

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

8594 *Decreto-ley 1/2026, de 13 de marzo, por el que se modifica la Ley 4/2015, de 26 de febrero, de regulación del proceso de transición entre gobiernos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.*

LA PRESIDENTA DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

El Consejo de Gobierno ha aprobado y yo, en nombre del Rey, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía, promulgo el siguiente decreto-ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, se aprobó la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en virtud de lo dispuesto en su artículo 9.1.1, se asumieron competencias exclusivas para la creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia administración y la de los entes instrumentales que de ella dependan.

De conformidad con lo previsto en el artículo 15 del citado Estatuto, entre las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura se encuentran la Presidencia y la Junta de Extremadura. En cuanto a la presidencia, en los artículos 27 a 30 se detallan sus causas de cese, como la disolución anticipada de la Asamblea, la dimisión tras la denegación de una cuestión de confianza o la dimisión voluntaria, la adopción por mayoría absoluta de una moción de censura o la celebración de nuevas elecciones. Cesa además por fallecimiento, por inhabilitación derivada de condena penal ejecutiva o resolución judicial que limite sus derechos civiles de modo incompatible con su alta función, por incompatibilidad con el desempeño de otros cargos públicos y por aquellas otras causas previstas en la ley.

Por lo que se refiere a la Junta de Extremadura, de conformidad con el artículo 36 del Estatuto de Autonomía, cesa cuando lo hace su Presidente, continuando en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno.

En análogos términos se pronuncia, en desarrollo del Estatuto de Autonomía, la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del gobierno y de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en cuyo artículo 15 se relacionan las causas de cese de la persona que ostente la presidencia de la Junta de Extremadura y, en su artículo 38, las de los miembros del Consejo de Gobierno.

Pues bien, producido el cese de la presidencia y de la Junta de Extremadura, el gobierno continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno que, tras el cumplimiento de los trámites estatutariamente previstos, se constituya.

Se produce así una situación de interinidad que coexiste con la necesidad de conseguir el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo gobierno, en aras de garantizar los principios de estabilidad, permanencia y responsabilidad gubernamental. O dicho de otra forma, se produce una situación de *prorrogatio* caracterizada por la existencia de una habilitación temporal y automática para continuar desempeñando las funciones que corresponden a dicho órgano.

En este sentido, el artículo 101.2 de la Constitución Española impone al gobierno cesante el deber de continuar en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno. En idénticos términos se pronuncian, respectivamente, los artículos 30.1 y 36 del Estatuto de Autonomía de Extremadura en relación con la presidencia y el gobierno

regionales. Conforme dictamina la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 2 de diciembre de 2005, en su Fundamento Jurídico Quinto, nos encontramos «...ante una exigencia constitucional bien explícita: el gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo. La Constitución es tajante, ordena al gobierno que continúe ejerciendo sus funciones tras su cese y no excluye expresamente ninguna de entre las que quiere que sigan siendo ejercidas. Se comprende sin dificultad que España no puede quedarse sin gobierno ni siquiera unas horas».

La intención evidente de este mandato es evitar un vacío de poder asegurando «en todo momento la continuidad del funcionamiento de la administración y de la acción de gobierno» [Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre, del Tribunal Constitucional (Fundamento Jurídico 8)].

Sin embargo, tanto la Constitución como nuestro Estatuto de Autonomía omiten cualquier referencia a las posibles limitaciones reductoras de las prerrogativas del gobierno en funciones.

A pesar del silencio constitucional y estatutario, tras el cese y hasta la formación del nuevo gobierno regional se produce un periodo transitorio de necesaria regulación que ha sido abordado por el Estado y por la mayoría de Comunidades Autónomas y que, en Extremadura, se materializó mediante la aprobación de la Ley 4/2015, de 26 de febrero, de regulación del proceso de transición entre gobiernos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, para establecer el régimen de actuación y las limitaciones en la acción de gobierno, así como medidas concretas sobre el traspaso de poderes entre gobiernos y las pautas generales para la configuración del nuevo gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Como establece el artículo 2 del citado texto legal, las normas contenidas en esa ley se inspiran en el principio general de continuidad del gobierno tras el cese del Presidente, con el fin de garantizar el buen funcionamiento del gobierno y la administración, el correcto y leal traspaso de poderes y la formación del nuevo gobierno. Así, el principio general de continuidad del gobierno se concreta, por lo que aquí interesa, en el principio de mínima intervención, conforme al cual la acción de gobierno tras el cese del Presidente se limitará a la gestión del despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar cualesquiera otras medidas, salvo casos de urgencia o por razones de interés general, cuya acreditación expresa así lo justifique, vetando la posibilidad de adoptar, en todo caso, las actuaciones previstas en los artículos 3 y 4 de la citada ley. Y, por otra parte, el principio de neutralidad política, en cuya virtud, en la acción de gobierno tras el cese del Presidente no se adoptarán medidas que condicionen, comprometan o impidan las que deba trazar el gobierno que lo sustituya, en su caso.

Un recorrido por el Derecho comparado, tanto estatal como autonómico, nos revela que la normativa propia resulta restrictiva en exceso y contraria al principio de buena administración, trayendo como consecuencia que la gestión de asuntos esenciales para la ciudadanía y para el interés general de la Comunidad Autónoma dependa de imponderables. Sirva de ejemplo la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del gobierno, en cuyo artículo 21 dispone que el gobierno en funciones limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas. A continuación, limita las funciones de la presidencia del gobierno vetando la posibilidad de proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales, plantear la cuestión de confianza y proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo. Por lo que respecta al gobierno en funciones, veta únicamente la posibilidad de aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y de presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

Por el contrario, el elenco de prohibiciones que figuran contempladas en la Ley 4/2015, de 26 de febrero, superan con creces lo que en el ámbito del Derecho

comparado y de la doctrina jurisprudencial se entiende por el concepto de «despacho ordinario de asuntos públicos».

Así, las prohibiciones previstas en esa ley determinan un acotamiento excesivo de la actuación administrativa que implican una merma sustancial en el normal funcionamiento de la administración y, lo que es más relevante, con riesgo de disminución o paralización en la prestación de servicios públicos, sobre todo si la duración del gobierno en funciones se alarga en el tiempo.

Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, sin perjuicio de la necesidad de analizarse caso por caso, la idea esencial que debe orientar la determinación de las prohibiciones del gobierno en funciones es la prohibición de las actuaciones políticas que condicionen o comprometan al gobierno futuro, siendo en este sentido, igualmente, fundamental el concepto de la irreversibilidad de aquellas actuaciones, es decir, que las decisiones adoptadas por el gobierno en funciones no puedan ser revertidas por el nuevo gobierno entrante.

Así, el artículo 4 de la Ley 4/2015, de 26 de febrero, incluye restricciones al Consejo de Gobierno que resultan excesivas y cuya modulación garantizaría no obstante el respeto a los principios de mínima intervención y de neutralidad política contenidos en la misma. Así, en el vigente artículo 4.2.c) se impide la aprobación o autorización de convenios de colaboración y acuerdos de cooperación con el Estado y demás administraciones públicas, suponiendo una importante limitación con graves consecuencias como la imposibilidad de recibir fondos finalistas de diversas fuentes de financiación que se formalizan mediante convenios o acuerdos de cooperación en ámbitos materiales de especial trascendencia para la ciudadanía y el sector económico productivo, tales como el sanitario, la vivienda, la industria o el de los servicios sociales.

Por lo que se refiere al artículo 4.3 de la Ley 4/2015, de 26 de febrero, la aprobación de decretos-leyes requiere el pronunciamiento previo del Consejo Consultivo, órgano suprimido por la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura. En relación con lo anterior, tampoco resulta procedente que un proyecto de decreto-ley deba someterse a la Comisión Jurídica de Extremadura, porque la emisión de dictámenes sobre normas con rango o fuerza de ley no está entre sus funciones, descritas como *numerus clausus* ahora en el apartado 5 de la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, resultando garantizada no obstante la aprobación de aquellos exclusivamente en los casos de concurrencia del presupuesto habilitante y con las limitaciones estatutariamente establecidas. Por estas mismas razones, procede la supresión de la referencia que en el inciso final del artículo 4.4 de la Ley se realiza al dictamen del extinto Consejo Consultivo para la aprobación de decretos legislativos en los supuestos de ceses de la presidencia por causas distintas a la celebración de unas elecciones autonómicas.

Finalmente, el artículo 5 de la norma referenciada contiene un amplio abanico de prohibiciones absolutas que ponen en jaque la adopción de las medidas más esenciales para el correcto funcionamiento de los servicios públicos y en riesgo la ejecución en plazo de los fondos finalistas gestionados por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Se trata de una tipología de actos que se incardinan dentro de las funciones propias de la actividad administrativa ordinaria y que, en ningún caso, condicionan, comprometen ni impiden la acción de un futuro gobierno que lo sustituya.

Así, el citado artículo 5 de la Ley 4/2015, de 26 de febrero, en su redacción actual, ante la eventualidad de encontrarse el gobierno autonómico en funciones, impide tanto la aprobación de determinados expedientes de contratos sujetos a regulación armonizada, de acuerdos marco y sistemas dinámicos de contratación, como la suscripción de convenios que suponen reconocimiento de obligaciones para la Hacienda de la Comunidad Autónoma o la concesión directa de subvenciones, instrumentos jurídicos estos últimos mediante los que se suelen financiar proyectos de interés común entre las diferentes administraciones públicas o con entidades que participan en la ejecución de

políticas públicas esenciales, con la consecuente paralización del funcionamiento de los servicios públicos.

Igualmente, las prohibiciones en materia de función pública contenidas en el meritado precepto, como aprobar o publicar convocatorias de procesos selectivos de acceso o de provisión de puestos de trabajo, con carácter definitivo en ambos casos, para cualquier categoría de empleado público, o la de aprobar o modificar las relaciones de puestos de trabajo de la Junta de Extremadura o de los distintos entes integrantes del sector público autonómico, salvo modificaciones puntuales en ejecución de sentencia judicial firme, suponen un encorsetamiento administrativo del que derivan perjuicios para la actividad ordinaria de la administración pública, con incumplimiento de los diferentes plazos exigidos por la normativa reguladora de la función pública y, previsiblemente, con la posible declaración de responsabilidades de distinto orden para la administración autonómica.

También se prohíbe en dicho precepto nombrar personal eventual y nombrar o contratar personal directivo o nombrar o separar a los altos cargos de esta administración, limitando la gestión de la función pública, o conceder honores o distinciones, en cualquier caso, por lo que la supresión de estos impedimentos absolutos resulta igualmente dispensable a la vez que respetuoso con el principio de neutralidad política.

Por ello, con la finalidad de combinar la continuidad del sistema con la limitación del ámbito de competencias del gobierno cesante en aplicación del principio de intervención mínima y de neutralidad anteriormente citado, así como los restantes principios rectores contenidos en el artículo segundo de la ley, se considera indispensable para el funcionamiento ordinario de los servicios adaptar las limitaciones actualmente vigentes, haciendo posible su adopción cuando concurren razones de urgencia, de interés general o para asegurar la ejecución de fondos finalistas.

Se estima necesario suprimir la prohibición relativa a las convocatorias de procesos selectivos de acceso o de provisión de puestos de trabajo con carácter definitivo, en la medida que se trata de actos que constituyen una actuación ordinaria de sus competencias ya que responden al cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa reguladora de la función pública, la ejecución de ofertas de empleo público ya publicadas y comprometidas y a una negociación previa. Mientras que, en relación con la prohibición de conceder subvenciones de forma directa sin convocatoria pública, se estima conveniente establecer que, en ningún caso, se podrán conceder subvenciones de esta naturaleza al amparo de la Ley 3/2023, de 29 de marzo, de Cooperación y Solidaridad Internacional de Extremadura, en la medida en que, por la especialidad de la materia, estos actos pueden condicionar o comprometer la orientación política del gobierno futuro.

Se garantiza con ello el respeto de la limitación de la gestión al despacho ordinario de los asuntos, que conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2005 supone «La gestión administrativa ordinaria ausente de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos, salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifiquen la adopción de medidas de otra naturaleza» (F.J. Cuarto). En este mismo sentido, STSS de 22 de noviembre de 2017 (EDJ 2017/243628) y de 27 de febrero de 2018 (EDJ 2018/13739), entre otras.

De interés resulta en cuanto a la citada limitación, el criterio establecido por la Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de diciembre de 2005, y las resoluciones judiciales posteriores que la han seguido. Así, en la primera sentencia referenciada, se alude a la adecuada ponderación de las distintas causas que pueden determinar el cese del gobierno. Aunque no se dice explícitamente, subyace la idea de que, en función de las circunstancias, los periodos de cesantía pueden ser más o menos extensos, siendo más razonable la necesidad de acometer ciertas actuaciones cuando la interinidad se alarga en el tiempo (F.J. Sexto).

II

Este decreto-ley se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas para la creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia administración y la de los entes instrumentales que de ella dependan, contempladas en el artículo 9.1.1 de nuestro vigente Estatuto de Autonomía *ut supra* citado. En concreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 a) de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del gobierno y de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, corresponde a la Presidenta de la Junta de Extremadura establecer las directrices generales de la acción de gobierno, de acuerdo con su programa político, así como coordinar y dirigir la acción del mismo. Asimismo, el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura atribuye a la Junta de Extremadura, reunida en Consejo de Gobierno, la función de establecer la política general de la Comunidad Autónoma en relación con las competencias asumidas, así como la de dirigir la administración regional.

En relación con lo anterior, el artículo 1 del Decreto 77/2023, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dispone que la Presidencia de la Junta de Extremadura es una de las instituciones de ejercicio de los poderes de la Comunidad en los términos del artículo 15 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, con las facultades y atribuciones establecidas en los capítulos II y III del título II de dicha norma, desarrollada a su vez por los títulos II y III de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del gobierno y de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Y, por otra parte, en el artículo 6 del citado Decreto se atribuye a la Consejería de Presidencia, Interior y Diálogo Social la competencia para la coordinación e impulso de aquellos asuntos y proyectos incardinados en la presidencia de la Junta que por su carácter transversal determine la persona titular de la misma.

Por ello, en ejercicio de sus respectivas competencias, a iniciativa de la Presidencia de la Junta de Extremadura, la Consejería de Presidencia, Interior y Diálogo Social promueve la aprobación de este decreto-ley.

III

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Extremadura dispone que «En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta de Extremadura puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley».

Es reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que el Real Decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia sea subvenir a una situación concreta dentro de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requiera una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del gobierno.

Conforme con esa misma doctrina, entre la que citaremos la sentencia 29/1982, de 31 de mayo, la justificación del presupuesto habilitante ha de comprender dos aspectos: por un lado, la presentación explícita y razonada de los motivos de extraordinaria y urgente necesidad tenidos en cuenta por el gobierno y, por otro lado, la explicación de la necesaria conexión que ha de existir entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para subvenir a ella.

Y por otra parte, como rezan las sentencias del Tribunal Constitucional 137/2011, de 14 de septiembre o 139/2016, de 21 de julio, entre otras, el hecho de que se considere una reforma estructural no impide, por sí sola, la utilización de la figura del Real Decreto-ley, pues, el posible carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye que dicho problema pueda convertirse en un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, que justifique la aprobación de un Real

Decreto-ley, lo que deberá ser determinado atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso.

Esta doctrina es pertinente al caso que nos ocupa, pues la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas legislativas incluidas en este decreto-ley se debe a que el lapso temporal que transcurre entre la convocatoria de un proceso electoral y la conformación de un nuevo gobierno trae como consecuencia la imposibilidad de llevar a término la gestión administrativa más básica para garantizar los servicios esenciales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, sobre todo si el periodo de cesantía se extiende en el tiempo.

Por primera vez en su historia, Extremadura se encuentra en una situación en la que la duración del periodo del gobierno en funciones se torna realmente incierta. Después de haberse celebrado la segunda votación para la proclamación de la presidencia de la Comunidad Autónoma sin haber obtenido los apoyos necesarios, se ha abierto un primer periodo que puede extenderse por un plazo de hasta dos meses desde la celebración de la primera votación de investidura pero que, igualmente, puede extenderse en el tiempo como consecuencia de la celebración de unas nuevas elecciones autonómicas.

Resulta inviable que el gobierno en funciones pueda acudir a otro instrumento legal, sea la tramitación de un proyecto de ley por vía ordinaria o de urgencia, pues, esta posibilidad le está vetada expresamente por el artículo 4.2.a) de la propia Ley 4/2015, de 26 de febrero. Por tanto, el gobierno en funciones debe acudir ineludiblemente a la herramienta excepcional del decreto-ley para poder garantizar la adopción de las medidas urgentes que son necesarias en tiempo y forma, descartándose la posibilidad de acudir a otras formas de iniciativas legislativas, en primer lugar, al no corresponder al gobierno y, en segundo lugar, porque el cumplimiento de los plazos de la tramitación legislativa frustraría la consecución de los objetivos perseguidos.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha venido exigiendo, en particular en su sentencia 1/2012, de 13 de enero, que el recurso a este instrumento normativo ha de basarse en una circunstancia temporal junto a la necesaria la concurrencia de otro tipo de factores de índole material que justifiquen una regulación normativa inmediata por el gobierno. En aplicación de la citada doctrina, por una parte cabe sostener que no hay duda alguna sobre la concurrencia en este caso particular del elemento temporal, pues se trata de adoptar medidas a aplicar en el periodo de gobierno en funciones y, por otra parte, en cuanto al elemento material, queda acreditada la relevancia de la afectación al interés general de la regulación que contiene, pues permite la adopción de las medidas insoslayables para asegurar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos o la ejecución de fondos finalistas.

Lo extraordinario de los factores de índole material que concurren en el presente periodo de gobierno en funciones tiene plena justificación. En efecto, en la Comunidad Autónoma de Extremadura además de ser la primera en la que se ha extendido la duración del gobierno en funciones, es la primera ocasión en la que se ha procedido a la celebración de unas elecciones autonómicas en el mes de diciembre, y no simultáneamente con las elecciones municipales que se celebran ordinariamente el cuarto domingo de mayo del año que corresponda. De igual modo, es la primera ocasión en que se produce la disolución anticipada de la Asamblea de Extremadura, con los efectos que le son inherentes.

A todo ello, se añade que esta interinidad se produce al inicio de un nuevo ejercicio presupuestario y, por tanto, sin que se hayan podido poner en práctica todas las actuaciones propias de una apertura del ejercicio económico, al contrario de lo que ha sucedido en otras anualidades en las que se han celebrado comicios.

Como ya se ha puesto de manifiesto, el elenco de prohibiciones absolutas que se contienen en la ley extremeña pone en jaque la adopción de las medidas más esenciales para el correcto funcionamiento de los servicios públicos, pone en riesgo la ejecución en plazo de los fondos finalistas gestionados por la Comunidad Autónoma de Extremadura, además de comprometer seriamente el interés general delimitado por la Constitución que, recordemos, es un interés general en cuya determinación y consecución se debe

contar con la participación de los ciudadanos, no siendo ésta una tarea que el Estado, o la administración, monopolicen en exclusiva.

Ya se ha hecho referencia a la prohibición de la celebración de convenios que impide o dificulta la canalización de fondos públicos hacia otras administraciones públicas y viceversa, a la prohibición de la concesión de subvenciones directas a otras entidades, públicas y privadas, que desarrollan actividades esenciales para la consecución del interés general en ámbitos tan esenciales como el de los servicios sociales y la inclusión, la atención a la discapacidad o a nuestros mayores, la cultura, el deporte, etc. Sin olvidar, también, la prohibición de aprobar o publicar convocatorias de procesos selectivos que afecta directamente a la convocatoria que estaba prevista para esta anualidad para el acceso al Cuerpo de Maestros. Anualmente, se convocan procesos selectivos con alternancia de cuerpos para satisfacer las necesidades educativas de la comunidad, siendo la plantilla de docentes, la selección de éstos, su continua formación y la estabilidad de los centros piedra angular en la calidad de este principio fundamental a la educación. No pueden olvidarse las expectativas generadas en aquellas personas concededoras de las diferentes ofertas de empleo público que se han aprobado y que hasta la fecha se han ejecutado con un carácter regular, ni tampoco la necesidad de dotar las plantillas que cada año se definen para los centros.

En definitiva, concurren los presupuestos fácticos y jurídicos requeridos para la aprobación de medidas extraordinarias y urgentes por la vía del presente decreto-ley.

Y ello, con pleno respeto a nuestro Estatuto de Autonomía y dando cumplimiento a los principios rectores que deben orientar la actuación de los poderes públicos ya que, efectivamente, establece nuestro Estatuto en su artículo 7.1 que los poderes públicos regionales ejercerán sus atribuciones con las finalidades primordiales de promover las condiciones de orden social, político, cultural o económico, para que la libertad y la igualdad de los extremeños, entre sí y con el resto de los españoles, sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura, en un contexto de libertad, justicia y solidaridad.

Y en cuanto a la posibilidad de dictar decretos-leyes en periodo de gobierno en funciones, hemos de traer a colación, por su especificidad al caso, la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 10/2023, de 23 de febrero. Como indica el Tribunal, «la situación de extraordinaria y urgente necesidad no ha de constar necesariamente de forma expresa en el Decreto-ley, sino que puede deducirse de una pluralidad de elementos, entre los que se encuentran la exposición de motivos de la norma, el expediente de elaboración y el debate parlamentario de convalidación...

Las razones aducidas por el Ejecutivo “tienen que ver con la necesidad de garantizar un adecuado nivel de protección de los derechos de los ciudadanos en un entorno en constante transformación como es el digital”, lo que justifica, según se recoge en la norma impugnada, la adopción de medidas que permitan prevenir riesgos potenciales sobre la seguridad pública derivados del uso intensivo del ciberespacio. La exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2019, además, vincula esta situación con los “recientes y graves acontecimientos acaecidos en parte del territorio español”, que, en la consideración del gobierno, revelaron la necesidad de establecer “sin demora” un nuevo marco normativo preventivo destinado a proteger el interés general, especialmente en lo que atañe a la seguridad pública y a los derechos fundamentales...»

El Tribunal Constitucional considera que «estas circunstancias, aun cuando no explicitada como es deseable la carga de que concurre el presupuesto habilitante», permiten razonablemente sostener la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el artículo 86.1 CE, dado que el gobierno ha definido la situación de necesidad «de modo explícito y razonado», por referencia tanto a los hechos desencadenantes como «a la imposibilidad de resolverla por el procedimiento legislativo ordinario». En este punto, adquiere especial relevancia el contexto institucional de interinidad, en el que el gobierno había quedado en funciones desde el 29 de abril de 2019, tras la celebración de elecciones generales, acumulando un total de 185 días en funciones en el momento en

que se dictó el Real Decreto-ley 14/2019, el 31 de octubre del mismo año. Durante ese período, las Cortes Generales se encontraban disueltas –desde el 24 de septiembre de 2019, por aplicación del artículo 99.5 CE–, lo que hacía jurídicamente inviable la presentación de proyectos de ley (conforme al artículo 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del gobierno), y extremadamente improbable la tramitación de una proposición de ley antes de la celebración de las nuevas elecciones. En palabras del Tribunal, “la situación descrita por el Gobierno

(...) Se mantiene dentro de los márgenes de apreciación que deben reconocérsele para hacer uso de la potestad legislativa excepcional del art. 86.1 CE” (FJ 3.º).»

IV

Este decreto-ley es coherente con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, atendiendo a los principios de necesidad, eficacia y eficiencia, se apoya en el interés general en el que basan las medidas en él contenidas, siendo la figura del decreto-ley la más idónea para garantizar de modo inmediato la consecución de los objetivos pretendidos. En cuanto al principio de proporcionalidad, atendiendo a su estructuración en un artículo único, contiene la regulación mínima imprescindible para la consecución del fin que justifica la aprobación de la norma.

De igual modo, este decreto-ley se ajusta al principio de seguridad jurídica, respetando lo dispuesto en la Constitución Española y la doctrina emanada de su Tribunal garante, así como el resto del ordenamiento jurídico. Por lo que se refiere al principio de transparencia, no se han realizado los trámites de consulta pública, ni de audiencia e información pública con carácter previo a su aprobación, por una parte, en atención a la naturaleza urgente del instrumento normativo elegido y, por otra parte, por el carácter organizativo de la norma que determina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la posibilidad de prescindir de estos trámites.

Por último, la norma integra los preceptos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; así como en la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura. Asimismo, cumple con lo dispuesto en el artículo 7.12 del Estatuto de Autonomía de Extremadura sobre la igualdad de la mujer en todos los ámbitos de la vida pública, familiar, social, laboral, económica y cultural.

En virtud de lo expuesto, en ejercicio de la autorización contenida en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, a iniciativa de la Presidenta, a propuesta de la Consejería de Presidencia, Interior y Diálogo Social, previa deliberación del Consejo de Gobierno en su sesión de fecha 13 de marzo de 2026, dispongo:

Artículo único. *Modificación de la Ley 4/2015, de 26 de febrero, de regulación del proceso de transición entre gobiernos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.*

La Ley 4/2015, de 26 de febrero, de regulación del proceso de transición entre gobiernos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, queda modificada como sigue:

Uno. El apartado 2, letra a) del artículo 2 queda redactado en los siguientes términos:

«a) Principio de mínima intervención: la acción de gobierno tras el cese de la presidencia se limitará a la gestión del despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar cualesquiera otras medidas, salvo casos de urgencia o por razones de interés general, cuya acreditación expresa así lo justifique.»

Dos. El artículo 4 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 4. *Junta de Extremadura en funciones.*

1. La Junta de Extremadura que, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, cesa porque lo hace su presidencia, continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno.

2. La Junta de Extremadura en funciones respetará los principios rectores y demás límites establecidos en esta ley, no pudiendo llevar a cabo las siguientes actuaciones:

a) Aprobar proyectos de leyes, incluido el proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

b) Solicitar a la Asamblea de Extremadura que se reúna en sesión extraordinaria.

c) Aprobar o autorizar convenios y acuerdos de cooperación con el Estado y demás administraciones públicas, salvo que se justifique la concurrencia de razones de urgencia o de interés general para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos o para asegurar la ejecución de fondos finalistas.

d) Crear Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno.

e) Aprobar la estructura orgánica de las consejerías.

3. La Junta de Extremadura en funciones podrá aprobar decretos-leyes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía.

4. Las delegaciones legislativas otorgadas por la Asamblea de Extremadura quedarán en suspenso durante el tiempo que la Junta de Extremadura esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones autonómicas.»

Tres. Se modifica el artículo 5, que pasa a tener la siguiente redacción:

«Artículo 5. *Otras limitaciones.*

Desde el cese de la presidencia y hasta la toma de posesión del nuevo gobierno, los distintos órganos de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como de los distintos entes integrantes del sector público autonómico, no podrán llevar a cabo las siguientes actuaciones, salvo que concurren razones de urgencia, de interés general o para asegurar la ejecución de fondos finalistas, que quedará acreditada y motivada debidamente mediante informe justificativo que se incorporará al expediente:

a) Suscribir convenios con entidades públicas o privadas que supongan reconocimiento de obligaciones para la hacienda pública de Extremadura.

b) Aprobar expedientes de contratos sujetos a regulación armonizada, salvo los de suministros y los de servicios. Tampoco podrán aprobarse expedientes de acuerdos marco o de sistemas dinámicos de contratación.

c) Conceder subvenciones de forma directa sin convocatoria pública. En ningún caso, se podrán conceder subvenciones de esta naturaleza al amparo de la Ley 3/2023, de 29 de marzo, de Cooperación y Solidaridad Internacional de Extremadura.

d) Aprobar o modificar las relaciones de puestos de trabajo de la Junta de Extremadura o de los distintos entes integrantes del sector público autonómico, salvo modificaciones puntuales en ejecución de sentencia judicial firme.

e) Nombrar altos cargos y personal eventual, así como nombrar o contratar personal directivo.

f) Conceder honores o distinciones.»

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

El presente decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Diario Oficial de Extremadura».

Por tanto, ordeno a la ciudadanía y a las autoridades que lo cumplan y lo hagan cumplir.

Mérida, 13 de marzo de 2026.–La Presidenta, María Guardiola Martín.–El Consejero de Presidencia, Interior y Diálogo Social, Abel Bautista Morán.

*(Publicado en el «Diario Oficial de Extremadura» extraordinario número 2, de 14 de marzo de 2026.
Convalidado por Resolución de 9 de abril de 2026, de la Presidencia de la Asamblea de Extremadura,
publicada en el «Diario Oficial de Extremadura» número 70, de 14 de abril de 2026)*