cuño, en el sentido de que tienen vida propia por sí mismas; dos de ellas se limitan a modificar normas con rango legal ya existentes en el ordenamiento jurídico autonómico, aunque su repercusión es importante puesto que se llegan a modificar parcialmente la friolera de treinta y siete leyes autonómicas; mientras que la última ley del año, como viene siendo habitual, aprueba los presupuestos generales de la comunidad autónoma para el 2023. La mayoría de estas leyes se caracterizan por sus largas exposiciones de motivos que sirven para fundamentar los cambios y las novedades normativas que se introducen, unos cambios y unas novedades que se inscriben, principalmente, en el contexto de hacer efectivos los mandatos estatutarios alusivos al principio de buena administración, la calidad en la prestación de servicios públicos o la participación de los ciudadanos en la actividad pública; motivos que suponen, a la postre, como hemos indicado, la modificación en muchos casos de un elenco considerable de las normas legales que conforman el ordenamiento jurídico autonómico.

A) *La Ley 1/2022, de 8 de marzo, de modificación del Decreto-ley 5/2021, de 9 de junio, por el que se regulan y establecen ayudas directas a autónomos y empresas, financiadas por el Gobierno de España; se establecen las bases reguladoras de ayudas urgentes en el marco del desarrollo del Plan Corresponsables; se modifica el Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, por el que se aprueba una subvención para refuerzo del sistema de garantías de Extremadura, se establecen ayudas financieras a autónomos y empresas, y se adoptan medidas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y de patrimonio histórico y cultural, para afrontar los efectos negativos del Covid-19 y se modifica la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura.* Un primer aspecto llamativo de esta norma, y que denota una cuestionable técnica legislativa, es lo extenso de su nomenclatura, y que no es más que una mera reproducción de su artículo único. En todo caso, esta norma legal tiene por objeto la modificación de dos normas legales de urgencia aprobadas en los años inmediatamente precedentes, en línea con lo acordado en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, para “contemplar la presencia en el Pleno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura de vocales en representación de empresas y personas de reconocido prestigio en la vida económica de Extremadura”. De esta forma, se opera la modificación oportuna en el articulado de los dos decretos-ley afectados mediante los cuales se regulan ayudas dirigidas al sector empresarial regional.

B) *La Ley 2/2022, de 1 de abril, de bibliotecas de Extremadura*. Esta norma legal recuerda en su preámbulo que han transcurrido más de veinte años desde que se aprobó la anterior Ley de Bibliotecas de Extremadura (1997), disposición que queda derogada, y cómo en este tiempo ha evolucionado la forma de trabajar de las bibliotecas, pues “ya no lo hacen como entes aislados que sirven tan solo a su población”, sino que ahora trabajan de forma cooperativa, “formando parte de redes en las que acompañan y se acompañan de otros servicios bibliotecarios, con cuya unión multiplican su valor social para una comunidad local y a la vez globalizada”. Estas circunstancias hacen necesario, además de conveniente, adecuar e incorporar al marco legislativo autonómico aspectos organizativos, estructurales y procedimentales “para llevar a cabo una adaptación de dicha normativa a las nuevas necesidades surgidas como consecuencia de los profundos cambios que se han producido en la sociedad en los últimos años”.

Esta norma legal tiene como objetivo último “establecer las bases y la estructura necesarias para la planificación, organización, funcionamiento y coordinación del Sistema Bibliotecario de Extremadura, garantizando el derecho de acceso a la cultura y al conocimiento de todas las personas en condiciones de igualdad”. La nueva ley regula, en primer lugar, la estructura organizativa del Sistema Bibliotecario de Extremadura y la de los centros que lo componen. Asimismo, en segundo lugar, crea y regula el funcionamiento de la Red de Bibliotecas de Extremadura, que se define como el conjunto organizado y coordinado de las bibliotecas públicas existentes en la región. Además, se establece el deber de información y colaboración entre instituciones y centros integrados en el Sistema Bibliotecario de Extremadura y en la Red de Bibliotecas, así como las consecuencias de su incumplimiento.

C) *La Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura*. En el contexto actual de cambio demográfico, que está experimentando nuestro país de manera similar a otros países de nuestro entorno, motivado por factores como el envejecimiento de la sociedad, las bajas tasas de fertilidad y de natalidad o los desequilibrios en la distribución territorial de la población, el Legislador autonómico ha adoptado medidas para revertir esta situación. Si bien es cierto que Extremadura “no sufre un proceso de despoblación acuciante”, tampoco se encuentra al margen de esta dinámica, dada su caracterización sociodemográfica, económica y territorial que está determinada por una “serie de factores como la amplitud y heterogeneidad de su espacio geográfico, la fuerte dispersión demográfica y el estancamiento poblacional en la mayoría de sus núcleos de población”. En este sentido, el propio Estatuto de

Autonomía reconoce como elementos diferenciales de la región, que han de orientar la actuación de los poderes públicos extremeños, entre otros, el predominio del mundo rural y la baja densidad de su población y su dispersión, entendida como dificultad relativa de acceso a los servicios y equipamientos generales (art. 1.4 EAEEx). A partir de estas consideraciones, esta norma legal “pretende realizar un enfoque global del problema demográfico y territorial desde los distintos ámbitos sectoriales, con el fin de paliar y revertir los negativos efectos del cambio demográfico”.

Esta disposición tiene por objeto “establecer un marco de actuación en materia demográfica y territorial en Extremadura, prestando especial atención a la lucha contra la despoblación, así como garantizar los servicios básicos e igualdad de oportunidades para sus habitantes, mediante la adopción de medidas que promuevan el desarrollo social inclusivo, económico, cultural y ambiental, sostenible y equilibrado, en todo el territorio regional” (art.1.1). La ley tiene un marcado carácter transversal dirigido a implementar el enfoque demográfico en las políticas sectoriales, regulando en cada una de ellas los instrumentos necesarios (fundamentalmente de fomento y medidas e incentivos fiscales) para hacer efectiva la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura, aprobada este mismo año mediante una norma reglamentaria (Decreto 32/2022, de 30 de marzo). En concreto, tras definir los “Principios de actuación y organización de la política demográfica de Extremadura” (título primero), el título segundo de la ley, compuesto por catorce capítulos, recoge todas las políticas públicas, así como las correspondientes medidas, destinadas a hacer frente al reto demográfico y territorial: agricultura, ganadería, política forestal y desarrollo rural; urbanismo y ordenación del territorio y vivienda; retorno de población y acogida de nuevos pobladores; acceso y descentralización de los servicios públicos (atención sanitaria, sociosanitaria, dependencia y economía de los cuidados; mayores; servicios educativos; transporte); administración; empleo y economía; apoyo a las familias; cultura, turismo y deportes; transición ecológica y sostenibilidad; industria; igualdad; y juventud. En cuanto a lo que se refiere al sistema de financiación de las medidas, es reseñable el brindis al sol contenido en el artículo 101 de la ley en el que se contempla la reclamación al Estado de un incremento sustancial del Fondo de Compensación Interterritorial, así como de asignaciones complementarias para hacer frente a las circunstancias socioeconómicas de Extremadura (art. 102).

D) La Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura. El propósito principal de esta norma, reiterada-

mente expresado en su extenso preámbulo, “es el de simplificar las relaciones entre la Administración y los administrados, removiendo cargas y flexibilizando y agilizando procedimientos”. Así presentada, esta ley viene a sumarse a otras normas autonómicas que con los mismos objetivos y prioridades se han ido aprobando en la región en los últimos años [es el caso, por ejemplo, de la Ley de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, de 2010; la Ley Extremeña de Grandes Instalaciones de Ocio (LEGIO), de 2018; o la Ley para una Administración más ágil, de 2019]. En concreto, con el fin de mejorar el funcionamiento de la Administración autonómica, y su sector público, esta ley establece, partiendo del principio de mínima intervención administrativa, “el marco general de racionalización del régimen de intervención administrativa sobre la actividad de las personas y entidades particulares (...), reduciendo los obstáculos normativos y administrativos para ofrecer una gestión más ágil y eficiente”.

En primer lugar, esta norma recoge los principios generales de una “nueva gobernanza pública por proyectos”, término que se define como “la forma de ejercer las potestades y las competencias administrativas trascendiendo las atribuciones propias de las consejerías”. Esta “nueva gobernanza pública”, concretada en el principio de transversalidad organizativa, en mecanismos de coordinación y colaboración, y en sistemas de acompañamiento individualizado, se materializa a través de la potenciación de la utilización de las encomiendas de gestión administrativa y las unidades administrativas de carácter provisional para la aceleración de proyectos y la atracción de inversiones. En segundo lugar, las declaraciones responsables y las comunicaciones se convierten en las técnicas preferentes para el reconocimiento o el ejercicio de un derecho, o el inicio y el desarrollo de una actividad, frente a las autorizaciones y las licencias. En esta línea, en tercer lugar, la ley establece previsiones en cuanto a la tramitación de datos, la reutilización de la información, el gobierno de los datos y la comprobación automatizada. Por último, se regulan las entidades de colaboración de certificación pudiendo ser acreditadas como tales los colegios profesionales “y aquellas personas jurídicas que se determinen reglamentariamente o en la normativa sectorial de aplicación y estén inscritas en el Registro General de Entidades de Colaboración”. Estas entidades podrán verificar la documentación que los interesados deban presentar a la Administración autonómica “pronunciándose sobre la suficiencia y la idoneidad de la documentación para los fines que legalmente procedan, dentro del ámbito de las respectivas profesiones”.

E) La Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los pro-

cesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos. Como la propia denominación de esta ley indica, esta norma legal tiene por objeto “poner en valor la utilidad y calidad en la prestación de los servicios públicos, así como la mejora en los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía” (art. 1). Para hacer efectivo este propósito, el Legislador autonómico procede a realizar una revisión de las normas existentes en el ordenamiento jurídico extremeño para incluir nuevas medidas que contribuyan a tales fines, lo que supone, en la práctica, la modificación de hasta treinta y siete leyes regionales y la derogación de numerosos artículos de nueve normas legales, relacionadas en la disposición derogatoria única. El volumen y la extensión de esta reforma legislativa, que supone la modificación de la gran mayoría de las leyes que conforman el ordenamiento jurídico regional, hace inevitable cuestionarse sobre la posible inseguridad jurídica que la misma ocasiona, que resulta no tanto del cambio normativo como de la inexistente labor de consolidación normativa operada por la Administración a través del servicio electrónico del Diario Oficial de Extremadura.

Sea como fuere, las reformas están agrupadas en capítulos temáticos, y quedando justificado en el extenso preámbulo de la ley las razones a que responde la modificación operada: las medidas introducidas en todas estas leyes tienen por finalidad principal la simplificación administrativa, la eficacia y la eficiencia en el servicio público, así como dotar al sector público extremeño de mayor agilidad administrativa. En concreto, según el rótulo que rubrica las medidas, las disposiciones legales afectadas cuyo articulado se ve modificado son:

a) Bajo el título “Medidas de impulso para facilitar la actividad empresarial” se modifican dos normas legales: la Ley 8/2018, 23 de octubre, del Comercio Ambulante de Extremadura; y la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.

b) Bajo el título “Medidas de intervención en materia medioambiental, patrimonio histórico y cultural, ordenación territorial y urbanística y festejos públicos y actividades recreativas” se modifican las siguientes cuatro leyes: la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura; la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura; y la Ley 7/2019, de 5 de abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

c) Bajo el título “Medidas en materia organizativa y de procedimiento” son nueve las leyes afectadas: la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura; la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura; la Ley 6/2019, de 20 febrero, del Estatuto de las Personas Consumidoras de Extremadura; Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre creación del Consejo Económico y Social de Extremadura; Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Ley 2/2005, de 24 de junio, de creación del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura; la Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada; la Ley 11/2014, de 9 de diciembre, de accesibilidad universal de Extremadura; la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; la Ley 11/2010, de 16 de noviembre, de pesca y acuicultura de Extremadura; y la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura.

d) Bajo el título “Medidas en materia de patrimonio, contratación y conciertos sociales” se modifican las siguientes cuatro normas legales: la Ley 2/2008, de 16 de junio, de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura; 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; y la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.

e) Bajo el título “Medidas en materia de subvenciones” se modifica la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura

f) Bajo el título “Medidas en materia de personal” se ven afectadas tres normas legales: la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura; la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y la Ley 10/2010, de 16 de noviembre, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura.

g) Bajo el título “Medidas en materia de prestaciones de servicios públicos” las normas legales modificadas son las cinco siguientes: la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extrema-

dura; la Ley 1/1999, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia y Reinserción de las Drogodependencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Ley 6/2006, de 9 de noviembre, de Farmacia de Extremadura; la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y la Ley 2/2020, de 4 de marzo, de apoyo, asistencia y reconocimiento a las víctimas de terrorismo de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

h) Bajo el título “Medidas sobre sociedades cooperativas y cooperativas de crédito” dos son las normas legales que sufren cambios: la Ley 9/2018, de 30 de octubre, de sociedades cooperativas de Extremadura; y la Ley 5/2001, de 10 de mayo, de Crédito Cooperativo.

i) Bajo el título “Medidas tributarias” se modifica el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Tributos Cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2018, de 10 de abril; y la Ley 2/2012, de 28 de junio, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

F) *La Ley 6/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2023.* Como ya sucediera en 2021, el último día del año, en un boletín extraordinario (el número 3 correspondiente a ese año 2022), se publicaban los presupuestos generales de la región para el año siguiente. El montante consolidado del gasto previsto asciende a 7.776 millones de euros, importe que representa un aumento del 11% respecto del año anterior (esto es, una diferencia de más de 774,6 millones de euros). Los presupuestos, en su conjunto, están diseñados partiendo de una estimación de crecimiento del PIB en un 1´85% para 2023 y del empleo del 0´85% de la comunidad autónoma. Las partidas más cuantiosas de estos presupuestos son, un año más, las referidas a la sanidad (con más de dos mil millones de euros) y a la educación (con 1.308.948.181 euros).

En la exposición de motivos se recalca la idea de que estos nuevos presupuestos “se dirigen a paliar el impacto de la inflación derivada del conflicto en Ucrania, para lo cual se ha elaborado un conjunto de actuaciones en el ámbito social y económico; a consolidar el cambio de nuestro modelo productivo; y a garantizar el carácter universal, gratuito y público de la sanidad y la educación”. Con este contexto de fondo, las cuentas públicas extremeñas tienen tres grandes ejes principales: el primero, centrado en la crisis económica y en la atenuación de los efectos de la inflación, con medidas como la gratuidad de los servicios de

transporte público regular de viajeros por carretera a todas las personas que tengan su domicilio habitual en un municipio de la región. El segundo, en el ámbito social, contempla medidas como el incremento de la Renta Extremeña Garantizada, un “flamante” plan de lucha contra la privación material o un nuevo plan de empleo con alcance para casi 30.000 ciudadanos. El tercero, dirigido a reforzar el tejido productivo regional, recoge acciones para mejorar la competitividad, la internacionalización, la modernización, la digitalización y la eficiencia energética.

3.1.2. La legislación de urgencia adoptada por la Junta de Extremadura

La utilización por el Ejecutivo regional de la fuente jurídica del decreto-ley en este ejercicio ha sido moderada, pues han sido un total de seis las normas con fuerza de ley de urgencia aprobadas en este 2022. Prácticamente todos los decretos-leyes han estado ligados a la adopción de medidas para reactivar la economía y para hacer frente a las repercusiones del conflicto de Ucrania en el ámbito económico. Incluso la norma legal de urgencia, que tiene como finalidad declarar de interés general el aprovechamiento de los recursos minerales de litio, existente o potencial, en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se vincula y es producto de la situación de crisis internacional.

A) *El Decreto-ley 1/2022, de 2 de marzo, de medidas urgentes de mejora de la calidad en la contratación pública para la reactivación económica.* Esta norma legal de urgencia tiene por objeto y finalidad “mejorar la calidad y eficiencia de la contratación pública en determinados ámbitos estratégicos para contribuir al impulso de la recuperación, la inversión y el crecimiento sostenible e innovador en la Comunidad Autónoma de Extremadura”. Muchos sectores productivos, especialmente el sector de la construcción y los sectores tecnológicos, se han visto afectados por el aumento exorbitante de los precios de las materias primas, el aumento de los precios del transporte marítimo de mercancías y de la energía en general, y de la eléctrica en particular. Consciente de este escenario, la Junta de Extremadura aprueba por vía de urgencia una serie de medidas, dirigidas a “(M)ejorar la eficiencia de la contratación pública para impulsar la recuperación, la inversión y el crecimiento sostenible e innovador en la Comunidad Autónoma”, que vienen a sumarse al conjunto de medidas, nacionales y autonómicas, adoptadas para responder al impacto económico negativo en la contratación pública por las consecuencias de la crisis de la COVID-19.

B) *El Decreto-ley 2/2022, de 4 de mayo, por el que se regula la actuación*

de la Junta de Extremadura y se establecen medidas urgentes en respuesta a los desplazamientos de personas por razones humanitarias a causa de la guerra en Ucrania, medidas urgentes de contratación pública y medidas fiscales. Como de su propia denominación se desprende, el objeto de esta norma legal de urgencia es múltiple: 1.º) el establecimiento de determinadas medidas de general aplicación a todas las personas desplazadas de Ucrania a causa del conflicto bélico; 2.º) la regulación de medidas específicas relacionadas con los menores de 18 años desplazados de Ucrania; 3.º) la regulación de las personas y familias solidarias y el establecimiento del régimen jurídico aplicable a los acogimientos temporales solidarios, regulando sus características y su procedimiento de formalización; y, 4.º) la fijación de medidas en materia de contratación pública, en materia de tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de Extremadura por parte del Estado y en materia de contratación de personal.

C) *El Decreto-ley 3/2022, de 31 de agosto, por el que se regulan ayudas temporales excepcionales en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) a agricultores y pymes en respuesta a las especiales repercusiones de la invasión de Ucrania por parte de Rusia.* El presupuesto habilitante que motiva la aprobación de este decreto-ley reside en el carácter extraordinario y excepcional de la “difícil situación en la que se encuentran las personas agricultoras y pymes del sector del arroz, acuciados por los efectos de la crisis derivada de la invasión de Ucrania unido a la incesante subida de los costes de producción y a la sequía que además está sufriendo el campo extremeño que ha conllevado no poder poner en producción unas 20.000 ha de arroz en la región por parte de más de 5.000 explotaciones familiares que están viendo que sus ingresos han caído en porcentajes próximos al 100 % poniendo muy complicado la viabilidad y continuidad de estas familias, al igual que las empresas dedicadas al secado y procesado de arroz que han cesado su actividad al no tener productos que transformar con la baja de numerosos puestos de trabajo”. Este decreto-ley regula una subvención única a tanto alzado, excepcional y destinada a los agricultores y pymes agroalimentarias extremeñas dedicadas al sector del arroz.

D) *El Decreto-ley 4/2022, de 31 de agosto, por el que se regulan ayudas temporales excepcionales a titulares de explotaciones agrícolas.* En la línea del decreto-ley precedente, utilizando el mismo argumentario centrado en el propósito de hacer frente a la “dramática situación” del sector agrario de la región y que “requiere la adopción con urgencia de medidas que solucionen” esta situación, esta norma excepcional regula “una subvención única a tanto alzado y ex-

cepcional destinada a las explotaciones agrícolas del sector del arroz y maíz afectadas por la sequía meteorológica en determinadas comarcas agrarias en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y por la situación de incremento de costes de cultivo derivadas de las consecuencias de la invasión de Ucrania por parte de Rusia”.

E) *El Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura.* La extraordinaria y urgente necesidad que mueve al Ejecutivo regional a aprobar este decreto-ley obedece, principalmente, a la coyuntura internacional del litio, mineral estratégico presente en Extremadura, siendo una de sus principales aplicaciones, entre otras muchas, la fabricación de baterías. El primer artículo de esta controvertida norma legal de urgencia declara de interés general el aprovechamiento de los recursos minerales de litio, existente o potencial, en todo el territorio de la región.

No menos conflictivo es el segundo artículo en el que se dispone, como consecuencia de la declaración de interés general efectuada, que el otorgamiento de cualquier concesión de explotación de los recursos minerales de litio en Extremadura estará vinculado y condicionado al cumplimiento de la obligación de que el tratamiento y el beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos de este mineral, se realicen necesariamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Estas previsiones son (y serán), cuanto menos, cuestionables (cuestionadas) a la luz de las libertades fundamentales del Derecho comunitario europeo y de las competencias estatales en materia de minas (circunstancias que ya han originado la correspondiente reunión, a mediados de diciembre de 2022, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura).

F) *El Decreto-ley 6/2022, de 30 de noviembre, por el que se regulan ayudas temporales excepcionales a titulares de explotaciones agrícolas afectadas por adversidades climatológicas.* El último decreto del año se dicta para hacer frente a la especial situación de dificultad de las explotaciones agrícolas dedicadas al cultivo del tomate radicadas en la zona regable del Canal de Orellana, provocada por la sequía meteorológica en la región y que ha ocasionado una falta de agua en sus reservas hidráulicas para poder dotar hídricamente a estos cultivos. La falta de agua ha conllevado la no puesta en cultivo de tomate en dicha zona, así como un fuerte incremento de subida de costes en 2022 en estas explotaciones. Esta situación especial ha llevado al Ejecutivo autonómico a aprobar esta norma legal de urgencia por la que se regula una subvención única a

tanto alzado y excepcional destinada a las explotaciones agrícolas del sector del tomate que se encuentran dentro de la zona regable oficial del Canal de Orellana afectadas por la sequía meteorológica y por la situación de incremento de costes de cultivo.

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 Presidente autonómico sólo ha hecho uso de su facultad de dictar decretos en tres ocasiones. El primer decreto presidencial de 2022 (Decreto del Presidente 1/2022, de 20 de enero) ha tenido por objeto el nombramiento de vocales del Consejo de Comunidades Extremeñas en representación de las Comunidades Extremeñas en el Exterior. El segundo decreto (Decreto del Presidente 2/2022, de 19 de septiembre) aprueba las bases reguladoras del Premio de Investigación a Tesis Doctorales Iberoamericanas de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste. El tercer y último decreto presidencial (Decreto del Presidente 3/2022, de 20 de octubre) establece las bases reguladoras de las ayudas destinadas a los programas de actividades de las Comunidades Extremeñas en el Exterior y sus Federaciones.

3.2.2. *Los decretos y acuerdos de la Junta de Extremadura*

El número de decretos del Gobierno autonómico publicados en Diario Oficial de Extremadura (DOE) en este año 2022 ha mantenido la media de los años anteriores superando la cifra de los ciento cincuenta (en 2021 se publicaron ciento cuarenta y cinco, números que contrastan con las ochenta normas reglamentarias aprobadas en 2020).

Muchos de ellos tienen naturaleza singular, mientras que algunos otros poseen un valor reglamentario. En relación con su temática, como sucede año tras año, son numerosos los decretos de la Junta referidos a la declaración de urgente ocupación de bienes y derechos en el marco de expropiaciones forzosas; la declaración de bienes de interés cultural; la concesión de la Medalla de Extremadura; el establecimiento de la ordenación y del currículo de enseñanza obligatoria; la formación profesional; la regulación de los sistemas de selección de las policías locales extremeñas; el establecimiento del catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas; la ordenación y el aprovechamiento de montes;

los incendios; los relacionados con convocatorias de subvenciones y otras ayudas en distintos ámbitos y materias (tales como la internacionalización de la empresa extremeña, la modernización de las explotaciones agrarias, la cría de razas ganaderas autóctonas, la rehabilitación energética de edificios, el desarrollo de pueblos inteligentes o las actuaciones relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente); o se aprueba el VII Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (Decreto 154/2022, de 21 de diciembre).

Un cuantioso número de los decretos gubernamentales tiene por objeto la organización administrativa, tanto en lo que se refiere a la reestructuración de consejerías, como a la creación o a la regulación de órganos, además de los relacionados con nombramientos y ceses de altos cargos de la Administración autonómica. El primer decreto del año (Decreto 1/2022, de 12 de enero) aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura. Por decreto se crea el Consejo Regional de Participación de la Infancia y la Adolescencia de Extremadura (Decreto 3/2022, de 12 de enero); se crea y regula, asimismo, el Registro de Agentes del Medio Natural de Extremadura (Decreto 92/2022, de 13 de julio); se regula el Comité Extremeño contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia (Decreto 99/2022); y, por último, se crea y regula la Comisión de Coordinación de los sistemas de protección y atención a menores en conflicto con la ley (Decreto 111/2022, de 31 de agosto).

Una mención especial merece el Decreto 32/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura, no tanto por el contenido de la Estrategia (cuyo objetivo general es “garantizar la igualdad de oportunidades favoreciendo iniciativas que contribuyan a mitigar y revertir, en lo posible, los efectos negativos del cambio demográfico y consolidar un sistema territorial cohesionado y funcional, sin discriminación entre zonas rurales y urbanas respecto a las oportunidades que ofrecen y el acceso a los servicios que prestan”), como por la forma en que se da publicidad a la misma, o, precisamente, por su falta de publicación oficial, saltándose todas las garantías que este principio implica. En efecto, el contenido del decreto que comentamos, publicado en el DOE núm. 66, de 5 de abril de 2022, se limita en su artículo único a aprobar su texto, así como a informar de que: “El contenido íntegro de la referida Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial se publicará en la web de la Consejería con competencias en materia de política demográfica y poblacional”.

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 once los acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación que se han publicado oficialmente en el DOE durante el presente año 2022.

A) Tres de estos acuerdos han sido, no obstante, adoptados en los meses de marzo, abril y diciembre centrándose en la resolución de controversias planteadas con respecto a dos leyes del año 2021: 1) El DOE núm. 57, de 23 de marzo de 2022, publicó el Acuerdo de 16 de marzo de 2022 en relación con el Decreto-ley 4/2021, de 4 de junio, por el que se adoptan medidas de extraordinaria y urgente necesidad orientadas a establecer la prestación a la demanda y garantizar el equilibrio económico de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera sometidos a obligaciones de servicio público, en el contexto actual de crisis sanitaria y sus efectos en el ámbito de la movilidad de las personas, así como a impulsar la autonomía local en materia de comercio ambulante. 2) El núm.75, de 20 de abril de 2022, y el núm. 238, de 14 de diciembre de 2022, del DOE publicaron dos Acuerdos, (de 12 de abril de 2022 y 7 de diciembre de 2022, respectivamente) en relación con la Ley 3/2021, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2022.

B) Cinco acuerdos tienen por objeto tres normas legales de urgencia aprobadas por el Ejecutivo regional: 1º) En relación con el Decreto-ley 1/2022, de 2 de marzo, de medidas urgentes de mejora de la calidad en la contratación pública para la reactivación económica, se ha adoptado el Acuerdo de 23 de junio de 2022 (DOE núm. 124, de 29 de junio de 2022) y el Acuerdo de 7 de diciembre de 2022 (DOE núm. 238, de 14 de diciembre de 2022). 2º) Por su parte, respecto del Decreto-ley 2/2022, de 4 de mayo, por el que se acuerdan medidas urgentes en respuesta a los desplazamientos de personas por razones humanitarias a causa de la guerra en Ucrania, medidas urgentes de contratación pública y medidas fiscales, las discrepancias competenciales se han resuelto mediante sendos Acuerdos de 14 de septiembre y 7 de diciembre de 2022. 3º) Por último, el 30 de diciembre de 2022, el DOE núm. 249 publicó el Acuerdo de 12 de diciembre de 2022 para el inicio de las conversaciones destinadas a la resolución de las discrepancias manifestadas en relación con el Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto,

por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura.

C) El Acuerdo de 23 de junio de 2022 (DOE núm. 124, de 29 de junio de 2022) y el Acuerdo de 7 de diciembre de 2022 (DOE núm. 238, de 14 de diciembre de 2022) solventan las discrepancias relacionadas con dos artículos (el 21 y el 59) de la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura

D) Con el Acuerdo de 7 de diciembre de 2022 (DOE núm. 238, de 14 de diciembre de 2022) se inician las negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con el artículo 30 (relativo a la acreditación y registro de entidades de colaboradoras de certificación) de la Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura.

4.2. La jurisprudencia con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura

Un año más, el largo conflicto jurídico que afecta a la ordenación urbanística de los terrenos de una isla en el embalse de Valdecañas (río Tajo) ha llegado hasta la más alta instancia judicial de nuestro país e, incluso, hasta el máximo intérprete constitucional. En efecto, por un lado, el Tribunal Supremo dictaba el 9 de febrero de 2022 sentencia por la que ordenaba la demolición de todas las actuaciones de transformación urbanística realizadas y en funcionamiento (“de todo lo construido”) en la zona de especial protección para las aves (ZEPA). Por otro lado, el 16 de noviembre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional admitía a trámite el recurso de amparo que presentaba la Junta de Extremadura contra dicha sentencia al apreciar que concurre “una especial transcendencia constitucional” porque en el mismo se plantea una “cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica”.

4.2.1. La resolución final de demolición total del residencial ilegal: la sentencia de 9 de febrero de 2022 del Tribunal Supremo

Después de más de quince años de litigio, el 9 de febrero de 2022 la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo dictaba la sentencia 162/2022 decretando la demolición total del complejo residencial Marina Isla de Valdecañas. Se estimaba así el recurso de casación núm. 7128-2020 interpuesto por la entidad Ecologistas en Acción-CODA, contra el

auto de 30 de junio de 2020 (confirmado en reposición por auto de 21 de septiembre de 2020), sobre ejecución de las sentencias de 9 de marzo de 2011 que declararon la nulidad del Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprobaba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas. La sentencia 162/2022 casa y deja sin efecto estos autos en los que se acordaba "la conservación del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento", y que ahora "deberán ser demolidas como el resto de las obras e instalaciones".

Recordemos que el auto de 30 de junio de 2020, dictado en ejecución de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 (SsTSJEx 195/2011 y 196/2011), acordó lo siguiente: 1) Que no concurría la imposibilidad legal de ejecutar las sentencias. 2) Declaró la imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias y determinó la forma en que se ejecutarían las sentencias. 3) Obligó a las partes (Junta de Extremadura, Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, y Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX) a aprobar un programa o plan con medidas para "la eliminación y minimización de la posible afectación al medio ambiente que se pueda producir por la actividad humana, en coordinación con el Plan de Gestión de la ZEPA y el resto de evaluaciones ambientales". 4) Condenó a la Junta de Extremadura al pago de indemnizaciones a favor de Ecologistas en Acción-Coda y ADENEX.

La impugnación de esta decisión en casación por Ecologistas en Acción ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se admitió a trámite, estableciéndose como interés casacional determinar: "Si cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de una sentencia -respecto de todo lo que ya ha sido construido- cuando, en otro caso, se verían seriamente afectados intereses de carácter socioeconómico o de otra índole, siempre que quede debidamente garantizada la integridad ambiental". En relación con las sentencias que ordenan la restauración de la legalidad urbanística vulnerada por la transformación llevada a cabo en terrenos no urbanizables de especial protección, como consecuencia de su integración en la Red Natura 2000, el Alto Tribunal argumenta que su ejecución "necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas, ejecución en sus propios términos que solo se exceptiona, conforme al art. 105.2 de la LJCA, por la imposibilidad material de llevar a cabo la reposición ordenada en las sentencias que se ejecutan eliminando tales actuaciones de transformación urbanística, en este caso 'el hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que

actualmente están construidas y en funcionamiento’, que son las que se mantienen en los autos de ejecución” (FD 4).

Sobre estas consideraciones, concluye el Tribunal que la supuesta falta de incidencia de lo ya construido en el medio ambiente no puede considerarse causa de imposibilidad material de ejecución respecto de las actuaciones urbanísticas ya realizadas y en funcionamiento, pues “la consumación de la transformación urbanística no preserva sino que cambia el destino del suelo objeto de la urbanización; como tal, la urbanización implica siempre una grave alteración y supone una reducción de facto de la superficie protegida; no cabe prever la transformación urbanística allí donde meramente lo permita la evaluación ambiental y, por la misma razón, no puede servir de justificación para mantener una transformación urbanística consumada; y tampoco que la zonificación del espacio protegido incluya núcleos urbanos que, como señala el Tribunal Constitucional, no es el caso de terrenos en "estado natural" que, habiendo sido ya incluidos en la Red Natura 2000, justamente para preservar sus valores ecológicos, se permita que sean sometidos *ex novo* a un proceso de transformación urbanística, con lo que esto conlleva para dichos valores” (FD 4).

Tampoco aprecia el Alto Tribunal causa de imposibilidad material de ejecución los graves perjuicios económicos para la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, valorados en la cantidad de 144.982.889,85 euros, que corresponden a la suma de la cantidad de 33.982.889,85 euros, por costes de demolición, y 111.000.000 euros por las posibles indemnizaciones a favor de los propietarios de las viviendas. Se argumenta al respecto que el art. 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, recoge el supuesto de condena a la Administración al pago de cantidad líquida, en cuyo caso habrá de acordarse el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable y, para el caso que la Administración estimare que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, podrá proponer al Juez o Tribunal que resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquella: “Es el legislador, por lo tanto, el que impide invocar como causa de imposibilidad material de ejecución, el grave detrimento para la Hacienda Pública, por la Administración que, en razón del pronunciamiento judicial, haya de responder de determinada cantidad, estableciendo como regla general la satisfacción en sus propios términos con cargo al correspondiente crédito presupuestario y, para el caso de que el cumplimiento en sus propios términos pueda suponer un trastorno grave, que habrá de razonarse y

someterse a la audiencia de las partes, lo que se establece no es el incumplimiento sino la forma que resulte menos gravosa para la ejecución de la sentencia” (FD 4).

4.2.2. *El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional*

A las Sentencias dictadas por nuestro Tribunal Constitucional sobre el asunto Valdecañas en años precedentes (SSTC 20/2020, de 10 de febrero, y 134/2019, de 13 de noviembre), este año se suma el Auto 150/2022, de 16 de noviembre, por el que se admite a trámite el recurso de amparo presentado por la Junta de Extremadura contra la sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 7128-2020, en la que se ordena la demolición de todas las actuaciones de transformación urbanística realizadas y en funcionamiento (“de todo lo construido”) en la zona de especial protección para las aves (ZEPA), y contra el Auto de 8 de abril de 2022, que inadmite a trámite el incidente de nulidad de actuaciones promovido frente a dicha sentencia.

El Gobierno regional solicita en su demanda de amparo que se declare la nulidad de las dos resoluciones judiciales mencionadas por violación de su derecho a la tutela judicial efectiva “desde una perspectiva doble: por infracción del derecho a un juez predeterminado e imparcial y por eventual exceso de jurisdicción e incongruencia en la resolución del recurso de casación”. Justifica el Ejecutivo regional, además, “la especial transcendencia constitucional” de este recurso en la necesidad de que el Tribunal Constitucional fije doctrina sobre ciertos problemas de algunos derechos fundamentales, en concreto “los derechos al juez ordinario predeterminado por la ley y al juez imparcial, así como sobre la necesidad de establecer doctrina constitucional sobre el posible exceso de jurisdicción del Tribunal Supremo e incongruencia de sus sentencias dictadas en casación”. El Pleno del Alto Tribunal acuerda admitir a trámite el recurso de amparo al apreciar que “concorre en el mismo una especial transcendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)], y porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social y económica [STC 155/2009, FJ 2 g)]”.

La decisión de admitir el recurso de amparo presentado por la Junta de Extremadura va acompañada de tres votos particulares, formulados por cinco magistrados del Alto Tribunal, que manifiestan la discrepancia con el auto de ad-

misión fundamentada, principalmente, en tres razones, centradas en: 1º) el papel y la configuración constitucional del procedimiento de amparo (incidiendo en su carácter excepcional, tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva, así como en su naturaleza subsidiaria); 2º) la “especial prudencia” que debe presidir la decisión de admitir los recursos de amparo; 3º) el cumplimiento de los requisitos para la admisión de este tipo de recursos (en particular, respecto a la falta de imparcialidad de dos de los magistrados firmantes de la sentencia). Los magistrados discrepantes resaltan, por un lado, los “inevitables inconvenientes inherentes” a la prolongación de la situación de pendencia de un litigio desarrollado en vía judicial que pervive ya más de quince años, por lo que su admisión a trámite implica prologar su resolución definitiva. Por otro lado, insisten en que ninguno de los problemas jurídico-constitucionales que plantea el recurso precisa de una resolución sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional, por carecer de “especial transcendencia constitucional”, de tal suerte que nada aportaría un nuevo pronunciamiento de este tribunal respecto de los derechos fundamentales invocados como vulnerados (derechos a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y al juez imparcial), sobre los que existe una doctrina constitucional “pacífica y constante”.

5. LA POSICIÓN DE EXTREMADURA COMO TERRITORIO ESTRATÉGICO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

En materia de transición energética y ecológica Extremadura ha demostrado, un año más, que cuenta con el potencial necesario para posicionarse como líder europeo en economía verde y circular. El interés que despierta la región a nivel internacional está atrayendo a numerosos inversores interesados en las energías renovables, los cuales han visto en la Comunidad extremeña una oportunidad única para generar riqueza de forma sostenible.

Contamos con el mayor parque fotovoltaico de España y la segunda reserva de litio más grande de Europa, lo que convierte a Extremadura en un pilar clave para el desarrollo y la ejecución de las políticas medioambientales de la Unión.

Lograr que la cadena de valor y el ciclo productivo se fijen por completo en el territorio son los dos retos más importantes a los que se enfrenta la Administración autonómica. Conseguir estos objetivos permitirá un crecimiento económico sin parangón en la historia de Extremadura, gracias al aumento de la recaudación fiscal, del producto interior y de las rentas ciudadanas.

La transformación del modelo productivo extremeño a través de la industria verde se presenta, en consecuencia, como un objetivo prioritario para combatir los males endémicos de la región, entre los que destacan la alta tasa de pobreza y desempleo, los bajos salarios, así como la despoblación. En esta línea apunta la producción normativa aprobada este año por la Asamblea autonómica y el Gobierno regional. En concreto, nos estamos refiriendo a la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, y a la Estrategia ante el reto demográfico y territorial, aprobada por Decreto 32/2022 de 30 de marzo.

5.1. El auge sostenido de la energía fotovoltaica y su aprovechamiento como polo de atracción e inversión

El sector fotovoltaico extremeño, con 5165 MW, representa el 27% del total nacional, según el Balance Fotovoltaico Extremeño del año 2022. Tal es el potencial de la región en generación eléctrica con tecnologías de base solar (fotovoltaica y termoeléctrica) que su producción supone aproximadamente el 134,3% de la demanda de energía de la Comunidad. En consecuencia, Extremadura podría autoabastecerse con energía limpia generando excedentes.

La transformación del modelo energético, unido a la capacidad productiva de Extremadura gracias a sus horas de sol – 3106 horas de radiación al año –, coloca a la región en una situación estratégica para atraer inversiones y transformar la economía regional. Los incentivos al autoconsumo, así como la constitución de comunidades energéticas o la implantación de energías renovables, han quedado configurados en el 2022 como una obligación del Poder Ejecutivo autonómico, tal y como se recoge en la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, en cuyo capítulo XI, rubricado “Transición ecológica y sostenibilidad”, se prevén las medidas de fomento que la Junta de Extremadura debe promover para propiciar la transición energética.

Sin duda, la ejecución de políticas dirigidas a incentivar nuevas formas de consumo tendrá como consecuencia la atracción y fijación de un sector industrial que se ha visto seriamente perjudicado por el alza de los costes de la energía. Ejemplo de ello es el anuncio de la instalación en Trujillo de una empresa dedicada a la producción de diamantes artificiales gracias a la energía solar. Así, la multinacional Diamond Foundry prevé iniciar la actividad en 2023, dándose el primer paso al publicarse en el DOE la aprobación definitiva del proyecto de

reparcelación de los terrenos donde se instalará la fábrica. La inversión supondrá la generación de 300 empleos directos y demuestra la potencialidad de la región para contar con una industria verde robusta.

Por otro lado, una de las noticias del año 2022 más relevantes en el ámbito de la transición energética ha sido la instalación de la planta fotovoltaica más grande de Europa – con una capacidad de 590 MWp – entre los municipios cacereños de Torrecillas de la Tiesa y Aldeacentenera-. Según Iberdrola – promotora del proyecto – la planta “Francisco Pizarro”, con 1.494.240 módulos fotovoltaicos, contribuirá a la independencia y autosuficiencia energética del continente europeo y tiene capacidad para abastecer a 334.000 hogares. La inversión ascendió a los 300 millones de euros y generó más de 1500 puestos de trabajo, siendo ocupados más de la mitad por trabajadores de la zona.

Otro hecho que causó cierto revuelo en la sociedad extremeña fue la declaración de nulidad del procedimiento expropiatorio de parte de los terrenos donde se ubica la planta fotovoltaica “Núñez de Balboa”, situada en el municipio pacense de Usagre. Recientemente, y a raíz del proceso contencioso-administrativo, el ex Alcalde y la ex Teniente de Alcalde han sido acusados por el Ministerio Fiscal por la presunta comisión de un delito de prevaricación administrativa a causa del presunto otorgamiento de licencias urbanísticas sin contar la promotora con las autorizaciones necesarias y en contra de los informes de la Secretaría-Interventora.

En definitiva, las grandes empresas energéticas apuestan por Extremadura como territorio clave para la producción de energía solar, siendo numerosos los proyectos autorizados por la Administración. Gracias a nuestra excelente ubicación geográfica, el futuro de la región se presenta esperanzador. Sin embargo, no debe caerse en la autocomplacencia, pues si no se articulan las condiciones adecuadas en materia de infraestructuras básicas, es muy probable que no seamos capaces de atraer la inversión necesaria para evitar el fenómeno de la despoblación.

Como reflexión final, queda pendiente para el año 2023 el aumento del autoconsumo por parte de empresas y Administraciones Públicas. Según datos aportados por la Consejería de Transición Ecológica y Sostenibilidad, de las 5.275 instalaciones fotovoltaicas de 2022 para autoconsumo energético, tan sólo 419 correspondieron a empresas y 72 a inmuebles de la Administración.

5.2. El litio extremeño como presente y futuro de la transición energética europea

El año 2022 ha traído cambios importantes en lo referente a la explotación de esta materia prima estratégica. Así, la empresa Extremadura New Energies – filial en España de la sociedad australiana Infinity Lithium – ha renunciado a su intención de explotar la mina de Valdeflores (Cáceres) a cielo abierto, proponiendo a la Junta de Extremadura la extracción soterrada. A pesar de este giro en los acontecimientos, parte de la sociedad civil cacereña sigue mostrándose en contra de la explotación, lo que constituye el principal hándicap de la iniciativa.

En este sentido, los poderes públicos autonómicos tienen una ardua tarea por delante en los próximos años, pues deben realizar un trabajo de comunicación política dirigido a sensibilizar y concienciar sobre la importancia del litio en la transformación del modelo energético. Las políticas de descarbonización y la necesidad de lograr una autonomía estratégica que reduzca la dependencia energética de la Unión Europea obligan a los Estados miembros a facilitar la explotación de este recurso en aras del desarrollo de una industria verde y sostenible.

Por otra parte, el 30 de diciembre de 2022 se publicó en el Diario Oficial de Extremadura (DOE) el proyecto de explotación minera de litio “Las Navas”. Este yacimiento es el segundo más grande de Europa y sus promotores (Lithium Iberia), aseguran que será la explotación más sostenible del continente. A diferencia del yacimiento de Valdeflores, el proyecto sigue su curso sin contratiempos. Se prevé que se extraiga una media de 1,2 toneladas anuales y se creen 430 puestos de trabajo directos, más 1500 indirectos.

Además de la explotación minera, el proyecto incluye una planta de beneficio que permitirá el procesamiento del mineral en bruto. Finalmente, la empresa promotora ha conseguido lograr un acuerdo estratégico con la sociedad Phi4tech, que instalará una fábrica de cátodos que se abastecerá del litio extraído de “Las Navas”. La inversión forma parte de un mismo proyecto integral donde quedará incardinada también la primera fábrica de celdas de baterías del sur de Europa. Esta fábrica contará con una ubicación estratégica, al situarse en la Plataforma Logística del Suroeste Europeo, en la ciudad de Badajoz. En el mes de junio la empresa promotora presentó el proyecto ante el Ayuntamiento de Badajoz y se prevé que la construcción se inicie en el segundo trimestre del 2023.

La producción media será de 600.000 unidades al año, lo que posicionará a la fábrica como una de las más importantes de Europa. De esta forma, se ga-

rantiza que la cadena de valor del litio quede fijada en Extremadura, pues tanto la extracción y el tratamiento del mineral como su transformación se llevarán a cabo dentro de la Comunidad.

La Junta de Extremadura, consciente de la importancia de este recurso para el futuro de la región, aprobó el 31 de agosto el Decreto-ley 5/2022 por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura. Esta norma de urgencia declara de interés general el aprovechamiento del litio en todo el territorio y obliga a las empresas a que el tratamiento metalúrgico y mineralúrgico se realice obligatoriamente en suelo extremeño.

A pesar de las buenas intenciones, la conformidad del decreto-ley con el Derecho de la Unión es más que dudosa, por lo que se prevé que las empresas impugnen toda sanción derivada del incumplimiento de la norma y el asunto termine en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No puede olvidarse que la libre circulación de bienes, capitales, servicios y mercancías es un principio fundamental reconocido por los Tratados europeos. Todo ello, sin contar con la posible invasión de competencias estatales, ya que la declaración de interés nacional de un recurso mineral corresponde al Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 73 de la Ley 2/1973, de Minas.

No parece, en consecuencia, que la vía del decreto-ley para obligar a las empresas a tratar el mineral en el territorio represente el camino más adecuado para convertir a Extremadura en un actor relevante en la transformación del modelo energético europeo; por el contrario, parece más adecuado propiciar un entorno atractivo que garantice las condiciones necesarias para fijar la cadena de valor completa en la Comunidad.

Finalmente, otro de los proyectos anunciados en el año 2022 que tiene al litio como protagonista sea la construcción de una factoría de baterías para coches eléctricos en el municipio de Navalmoral de la Mata. La inversión ascenderá a más de 2.500 millones de euros y se prevé la creación de 3.000 puestos de trabajos directos, más 12.000 indirectos. En un primer momento, las empresas promotoras – Envisión y Acciona – contaban con obtener fondos del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica del Vehículo Eléctrico y Conectado (PERTE VEC). No obstante, su solicitud fue desestimada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. A pesar de la falta de ayuda estatal, el proyecto parece que seguirá en marcha gracias a que la Junta de Extremadura se ha comprometido a buscar mecanismos alternativos de fi-

nanciación que permitan llevar a buen puerto la iniciativa empresarial.

5.3. El pedregoso camino de la energía eólica en Extremadura

A diferencia de la energía solar, donde la producción regional es alta, la energía eólica tiene un carácter residual, contando tan sólo con un 39,4 MW de los 28.149 MW totales (el 0,14% del total nacional). De momento, tan sólo existe un parque eólico (Merengue I) formado por 15 aerogeneradores en la ciudad de Plasencia. No obstante, ya está en marcha la construcción de un segundo parque (Merengue II) en la misma ciudad, el cual se compondrá de 11 aerogeneradores con una potencia de 49,5 MW. La inauguración está prevista para junio de 2023 y ha sido promovido, al igual que el parque Merengue I, por la empresa Naturgy.

Asimismo, también ha recibido la declaración de impacto ambiental favorable este año el proyecto presentado por la mercantil Proyectos Energéticos de Extremadura. Se situará en la Sierra de Santa Bárbara, entre los términos municipales de Plasencia y Malpartida de Plasencia y contará con 3 aerogeneradores de 10 MW de potencia.

Tres son, pues, los parques eólicos con los que contará Extremadura. No obstante, el año 2022 ha sido un año de rechazo administrativo y social a la energía eólica, pues el resto de proyectos presentados han sido desestimados por obtener una declaración de impacto ambiental desfavorable. El caso más mediático fue la protesta social llevada a cabo por los ciudadanos de Montánchez al parque proyectado en su municipio. La declaración de impacto desfavorable se justificaba en el potencial peligro sobre especies de aves catalogadas en peligro de extinción y la posible afectación del paisaje integrado en la Red Natura 2000.

La misma suerte han corrido el resto de proyectos de parques eólicos (Castillejo, Los Alijares y Astorgano), obteniendo todos ellos una declaración de impacto ambiental negativa por el mismo motivo: peligro para especies de aves en peligro de extinción; afectación de hábitats de interés comunitario y afectación de los ecosistemas forestales esenciales para la conservación de las especies protegidas.

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

ÁNGEL ORGAZ VALLE
Área de Derecho Administrativo
Departamento de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad de Extremadura
angelorgaz@unex.es
<https://orcid.org/0000-0002-9947-6556>

JESÚS ALÍ TAHIRÍ MORENO
Área de Derecho Administrativo
Departamento de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad de Extremadura
jtahirim@alumnos.unex.es
<https://orcid.org/0000-0002-7063-8697>

