

1.- Introducción

Este 2020 ha sido tanto en Extremadura, como en toda España y, a decir verdad, en el conjunto del planeta, el año de la pandemia de coronavirus (Covid-19).

Aunque ya se habían adoptado con anterioridad algunas medidas sanitarias por la Comunidad Autónoma de Extremadura (el día 13 de marzo no sólo se confinó perimetralmente el municipio cacereño de Arroyo de la Luz, sino que se acordó dentro de esta localidad el aislamiento domiciliario), lo cierto es que la declaración del estado de alarma el 14 de marzo marcó la fecha gubernamental de salida para una lucha sin cuartel contra una enfermedad que nos ha arrebatado varios centenares de vidas en nuestra región (de los 50.837 fallecidos por Covid-19 en el conjunto del territorio español durante 2020 –según las cifras oficiales gubernamentales–, han correspondido a Extremadura un total de 1.072).

Con la activación del Derecho constitucional de excepción se recentralizó en manos estatales la adopción de las principales medidas sanitarias para batallar contra la epidemia, mientras que la actuación del Ejecutivo autonómico se orientó hacia la adopción de numerosas medidas de naturaleza económica y social, destacando, en esta dirección, la aprobación de una elevada cantidad de decretos-leyes, convalidados con posterioridad por la Asamblea de Extremadura.

Esta situación de estado de alarma se mantuvo, tras su prórroga en seis ocasiones, hasta bien entrado el mes de junio, con la llegada de una etapa de “nueva normalidad”, tal y como había bautizado el Gobierno de la Nación al período que entonces se abría. Es cierto que durante la sexta prórroga de la situación de emergencia las Comunidades Autónomas habían comenzado a recuperar sus competencias sanitarias con la designación de los presidentes autonómicos como autoridades competentes delegadas (lo que sirvió para que la primera autoridad extremeña adoptase algunas medidas ligadas a la lucha contra el coronavirus mediante la forma jurídica del Decreto del Presidente), pero esta devolución competencial se consumó plenamente con la instauración de la “nueva normalidad” gubernamental.

Durante esta etapa continuó la adopción de decretos-leyes, si bien es cierto que de una manera notablemente más limitada numéricamente que durante la vigencia del estado de alarma (frente a las once normas legales de urgencia dictadas entre el 18 de marzo y el 29 de mayo, desde el 19 de junio únicamente se aprobaron cuatro).

La larga vigencia de este primer estado de alarma trajo consigo, indudablemente, la contención del número de contagios, aunque la situación fue empeorando

progresivamente en todo el país ya desde la primera parte del verano, sin que Extremadura constituyese ninguna excepción. A pesar de estas normas legales de urgencia y de la aparición de los primeros decretos presidenciales anti-Covid-19, el día a día en la adopción de medidas de necesidad en el ámbito de la salud pública correspondió durante el verano (y, a decir verdad, durante buena parte de la pandemia) tanto al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura como a su vicepresidente segundo y consejero de Sanidad y Servicios Sociales. Esta última autoridad autonómica ha sido la competente, por ejemplo, para la ejecución en nuestra región de las declaraciones de actuaciones coordinadas adoptadas durante el mes de agosto por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (y aprobadas por Orden comunicada del ministro de Sanidad), para la adopción de las múltiples resoluciones destinadas a la intervención administrativa de numerosos municipios de la región en orden a la contención de los brotes epidémicos que han ido surgiendo a lo largo de los meses o, simplemente, para la publicación de las medidas adoptadas en este mismo sentido por el Consejo de Gobierno de la Junta.

Ante las claras evidencias de la llegada de la segunda ola de la pandemia, el presidente de Extremadura (a la par que los de otras regiones) solicitó el 23 de octubre al Gobierno de la Nación que declarase un nuevo estado constitucional de alarma, cosa que el Ejecutivo estatal hizo durante las horas siguientes.

Ahora bien, y a diferencia de lo que aconteció durante la primera activación del Derecho constitucional de excepción, durante este nuevo estado de alarma no se produjo una recentralización competencial a favor de la Administración General del Estado, sino que el Real Decreto de declaración de esta situación de emergencia se limitó a aprobar una serie de medidas de necesidad cuya activación quedaba, en una buena medida, en manos de los presidentes autonómicos a los que se volvía a designar como autoridades competentes delegadas para la gestión de la lucha frente a la crisis de salud pública. Así sucedía con las medidas de limitación de la circulación de personas en horario nocturno (conocida vulgarmente como “toque de queda”), que, aunque era la única medida impuesta directamente por el Gobierno de la Nación, la Comunidad Autónoma podía modular en su franja horaria efectiva en cada región, y así lo hizo el presidente extremeño: la restricción estatal se extendía entre las 23 y las 6 horas (con una horquilla entre las 22 y las 0 horas, y entre las 5 y las 7 horas), pero en nuestra región quedó definitivamente fijada en el espacio temporal comprendido entre las 0 y las 6 horas. Esta máxima Magistratura autonómica activó, asimismo, las medidas de, por un lado, la limitación de la permanencia de grupos de personas (hasta un máximo de seis) en espacios públicos y privados, y de, por otro, el aforo máximo en lugares de culto (que se redujo al 25%). El presidente extremeño no consideró necesario, sin embargo, el confinamiento perimetral de la Comunidad Autónoma (a diferencia de lo que paso en el resto del país, salvo en Galicia y en los archipiélagos balear y canario), aunque se procedió al cierre selectivo de un importante número de municipios de la región. Estas medidas sanitarias de confinamiento perimetral municipal, cuya adopción había correspondido hasta la declaración del estado de alarma el 25 de octubre bien al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura o bien a su vicepresidente segundo y consejero de Sanidad y Servicios Sociales, han sido dictadas a partir de entonces también mediante decreto

presidenciales, dictados por la máxima Magistratura regional. En todo caso, el significativo empeoramiento de la situación epidemiológica en Extremadura ha implicado durante las fiestas navideñas un incremento considerable de las restricciones sanitarias, como tendremos ocasión de comprobar con posterioridad.

2.- Actividad político-institucional

La pandemia de coronavirus ha tenido como una de sus consecuencias principales desde un plano de vista político-institucional una importante centralización competencial en manos del Gobierno de la Nación durante varios meses del año (en concreto, entre el 14 de marzo y el 21 de junio). Fuera de esta situación, la crisis de salud pública ha traído un fortalecimiento del trabajo del Ejecutivo regional en detrimento de la Asamblea de Extremadura. Los datos de la actividad normativa de uno y otro poder autonómico parecen apuntalar la afirmación anterior: el número de leyes formales es el más reducido desde hace mucho tiempo (un total de seis), hecho este que contrasta con la constatación de que el número de decretos-leyes gubernamentales supera este año la suma de todos los dictados desde la incorporación de esta fuente del Derecho al ordenamiento jurídico-autonómico por el art. 33 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Si hasta este ejercicio se habían aprobado doce normas legales de urgencia, la Junta de Extremadura ha aprobado quince durante la presente anualidad. A estas disposiciones gubernamentales con valor de ley, se suman las numerosas disposiciones reglamentarias con medidas sanitarias aprobadas por el presidente autonómico, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura o por el vicepresidente segundo y consejero de Sanidad y Servicios Sociales.

Debemos recordar que el Ejecutivo autonómico, presidido por D. Guillermo Fernández Vara, está apoyado por la mayoría absoluta de diputados obtenida por el PSOE en las elecciones regionales a la Asamblea de Extremadura de 26 de mayo de 2019, que sirvieron para la apertura de la X Legislatura autonómica. Los 34 escaños logrados por este partido sobre los 65 que componen el Parlamento regional dan una extraordinaria estabilidad al Gobierno, pero no han impedido que los presupuestos regionales para 2021 no se aprueben este año, sino que, con toda probabilidad, lo harán en la última parte del mes de enero del próximo ejercicio, esperándose su aprobación durante la sesión plenaria del 22 de enero. Esta es, por lo demás, la práctica habitual de las últimas anualidades en nuestra región: la aprobación de las cuentas regionales una vez ya iniciado el ejercicio en el que están llamadas a aplicarse.

La única novedad importante entre los cuatro grupos que conforman el arco parlamentario viene constituida por la lucha interna que se vive en Ciudadanos. Este partido político logró siete diputados, encabezados por su máximo dirigente regional, D. Cayetano Polo. El 24 de septiembre, esto es, poco más de un año después del inicio de la vigente Legislatura, el señor Polo renunció a su escaño e, incluso, a la militancia en el partido naranja. Esta inesperada dimisión se debió, según la prensa regional, a sus importantes discrepancias con la dirección nacional del partido, que procedió a designar un nuevo coordinador autonómico,

D. David Salazar. Tras este nombramiento, se desató una guerra interna dentro tanto del partido político como del grupo parlamentario. La dirección nacional procedió a la expulsión de D. Fernando Rodríguez, que era la persona encargada de sustituir al dimitido señor Polo, justo antes de la toma de posesión de su acta de diputado, dado que el señor Rodríguez aspiraba a ser el sustituto de Polo en el escaño y en la dirección del grupo parlamentario con el apoyo de tres diputados de ciudadanos, circunstancia esta última que era radicalmente contraria a las órdenes de los máximos órganos rectores de la formación naranja a nivel estatal. El señor Rodríguez obtuvo finalmente la condición de diputado, negándose a convertirse en diputado no adscrito, de tal forma que el actual grupo de Ciudadanos sigue conformado por siete diputados, a pesar de que uno de ellos, el señor Rodríguez, ha sido expulsado del partido político por el que concurrió a las elecciones y otros tres diputados están también amenazados de expulsión por la dirección nacional del partido naranja.

Creo que merece una mención final la propuesta de ley para la creación del Personero del Común, que es la denominación que recibe la figura del defensor del pueblo autonómico en el art. 48 del nuevo Estatuto de Autonomía. Esta propuesta de ley fue presentada el 15 de enero de este año por el Grupo Parlamentario Unidas por Extremadura, siendo rechazada el 17 de septiembre por el voto en contra de los grupos socialista, popular y naranja con el argumento generalizado de que, en la situación de pandemia que la región está viviendo, no resulta precisamente prioritaria la instauración efectiva de esta institución estatutaria.

3.- Actividad normativa

3.1.- *La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental*

La pandemia que asola nuestra región ha condicionado de manera absoluta, y como parece que no podía ser de otra forma, la actividad normativa tanto de la Asamblea como de la Junta de Extremadura. El número de leyes formales ha sido realmente reducido esta anualidad, puesto que se han aprobado únicamente seis, pero se ha elevado extraordinariamente la cantidad de decretos-leyes gubernamentales. Para hacerse una idea de este incremento, basta con señalar que este ejercicio han visto la luz quince normas legales de urgencia destinadas en su integridad a paliar los efectos perniciosos del coronavirus en nuestra región, mientras que durante toda la IX Legislatura (2015-2019) el Ejecutivo autonómico dictó cuatro; o un total de doce, si tomamos como referencia la fecha en la que se incorporó esta fuente del Derecho al ordenamiento jurídico extremeño allá por el año 2011.

3.1.1.- Las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura.

Decía hace unos instantes que se han aprobado seis leyes, que afectan a los presupuestos autonómicos para el año 2020, a las víctimas del terrorismo, a los colegios profesionales y a la educación (gratuidad de los libros de texto) y la cultura (instituciones museísticas y artes escénicas). Cinco de ellas son de nuevo

cuño, en el sentido de que tienen vida propia por sí mismas, mientras que una (la relativa a los colegios) se limita a modificar parcialmente una ley autonómica ya existente.

a) *La Ley 1/2020, de 31 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2020*. Como lleva siendo habitual desde hace años, las cuentas autonómicas para 2020 se han aprobado ya entrado este año. El montante consolidado del gasto previsto asciende a más de seis mil millones de euros, de los que el 60% está destinado al desarrollo de políticas con “sesgo social”. En este contexto, indica su exposición de motivos que con estos presupuestos se persigue la construcción de “la educación pública del futuro”, el fortalecimiento de “la atención sanitaria” y el ofrecimiento de “una respuesta decidida a la dependencia”. Este texto no olvida referirse a la actividad económica, subrayando que las cuentas regionales aprobadas “activan el tejido productivo, hacia un empleo inclusivo y de mayor calidad, promueven la innovación, impulsan la inversión y vertebran la región a través de las infraestructuras”. El problema real para la efectividad de estos presupuestos consiste en que se elaboraron siguiendo unas previsiones de crecimiento positivo para la región de un 2,1% del PIB, que han sido completamente desbaratadas por las terribles circunstancias epidémicas que estamos viviendo durante este año. Quizá esta situación haya sido el desencadenante de que los empleados públicos extremeños no hayan percibido hasta la nómina del último mes del año (a diferencia de lo que ha sucedido con el personal al servicio de casi todas las Administraciones públicas del país) la subida de sus retribuciones del 2% prevista para este tipo de personal a nivel de todo el territorio estatal, a pesar de que este incremento estaba contemplado en el art. 14 de la Ley presupuestaria “con efectos desde el 1 de enero del año 2020”. La subida salarial finalmente verificada en diciembre ha carecido, en todo caso, de cualquier efecto retroactivo.

b) *La Ley 2/2020, de 4 de marzo, de apoyo, asistencia y reconocimiento a las víctimas de terrorismo de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Esta norma legal recuerda en su preámbulo que la reciente historia española ha estado “marcada de manera trágica por el terrorismo desde los años sesenta del siglo XX”. En este espeluznante contexto temporal, al que la sociedad extremeña no ha sido precisamente ajena, esta ley constituye “un compromiso público con las víctimas del terrorismo con el objeto de que permanezcan visibles en la sociedad y de que se mantenga y potencie el relato de lo sucedido como forma eficaz de construir tanto la memoria individual como la colectiva”. A partir de estas consideraciones, esta norma legal, que deroga parcialmente la anterior Ley autonómica de víctimas del terrorismo (Ley 6/2005), pretende prestar a este colectivo una asistencia integral, rendirle homenaje y expresarle su reconocimiento, estableciendo para ello un amplio conjunto de medidas dentro del ámbito competencial autonómico (art. 1). Entre ellas se encuentran, entre otras, las indemnizaciones por fallecimiento y por los daños personales; las ayudas por los perjuicios materiales; o las acciones asistenciales en los ámbitos más variados.

c) *La Ley 3/2020, de 29 de octubre, del sistema de préstamo de los libros de texto de Extremadura*. Esta norma legal tiene como objetivo último, según su exposición de motivos, “profundizar en la efectiva gratuidad de la enseñanza

básica”, en la medida en que la gratuidad en esta etapa educativa “constituye un instrumento indispensable para garantizar la igualdad de oportunidades” de toda la ciudadanía. En este contexto, la gratuidad de los libros de texto se extiende al alumnado que curse las enseñanzas de educación primaria, educación secundaria obligatoria y formación profesional (art. 1). Esta gratuidad se hará efectiva mediante un sistema de préstamo de libros, cuya propiedad corresponderá a la Administración educativa y cuya gestión correrá a cargo de los diferentes centros docentes de la región.

d) *La Ley 4/2020, de 18 de noviembre, por la que se modifica la Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura*. Esta norma legal se limita a efectuar una modificación, ciertamente extensa, de la antigua Ley de este tipo de corporaciones de 2002. Esta modificación se justifica por su exposición de motivos en base a que “(L)a nueva dimensión que se da a los colegios, la influencia del derecho europeo y el cambio de marco normativo básico hacen precisa una actualización del régimen jurídico extremeño en aras de la seguridad jurídica y de la transparencia, que aclare la normativa aplicable y los derechos y obligaciones”. En este contexto, insiste el preámbulo en que la reforma de la ley está orientada “al refuerzo de las garantías de las personas colegiadas, las personas consumidoras y usuarias de los servicios profesionales, a la consecución de transparencia en la información que ofrecen los colegios profesionales y a la supresión de trabas administrativas no justificadas en el trámite de colegiación”.

e) *La Ley 5/2020, de 1 de diciembre, de Instituciones Museísticas de Extremadura*. Su objeto consiste en el establecimiento de un “marco normativo” para este tipo de instituciones en nuestra Comunidad Autónoma, la regulación de su creación, reconocimiento, organización y gestión, así como el fomento de “una estructura museística coordinada y funcional en la que se articulen la gestión cultural y la defensa y promoción del patrimonio cultural que albergan estas instituciones” (art. 1). El concepto de “Instituciones Museísticas” engloba en nuestra región a los museos, las colecciones museográficas y los centros de interpretación.

f) *La Ley 6/2020, de 1 de diciembre, de Artes Escénicas de Extremadura*. Esta norma tiene por objetivo el establecimiento del marco jurídico del “sistema de las Artes Escénicas” y de su actividad en la Comunidad Autónoma de Extremadura, partiendo de sus tareas de producción hasta llegar a la exhibición, y pasando por las funciones de la promoción, el fomento y la distribución. Esta ley formal, que se dicta “en un contexto de defensa y promoción de la identidad y la diversidad cultural de Extremadura” (art. 1), define las artes escénicas como las “expresiones culturales que ponen de manifiesto la libertad de creación artística, la innovación y la creatividad humana” (art. 3.1), englobando “el teatro, la danza, el circo, la narración oral, la lectura dramatizada y las actividades performativas” (art. 2.2).

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

Desde que se introdujese la fuente jurídica del decreto-ley en el ordenamiento autonómico extremeño por el nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, este ejercicio ha sido, con una extraordinaria diferencia, el que más normas legales de urgencia ha visto nacer, pues han sido un total de quince. Aunque todos ellos han estado estrechamente ligados a la situación de crisis provocada por la pandemia, podemos distinguir, no obstante, tres fases en su aprobación: en primer lugar, los dictados durante la vigencia del estado de alarma decretado el 14 de marzo; en segundo lugar, los elaborados en relación con la etapa de lo que desde instancias gubernamentales estatales se ha dado en llamar “nueva normalidad”; y, en tercer lugar, el aprobado a finales del ejercicio, esto es, durante la prórroga del estado de alarma del 25 de octubre.

a) Los decretos-leyes dictados durante la vigencia del primer estado constitucional de alarma de año han sido once, y según indica el propio Ejecutivo extremeño, se han referido a los siguientes ámbitos: “comercial, sanitario, tributario, educativo, de los servicios sociales, de la función pública, en materia de subvenciones, de apoyo a las empresas y para el mantenimiento y recuperación del empleo” (preámbulo del Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio).

– El Decreto-ley 1/2020, de 18 de marzo, adopta medidas liberalizadoras de los horarios de apertura de los establecimientos y superficies comerciales de venta minorista que “podrán permanecer abiertos al público durante los días no hábiles”, aunque sólo para la venta de productos y la prestación de servicios básicos relacionados en la propia norma autonómica de urgencia.

– El Decreto-ley 2/2020, de 25 de marzo, de medidas urgentes de carácter tributario para paliar los efectos del Covid-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura. El objetivo confesado de esta disposición consiste en “evitar el desplazamiento de los contribuyentes a las dependencias públicas de la Administración tributaria extremeña en tanto dure la declaración del estado de alarma”. A tal efecto, y en el marco del Real Decreto 463/2020 –tal y como ha sido modificado por el Real Decreto 465/2020–, se adoptan normas para la gestión de los tributos propios y cedidos en orden a la ampliación de los plazos de presentación y de pago de las declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

– El Decreto-ley 3/2020, de 25 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el Covid-19. Esta norma pretende, según su preámbulo, lograr “una actuación mucho más rápida y ágil” de la Administración autonómica, pero “completamente respetuosa de la legalidad y el ordenamiento vigente”. En este sentido, se adoptan medidas agilizadoras en los ámbitos siguientes: económico-presupuestario, fomento, convenios, contratación pública, medios de transporte escolar, viviendas protegidas de promoción pública y régimen de convocatoria, de constitución y de sesiones por medios telemáticos de los órganos colegiados representativos y de gobierno de las entidades locales extremeñas durante las crisis.

– El Decreto-ley 4/2020, de 1 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito de la contratación pública para responder

al impacto de la crisis ocasionada por el Covid-19. Esta norma legal de urgencia prevé, en concreto, la posibilidad de prorrogar los contratos de servicios y de suministros de prestación sucesiva cuando a su vencimiento no se hubiese formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación; el establecimiento de pagos parciales, a cuenta del precio del contrato, de las prestaciones puestas a disposición de la Administración y debidamente certificadas; y la colaboración entre los órganos de contratación autonómicos para atender las necesidades de los sistemas sanitarios y sociosanitarios regionales durante la pandemia.

– El Decreto-ley 5/2020, de 3 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en materia de política social y sanitaria. Esta norma gubernamental de urgencia introduce dos tipos de medidas: por un lado, unas destinadas a garantizar la atención de los colectivos más vulnerables durante la vigencia del estado de alarma (como las destinadas a facilitar la convocatoria de subvenciones en materia social y sanitaria, a la percepción de la Renta Básica Extremeña de Inserción y de la Renta Extremeña Garantizada, o a la continuidad de los conciertos sociales); y, por otro, la exención del requisito de la nacionalidad para el acceso a la condición de personal estatutario de profesionales extracomunitarios.

– El Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, establece diversas medidas destinadas a facilitar la concesión de subvenciones y la ejecución de determinadas prestaciones de contratos administrativos, así como a ordenar la selección de personal temporal al servicio de la Administración autonómica mediante bolsas de trabajo.

– El Decreto-ley 7/2020, de 24 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de educación, para paliar los efectos de la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19. Esta norma legal de urgencia pretende, en concreto, habilitar a la consejera de Educación y Empleo, por un lado, para el levantamiento de la suspensión de la tramitación de los procedimientos administrativos que sean necesarios para la correcta puesta en marcha del próximo curso escolar 2020/2021; y articular, por otro, los mecanismos de gestión que posibiliten la tramitación más ágil de distintos procedimientos administrativos en el ámbito educativo con vistas al referido nuevo curso (como, por ejemplo, la admisión del alumnado, la suscripción y modificación de los conciertos educativos, el libramiento de fondos para la dotación de libros de texto y de material didáctico, etc.).

– El Decreto-ley 8/2020, de 24 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el mantenimiento y recuperación del empleo frente a la crisis ocasionada por el Covid-19. Esta larga norma legal de urgencia (con 105 artículos, 12 disposiciones adicionales y 2 finales) tiene como objeto, con el fin último de proteger el tejido productivo y social extremeño, la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de ayudas urgentes para el sostenimiento del empleo en la región, así como para paliar el impacto económico derivado de la crisis sanitaria provocada por el coronavirus sobre las microempresas, las sociedades cooperativas, las sociedades laborales, las personas trabajadoras autónomas, las personas trabajadoras por cuenta ajena y las empresas del sector turístico.

– El Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, establece medidas para facilitar la financiación de las pymes y de los autónomos solventando los problemas derivados de su falta de liquidez transitoriamente, mientras dure la situación de crisis sanitaria. Con esta finalidad, se refuerza el sistema de garantías extremeño mediante la concesión de una subvención a la Sociedad de Garantía Recíproca Extremeña de Avales para que pueda ofrecer los avales precisos para el acceso a la financiación bancaria y cubrir las necesidades de liquidez, a la vez que se pone en marcha un programa de ayudas en régimen de concesión directa y sin convocatoria destinadas a las referidas pymes y autónomos. Esta norma legal de urgencia modifica también las leyes regionales de espectáculos públicos de 2019 y de patrimonio histórico y cultural de 1999.

– El Decreto-ley 10/2020, de 22 de mayo, introduce, en aras a la reactivación económica frente a los efectos negativos de la pandemia, un importante número de modificaciones en la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura de 2018 “con el objetivo –según su praámbulo– de dinamizar al máximo la economía regional posibilitando la implantación ágil de los distintos usos del suelo, sin perder la seguridad jurídica y el imprescindible orden que ha de establecer el urbanismo”. Este texto continúa indicando que resulta “indispensable disponer de las herramientas jurídicas y urbanísticas adecuadas para acelerar la inversión económica, el desarrollo de nuevos proyectos, los preceptivos permisos de las diferentes administraciones y que sean capaces de aprovechar los recursos naturales”. Además de este contenido esencial, esta norma de urgencia opera también modificaciones puntuales en la legislación regional de vivienda y de grandes instalaciones de ocio.

– El Decreto-ley 11/2020, de 29 de mayo, establece diversas medidas complementarias en materia tributaria a las ya establecidas por el Decreto-ley 2/2020, ampliando, en particular, distintos plazos e introduciendo diversas bonificaciones y deducciones (y, muy en particular, una referida al cuidado de hijos menores de hasta 14 años inclusive).

b) Las normas legales de urgencia dictadas en la situación de “nueva normalidad” han sido tres: dos destinadas esencialmente al impulso económico de la región; y una tercera orientada al establecimiento de un completo régimen sancionador en el ámbito de la salud pública extremeña.

– El Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la reactivación de la actividad económica y social en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el proceso hacia la “nueva normalidad”. Esta norma legal de urgencia fue publicada oficialmente al final de la vigencia de la sexta y última prórroga del estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020, estando destinada a la aprobación de diversas medidas de impulso económico (tales como la creación de la figura de proyectos empresariales de interés autonómico, la liberalización transitoria de apertura de establecimientos comerciales, la modificación puntual de la legislación en varios sectores –denominaciones de origen, agricultura, espectáculos públicos y transporte–). Además de las medidas económicas, se reforma la legislación autonómica de Gobierno y Administración de 2002 (para la reordenación de las oficinas de atención ciudadana y registro)

y la legislación de contratos de 2018 (simplificando la gestión de los contratos menores), introduciéndose, por último, algunas medidas sanitarias de naturaleza competencial, sancionadora y de intervención en residencias de ancianos.

– El Decreto-ley 13/2020, de 22 de julio, añade a la Ley extremeña de Salud Pública de 2011 una larga disposición adicional tercera mediante la que se regula el “régimen sancionador aplicable a los incumplimientos de las medidas de salud pública adoptadas para hacer frente a las situaciones de crisis sanitarias derivadas de la Covid-19 u otras epidemias”. Con independencia de esta cuestión, esta norma legal de urgencia reordena, por un lado, el régimen competencial en materia sanitaria establecido en el Decreto-ley 12/2020; y prevé, por otro, la utilización por las autoridades sanitarias autonómicas para la mejor lucha contra la crisis de salud pública de las técnicas administrativas de la delegación, la encomienda y la colaboración.

– El Decreto-ley 14/2020, de 22 de julio, de medidas para la activación de la demanda en la Comunidad Autónoma de Extremadura tras la crisis sanitaria. Esta norma legal de urgencia parte del presupuesto de que las medidas de salud pública para hacer frente al coronavirus provocaron la reducción de la actividad empresarial, lo que “redundó en el empleo y, con ello, en la debilitación económica de los hogares y familias, lo que, a su vez, afecta drásticamente al consumo y al funcionamiento del sector comercial y empresarial” (exposición de motivos). Ante este contexto socioeconómico tan desfavorable, este Decreto-ley prevé las normas rectoras de la concesión directa de subvenciones destinadas a garantizar las necesidades de liquidez de las pequeñas y medianas empresas extremeñas dedicadas a la venta de una serie de productos y servicios relacionados en esta norma (textil, calzado, muebles, aparatos electrónicos domésticos de alta eficiencia energética, mejora de la eficiencia energética y accesibilidad en las viviendas). La concesión de estas ayudas va ligada a la obligación de aplicación de descuentos por las empresas receptoras en el precio de sus productos o de sus servicios con el objeto de activar la demanda.

c) La norma legal de urgencia adoptada durante la vigencia del estado de alarma decretado el día 25 de octubre de 2020 se dirige al apoyo de las pymes regionales.

– El Decreto-ley 15/2020, de 29 de diciembre, pretende, esencialmente, poner en marcha un programa de ayudas de diez millones de euros, en régimen de concesión directa, destinado a prestar apoyo a las pequeñas y medianas empresas regionales con independencia de cuál sea su forma jurídica, incluidas las personas autónomas, afectadas en su actividad por el coronavirus, siempre que cuenten con al menos tres trabajadores asalariados a tiempo completo en sus estructuras. El preámbulo de este texto normativo recuerda que el 99% del número de unidades productivas de la Comunidad Autónoma son pymes, que, en muchos casos, están padeciendo con gran dureza los efectos económicos adversos provocados por la pandemia.

3.2.– *La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su presidente*

3.2.1.– Los decretos del presidente de la Junta de Extremadura

El número de decretos del presidente ha sido de treinta y dos, frente a los treinta y seis del año 2019. Una parte muy significativa de ellos ha estado ligada a la lucha contra el Covid-19, mientras que los restantes han abordado las cuestiones típicas de la actividad presidencial en Extremadura, y cuya temática, por lo tanto, suele cada año.

a) La actuación del Presidente de la Junta de Extremadura como autoridad competente *delegada*.

El presidente autonómico ha sido designado como autoridad competente delegada del Gobierno de la Nación para la gestión de la crisis tanto durante la sexta prórroga del estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020 como con ocasión de la declaración de este estado constitucional de excepción el 25 de octubre.

a) Los decretos presidenciales “sanitarios” dictados como autoridad competente delegada durante la sexta prórroga del estado de alarma han sido dos, estando ambos destinados a la regulación de la reapertura al público de discotecas y bares de ocio nocturno (Decretos del Presidente núms. 2 y 3, de 7 y de 11 de junio, respectivamente). A pesar de que estas disposiciones tienen carácter general, las dos regulan el régimen de recursos, estableciendo que las mismas agotan la vía administrativa, cabiendo contra ellas recurso potestativo de reposición y recurso contencioso-administrativo ante la correspondiente Sala del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

b) Los decretos presidenciales durante la declaración del estado de alarma de 25 de octubre han sido considerablemente más numerosos (un total de veintinueve); y todos ellos contienen una regulación del régimen de recursos, según la cual son recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Téngase en cuenta que el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, regula determinadas medidas para batallar contra la pandemia, cuya concreta aplicación en cada territorio regional queda en manos de las Comunidades Autónomas.

– La primera de estas medidas pretende la limitación de la circulación de las personas en horario nocturno (conocida vulgarmente como “toque de queda”). El Gobierno de la Nación limita la circulación directamente entre las 23 y las 6 horas (aunque se admite la modulación de estas horas por las Comunidades Autónomas en dos franjas para el inicio y para el final de esta medida: por un lado, puede iniciarse el “toque de queda” entre las 22 y las 0 horas y puede finalizar entre las 5 y las 7 horas). Pues bien, el presidente de Extremadura fijó inicialmente la limitación, dentro de la franja permitida por el Gobierno de la Nación, entre las 0 y las 6 horas (Decreto del Presidente 10/2020, de 25 de octubre).

– La segunda de las medidas consiste en la limitación de la entrada y de la salida de personas de cada Comunidad Autónoma, y, adicionalmente, el confinamiento perimetral en ámbitos geográficos territoriales de carácter inferior al

autonómico. El presidente autonómico no decretó inicialmente (y hasta unos pocos días antes del comienzo de las fiestas navideñas) el confinamiento perimetral de toda la Comunidad Autónoma (a diferencia de lo que había pasado en el resto de las Comunidades Autónomas españolas, con las excepciones de Galicia, Canarias y Baleares, que tampoco lo habían hecho), pero sí se ha establecido en varias ocasiones el cierre perimetral (o se ha levantado el mismo) de numerosos municipios en diversos decretos presidenciales, como sucede con: el núm. 11, de 28 de octubre; el núm. 14, de 30 de octubre; el núm. 15, de 4 de noviembre; el núm. 16, de 11 de noviembre; el núm. 17, de 13 de noviembre; el núm. 18, de 18 de noviembre; el núm. 19, de 23 de noviembre; el núm. 20, de 25 de noviembre; el núm. 24, de 2 de diciembre; el núm. 25, de 11 de diciembre; el núm. 28, de 18 de diciembre; el núm. 30/2020, de 26 de diciembre; o el núm. 31/2020, de 30 de diciembre.

– La tercera medida se refiere a la restricción de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados. Esta medida se implementa en Extremadura mediante el Decreto del Presidente 12/2020, de 30 de octubre, que establece la amplitud de estos grupos en “el número máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes exclusivamente”, dado que los grupos conformados tanto por convivientes como por no convivientes se limitan también al máximo de seis personas. Este Decreto presidencial fue ligeramente modificado por el núm. 26/2020, de 11 de diciembre; y por el núm. 32/2020, de 31 de diciembre.

– La cuarta medida está dirigida a la limitación del aforo en lugares de culto. En aplicación de esta previsión, el Decreto del Presidente 11/2020, de 28 de octubre, limitó inicialmente el aforo al 50% en diversos municipios de la región. Mediante el posterior Decreto presidencial 13/2020, de 30 de octubre, se fijaron los aforos de manera general para todo el territorio extremeño: aunque la regla general era un aforo limitado al 75%, el mismo se reducía, no obstante, bien al 50% para los ámbitos territoriales en los que se establecían medidas especiales de intervención asimilables a la fase 2 de la desescalada por las autoridades competentes en materia de salud pública, o bien al 25% para aquellos otros espacios territoriales en los que se aplicasen medidas de intervención equiparables a las de la fase 1. No obstante, las previsiones de esta última disposición fueron reajustadas, ante la evolución favorable de los indicadores epidemiológicos en nuestra región, a través del Decreto del Presidente 21/2020, de 15 de noviembre, ampliándose el aforo en los lugares de culto hasta el 40% durante el período comprendido entre el 28 de noviembre de 2020 y el 10 de enero de 2021 (abarcando, por tanto, las fiestas navideñas).

– Una última observación: una buena parte de todos estos decretos presidenciales señalados estaba llamada a verse afectada por el núm. 27/2020, de 11 de diciembre, que tenía por objeto el establecimiento de medidas excepcionales de salud pública frente a la Covid-19 más flexibles durante el período de celebración de las fiestas navideñas. Pero, ante el empeoramiento significativo de la situación epidemiológica en toda la región, esta disposición de la máxima magistratura autonómica se dejó sin efecto, no obstante, antes de la llegada de este período vacacional por el Decreto del Presidente 29/2020, de 20 de diciembre. En todo

caso, mediante ambas disposiciones de necesidad, se establece, por primera vez, el cierre perimetral de toda la Comunidad Autónoma extremeña entre las 0 horas del día 23 de diciembre de 2020 y las 24 horas del 6 de enero de 2021 (salvo para los supuestos expresamente previstos en los propios decretos presidenciales). Con independencia de esta medida común en los dos decretos reseñados, la flexibilización inicial de las restricciones de movilidad previstas por el Decreto del Presidente núm. 27 se ve limitada por el núm. 29, afectando, por un lado, a la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados durante la Nochebuena y la Nochevieja y, por otro, al toque de queda durante dichas celebraciones, que se fija a las 0.30 horas. El más que considerable deterioro de la situación epidemiológica en nuestra región durante el transcurso de las fiestas navideñas provocó que el último día del año se publicase el Decreto presidencial núm. 32/2020, de 31 de diciembre, adelantando el toque de queda a las 22 horas y limitando hasta un máximo de cuatro personas por mesa o agrupaciones de mesas las reuniones en los establecimientos de hostelería y restauración entre el primero de año y el 14 de enero de 2021.

b) Los decretos presidenciales cuya finalidad principal no consiste en la lucha contra el coronavirus.

El número de decretos presidenciales cuyo objeto principal no consiste en el establecimiento de medidas sanitarias para hacer frente a la pandemia es de nueve. Su finalidad esencial consiste, por un lado, en la concesión de ayudas, becas o premios en diversos ámbitos (por ejemplo, para la realización de obras o de servicios de interés general por las entidades locales, para el retorno a nuestra región de extremeños en el exterior y de sus familias, para formación, etc.); y, por otro, en la sustitución temporal de las titulares de algunas Consejerías por motivos de maternidad. En todo caso, el primer decreto presidencial de 2020 (Decreto del Presidente 1/2020, de 25 de mayo) tiene como causa el coronavirus, pero no incorpora realmente ninguna medida de carácter sanitario, puesto que su objeto consiste en la simplificación –como consecuencia de la situación provocada por la pandemia– de las reglas sobre el cumplimiento y la acreditación de las condiciones de los proyectos subvencionados por la Comunidad de Extremadura en materia de emigración, de retorno y de comunidades extremeñas en el exterior.

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

La actividad de la Junta de Extremadura ha encontrado su expresión jurídica durante este año mediante decretos, pero también a través de un importante número de acuerdos destinados a establecer medidas sanitarias.

a) Con este punto de partida, la consulta del Diario Oficial de Extremadura revela que el número de decretos del Gobierno autonómico ha sido notablemente más reducido que los años inmediatamente anteriores, en los que se han superado los doscientos. Este ejercicio han sido únicamente ochenta y dos los decretos gubernamentales aprobados.

Muchos de ellos tienen naturaleza singular, mientras que algunos otros poseen un valor reglamentario. En relación con su temática, destaca el hecho de

que, a diferencia de lo que sucede año tras año, no hay decretos gubernamentales en materia de fomento, puesto que para la convocatoria de subvenciones y otras ayudas se ha recurrido a los decretos-leyes y a los decretos presidenciales. Esto hace que este ejercicio los decretos de la Junta más numerosos sean los referidos al nombramiento y al cese de altos cargos de la Administración autonómica. Se ha recurrido también a ellos para cuestiones tales como: la ordenación del uso de marcas promocionales de titularidad de la Junta, la organización administrativa, la declaración de urgente ocupación de bienes y derechos en el marco de expropiaciones forzosas, la declaración de bienes de interés cultural, la formación profesional, la concesión de la Medalla de Extremadura, el turismo, la fijación del calendario de días festivos, el establecimiento de los precios públicos en el ámbito universitario, la ordenación de títulos universitarios y no universitarios, la regulación de la elaboración y de la forma de gestión del Plan de Salud de Extremadura 2021-2028, la agricultura, la ganadería, las grandes instalaciones de ocio o la ordenación de la Plataforma Logística de Badajoz.

Aunque no son muy abundantes, sí que se destinan algunos decretos gubernamentales a la ordenación de diversos problemas ligados a la crisis del coronavirus. Así durante la vigencia del estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020 se han dictado cuatro decretos con esta temática: el de determinación de los servicios públicos básicos de la Administración regional y de su sector institucional (Decreto 17/2020, de 15 de marzo); el relativo a la celebración telemática del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de su constitución con carácter extraordinario y permanente (Decreto 20/2020, de 25 de marzo); el referido a la creación del “Comité para la fase de transición de la pandemia” (Decreto 21/2020, de 22 de abril); y el de levantamiento de la suspensión de los plazos administrativos (Decreto 25/2020, de 15 de mayo).

b) El grueso de las medidas sanitarias durante la crisis de salud pública, no obstante, se ha adoptado bien mediante Acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, publicados mediante resolución del vicepresidente segundo y consejero de Sanidad y Servicios Sociales, o bien directamente mediante resoluciones de esta última autoridad. Las competencias de uno y otro órgano fueron clarificadas, al final de la sexta prórroga del estado de alarma decretado el 14 de marzo, mediante el Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio (disposición adicional primera), siendo modificadas, en todo caso, pocas semanas más tarde por el Decreto-ley 13/2020, de 22 de julio (disposición adicional primera).

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

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

Han sido cinco los acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación que se han publicado oficialmente en el DOE durante el presente año 2020.

a) Dos de estos acuerdos han sido, no obstante, adoptados en el mes de diciembre del pasado año, centrándose en la resolución de controversias planteadas con respecto a sendas leyes también del propio año 2019: 1º) el DOE núm. 9, de 15 de enero de 2020, publicó el Acuerdo de 4 de diciembre de 2019, mediante el que se resolvían las cuestiones planteadas por la Administración General del Estado sobre el ajuste competencial de la Ley 10/2019, de 11 de abril, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, interpretando los preceptos puestos en entredicho de la forma que consta en el texto del Acuerdo; y 2º) el DOE núm. 24, de 5 de febrero de 2020, publicó el Acuerdo de 30 de diciembre de 2019, resolviendo las dudas de constitucionalidad suscitadas por la Administración General del Estado sobre la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, con el compromiso de la Comunidad Autónoma bien de suprimir o bien de promover la modificación de los distintos preceptos objeto de controversia.

b) Dos acuerdos más tienen por objeto la resolución de las dudas constitucionales sobre un precepto del 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: 1º) el inicio de las negociaciones para resolver las discrepancias competenciales tuvo lugar mediante Acuerdo de 28 de julio de 2020; 2º) estas controversias se resolvieron mediante Acuerdo publicado en el BOE núm. 315, de 2 de diciembre de 2020, y en el DOE núm. 233, de ese mismo día, pero del que no consta la fecha de su adopción. Esta resolución vino del compromiso por parte de la Junta de Extremadura de modificar el precepto cuestionado, que se refería a la nueva redacción dada por el referido Decreto-ley 9/2020 a un precepto de la Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura de 1999.

c) El Acuerdo de 2 de octubre de 2020 sirvió, finalmente, para el inicio de las conversaciones destinadas a la resolución de las discrepancias competenciales suscitadas en relación con un precepto del Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la reactivación de la actividad económica y social en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el proceso hacia la “nueva normalidad”.

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

Han sido ocho las Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional que han tenido como protagonista a la Comunidad Autónoma de Extremadura durante este ejercicio de 2020. A pesar de este elevado número de resoluciones, lo cierto es que todas se agrupan en torno a dos vectores:

a) El largo conflicto jurídico que afecta a la ordenación urbanística de los terrenos de una isla en el embalse de Valdecañas (río Tajo). Este año se ha dictado la STC 20/2020, de 10 de febrero, que es absolutamente tributaria de la STC 134/2019, de 13 de noviembre. En la resolución constitucional de 2020 se

declara la extinción parcial, por pérdida sobrevenida de objeto, de una cuestión de inconstitucionalidad elevada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en relación con el art. 11.3.1.b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada al mismo por la Ley extremeña 9/2011, de 29 de marzo. Y es que este precepto había sido declarado inconstitucional por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata del art. 149.1, reglas 1ª y 23ª, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental.

b) La estimación del amparo solicitado por la Junta de Extremadura contra las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad Autónoma, por las que se acuerda la inadmisión de los recursos de casación por infracción de normativa autonómica interpuestos por la Administración regional frente a las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Son numerosas las decisiones del Alto Tribunal sobre esta cuestión (SsTC 106, 107, 108, 109, 136 y 144 del año 2020), pero la de cabecera es la STC 99/2020, de 22 de julio. Esta resolución considera que la forma de proceder del Tribunal contencioso vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente de derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE): “(...) el órgano judicial, al inadmitir el recurso de casación en virtud de una interpretación literal del art. 86.3 LJCA, ha llegado a un resultado materialmente contrario al derecho de acceso al recurso que consagra el art. 24.1 CE. En efecto, la decisión adoptada, al no tomar en consideración que el art. 86.3 LJCA, al regular el recurso de casación autonómico, contiene una remisión implícita a la regulación del recurso de casación por vulneración del Derecho estatal o de la Unión Europea (STC 128/2018, FFJJ 6 y 7) y excluir del recurso de casación autonómico a las resoluciones de los Juzgados de lo contencioso-administrativo en los supuestos en los que, de acuerdo con lo previsto en el art. 86.1, apartado segundo, LJCA, serían susceptibles de casación, está inadmitiendo este recurso sin que exista una causa legal en la que se prevea esta consecuencia, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, determina la vulneración del derecho que garantiza el art. 24.1 CE” (FJ 3).