

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EXTREMADURA**

PEDRO BRUFAO CURIEL

*Profesor ayudante doctor de Derecho Administrativo*

*Universidad de Extremadura*

El derecho administrativo en general y el ambiental en particular sufren los excesos de las leyes a medida y de la legislación motorizada, ya sea debido a la falta de previsión a medio plazo, al lastre de redactar normas de escaso recorrido que habrá pronto que reformar o incluso a que los tribunales dictan sentencias que contravienen los designios políticos del momento, sentencias que se intenta que no se ejecuten gracias al expeditivo medio de modificar la normativa, lo que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

Este otoño e invierno han sido muy prolijos en la publicación de normas con efectos ambientales. La extensa Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, contiene más de 50 referencias a la importancia medioambiental, pero es una clara norma de fomento de la intensificación agraria y de promoción del regadío, la concentración parcelaria y las infraestructuras agrarias, que casan poco con la tan reiterada preocupación ambiental y que nos retrotraen a la época de la colonización agraria de mediados del siglo XX, máxime cuando de forma sorprendente se ha decidido destinar de ahora en adelante en cada ejercicio un cuarto de los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma a la agricultura y la ganadería, cuestión que no resiste un mínimo escrutinio y explicación, sobre todo en relación con la evolución de la PAC y el comercio internacional agrario y con la constatación de que los planes de modernización de regadíos no han supuesto el ahorro de agua global en cada cuenca, sino una expansión de la superficie. El carácter casi “codificador” de esta resalta también porque se tratan de modo profuso los montes y las vías pecuarias en sus más variados aspectos, esenciales en la estructura jurídica de estos bienes: declaración, amojonamiento, mutación demanial y los distintos usos de los bienes, entre otros muchos, junto con los planes dasocráticos, de prevención y lucha contra los incendios forestales y de sanidad vegetal en el caso de los montes.

En relación con la agricultura, es de destacar asimismo el Decreto 23/2015, de 24 de febrero, por el que se regula el régimen de ayudas quinquenales agroambientales y climáticas y agricultura ecológica para prácticas agrícolas compatibles con la protección y mejora del medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta prolija norma regula, de acuerdo con el Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 de Extremadura, las ayudas destinadas a los agricultores que suscriban los correspondientes compromisos de agroambiente y clima y agricultura ecológica de forma voluntaria en los siguientes ámbitos: producción integrada, razas autóctonas,

apicultura para la conservación de la biodiversidad, aves esteparias y fomento de la agricultura de conservación en cultivos herbáceos, ganadería extensiva de calidad, agricultura de conservación en zonas de pendiente y agricultura ecológica. Todas estas medidas se han considerado, además, como un complemento a la reducción de las subvenciones a la producción de la PAC y se otorgarán siempre que vayan más allá de los requisitos obligatorios exigidos por la normativa agraria de la UE, de acuerdo con los objetivos y compromisos que con mucho detalle se recogen en este decreto y al que nos remitimos.

En el sector ambiental no es extraño el fomento de unas medidas que pueden colisionar con los fines buscados por otras. Así, de la misma manera que se promociona la adopción voluntaria de la agricultura integrada y la ecológica, se establecen otras normas imperativas para los propietarios de las fincas que suponen afectaciones a la biodiversidad, como la relativa a las fumigaciones y otras actuaciones de control de la langosta, aprobadas por la Orden de 27 de marzo de 2015, por la que se establecen normas de control integrado contra la langosta mediterránea para la campaña 2015, sobre todo en comarcas donde pueden coincidir ambas medidas y llevarse a cabo de modo generalizado, como las fumigaciones aéreas de productos tóxicos sin tener en cuenta otras variables ambientales.

Otra norma de interés es el Decreto 243/2014, de 18 de noviembre, por el que se regula el sistema de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicada en desarrollo de la normativa de sanidad vegetal y la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.

El derecho de la biodiversidad hace especial hincapié en el empleo de las sustancias tóxicas. Algunas de ellas se emplean con fines cinegéticos o agroganaderos y suponen una grave fuente de problemas para la fauna salvaje, como reflejan el Programa Antídoto y la actuación de la Fiscalía Ambiental y la Guardia Civil. En esta línea, la Orden de 27 de marzo de 2015 ha aprobado la Estrategia extremeña contra el uso ilegal de cebos envenenados en el medio natural, cuyos fines principales son el aumento y la fluidez en el intercambio de información y la mejora del conocimiento, el desarrollo y la ejecución de operaciones específicas encaminadas a la prevención y disuasión, y la investigación y persecución del delito.

Por otro lado, el Decreto 38/2015, de 17 de marzo, regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados al consumo humano. Esta materia tuvo una enorme importancia debido a la aparición de la llamada enfermedad de las vacas locas y a la repentina falta de alimento para las especies carroñeras que se alimentaban de los restos depositados en los muladares y en las fincas a causa de la publicación de ciertas normas europeas. Pasada ya esta situación de sanidad veterinaria, se recoge en Extremadura la posibilidad de exceptuar a determinadas explotaciones ganaderas de recoger los cadáveres de animales que se generen en ellas para eliminarlos mediante muladares y otros métodos autorizados dispuestos en el Reglamento (CE) 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, siempre y cuando el destino de los restos, de especies de caza o domésticas, sea su suministro a determinadas especies silvestres dentro de las zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario, de acuerdo asimismo con el RD 1632/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados al consumo humano.

El catálogo de espacios protegidos por las distintas figuras ha experimentado un aumento considerable con la publicación en el DOE de 24 de noviembre de 2014 de diversos parques periurbanos de conservación y de ocio, como la dehesa camadilla de Almaraz o la dehesa boyal de Montehermoso. La Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, define los parques periurbanos de conservación y ocio (art. 23) como aquellos espacios relativamente próximos a los núcleos de población en los que se aúnan la conservación de la naturaleza y el uso para actividades sociorrecreativas (sic) y que, por sus singulares valores ambientales o naturales de interés local, sean merecedores de esta figura de protección. Deben, asimismo, estar dotados de las infraestructuras adecuadas para permitir una utilización intensiva de la población a la que se destina, sin poner en peligro su mantenimiento. Por otro lado, se aprobaron diversos “lugares de interés científico”, definidos por dicha Ley como las zonas generalmente aisladas y de reducidas dimensiones “que reciben una protección en atención al interés científico de alguno de sus elementos naturales o a la existencia de especímenes o poblaciones animales o vegetales amenazadas de extinción o merecedoras de medidas específicas de protección”. Entre dichos lugares de interés científico de nuevo cuño se encuentran la

cañada de Sierra Calera y la dehesa del Rincón, la sierra de Utrera o la Piedra Furada, declarados por su importancia para la preservación de las orquídeas peninsulares. También se han declarado un par de ZEPA urbanas destinadas al cuidado del cernícalo primilla, en Jerez de los Caballeros y en Plasencia, de gran importancia tanto para las obras en las cubiertas y los tejados de estas localidades como para la expansión urbana si afecta a sus lugares de cría y alimentación. Por último, a mediados de abril se publicó la declaración del “paisaje protegido” —figura que acoge los lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial— del “Castañar gallego” de Hervás (Cáceres), principalmente a fin de proteger diversas especies de murciélagos y el desmán ibérico, un pequeño mamífero acuático en grave peligro de extinción y objeto de un proyecto LIFE en esta región y en Castilla y León.

Los espacios naturales protegidos han de contar con los debidos instrumentos de planeamiento. La Orden de 25 de marzo de 2015 aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural del Tajo Internacional, ejemplo de cooperación transfronteriza y de ejercicio de funciones exteriores por las comunidades autónomas. A pesar de la lamentable situación del río Tajo en toda su cuenca y de que está prácticamente embalsado en su recorrido, habiendo perdido su carácter y esencia fluviales, la declaración de este parque natural internacional ha supuesto un acicate para su conservación. Los elementos principales del PRUG, que prevalece sobre cualquier otra figura normativa, son la regulación del turismo en general y del fluvial, la gestión cinegética y forestal de las fincas ribereñas y la lucha contra los incendios forestales y las especies invasoras, así como la custodia del territorio con entidades públicas y particulares.

Especial importancia reviste una nueva reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial. En efecto, la Ley 10/2015, de 8 de abril, modifica la LSOTEX de 2001, que ya se ha reformado en otras ocasiones de modo preocupante con el fin de dar cierta cobertura legal a los usos hasta entonces clandestinos del suelo, ya sea mediante parcelaciones o mediante construcciones de iniciativa individual, de promociones empresariales o incluso públicas. Preocupa sobremanera el empleo de normas legales para dar una pátina de legalidad a lo que rechazaba la normativa anteriormente vigente, constatación viva del fracaso de la voluntad política de acabar con la indisciplina urbanística generalizada en España, sobre todo en suelo no urbanizable, y con las

construcciones ilegales y las fuera de ordenación, aunque en la región no se alcancen los niveles de otras provincias. Como en toda norma de estas características, hay que apoyarse sobre todo en el régimen transitorio y en sus efectos retroactivos. Por ejemplo, se reconocen las ilegalidades anteriores y se permite a los ayuntamientos, con un lenguaje recargado, la potestad de “regularizar la situación de las actuaciones urbanizadoras y edificatorias clandestinas o ilegales ejecutadas en suelo no urbanizable en contradicción o al margen de la legislación urbanística en vigor y que de acuerdo con ésta formen un núcleo de población aislado” (nueva disposición adicional quinta) o la asimilación a edificaciones con licencia de aquellas levantadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que carecieran de dicha autorización. Es decir, una nueva muestra del escaso rigor de la Administración urbanística a lo largo de décadas (nueva disposición adicional séptima) y que tantos efectos ha tenido en la permisividad del diseminado urbano en numerosas comarcas extremeñas, de lo que es muestra la reciente anulación por la STJEX de 18 de noviembre de 2014 del Proyecto de Interés Regional “Los Viñazos”. Es decir, las reformas del régimen urbanístico sirven para legalizar los sucesivos incumplimientos de la normativa, en una concatenación de normas ad hoc que invita a su vez a nuevos incumplimientos, pues siempre se piensa que la onstrucción o parcelación ilegal podrá acogerse a una futura legalización.

Siguiendo con ciertos aspectos sectoriales ambientales del suelo, se ha aprobado el Decreto 49/2015, de 30 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que desarrolla las previsiones del “suelo alterado” o de aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso de origen humano, en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente y cuando concorra alguna de las circunstancias del anexo IV del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. Los elementos jurídicos que importan de esta norma son los distintos deberes de información del titular de las actividades potencialmente contaminantes y el procedimiento para la declaración del suelo contaminado, siendo el efecto (art. 14 y ss.) el que “las personas físicas o jurídicas declaradas responsables en la declaración de un suelo como contaminado, tendrán la

obligación de llevar a cabo las operaciones necesarias para la recuperación ambiental del mismo”. Los responsables de dicha recuperación y limpieza, hasta la asunción de un “riesgo aceptable”, serán los causantes de la contaminación, mientras que si resultase imposible determinar los causantes de esta, responderán de las obligaciones previstas, subsidiariamente y por este orden, los propietarios de los suelos contaminados y los poseedores de estos, que pueden repercutir los gastos en los causantes. En los casos de “bienes de dominio público en régimen de concesión, responderán subsidiariamente en defecto de causante o causantes de la contaminación, por este orden el poseedor y el propietario”. Se permite la descontaminación voluntaria y se recoge expresamente la ejecución subsidiaria por la Consejería competente. Junto a todo ello, se desarrolla la creación de un inventario de suelos contaminados y de las entidades colaboradoras que, debidamente acreditadas, se encarguen de la investigación, valoración de riesgos y recuperación de la calidad del suelo conforme a lo previsto en este decreto.