

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EXTREMADURA (pp. 2-5)**

—

**DRET I POLÍTQUES AMBIENTALS A EXTREMADURA (pp. 6-9)**

PEDRO BRUFAO CURIEL

*Catedrático de Escuela Universitaria interino de Derecho Administrativo / Catedràtic  
d'Escola Universitària de Dret Administratiu  
Universidad de Extremadura*

En el anterior número, la crónica jurídica extremeña se hacía eco de la lamentable reforma de la Ley del Suelo regional dirigida a acoger las miles de construcciones ilegales que jalonan las dos provincias, en su mayor parte resultado de la iniciativa particular, a lo que hay que sumar otras miles de parcelaciones igualmente clandestinas, muchas de las cuales cuentan con sentencias que declaran el incumplimiento de la Ley. Este hecho supone que se dé carta de naturaleza al caos urbanístico actual y que se perpetúen los vertidos, el feísmo, la destrucción del paisaje y el populismo que mantiene en pie toda esta situación.

Una vuelta de tuerca más en esta deriva en contra del Estado de derecho ha tenido lugar este año con la Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Esta segunda modificación de la Ley del Suelo en menos de seis meses se debe a otra cuestión muy grave: amparar como caso único en la realidad objeto de esta reforma la urbanización y campo de golf Marina de Valdecañas, declarada ilegal por el TSJ de Extremadura y cuya primera fase está casi completada. A pesar de ubicarse en una zona ZEPA de la Directiva de Aves, en las orillas del embalse de Valdecañas, el TSJ de Extremadura no se atrevió a dictar medida cautelar alguna, la clave del Derecho ambiental, por lo que los hechos consumados son la verdadera norma a aplicar. ¿Qué temen los magistrados, qué les lleva a no adoptar casi nunca las medidas cautelares<sup>1</sup> cuando es patente la violación de la normativa o, si las adoptan, a pedir cauciones multimillonarias a las organizaciones ambientales?

Lamentamos que, al igual que ocurrió con la primera reforma, la Asamblea de Extremadura haya aprobado por unanimidad esta cuestión, muestra indudable de la pugna entre la democracia y el Estado de derecho, lucha en la que indudablemente ha de triunfar este último. La reforma de este mes de marzo se ha hecho con la excusa oficial de “interpretar” la cuestión de si es posible levantar estas urbanizaciones... en suelo no urbanizable protegido. Se dice así en la exposición de motivos:

La dimensión de las consecuencias que puede tener la traslación de las conclusiones alcanzadas en vía jurisdiccional sobre el tenor de dicho precepto

---

<sup>1</sup> SORIANO GARCÍA, J. E.: “Urbanismo y corrupción. Medidas cautelares: única solución”, en *El Notario del Siglo XXI*, núm. 29, 2010. Aquí se exponen los problemas generales de la inexecución de sentencias, el valor real de estas y el papel de las imprescindibles medidas cautelares, tanto en Extremadura, donde se citan casos concretos, como en el resto de España.

legal impone, con absoluta urgencia, la existencia de una norma sencilla que dote de luz y claridad la verdadera configuración pretendida en su día por el legislador extremeño en su redacción.

Lo cómico de esta situación presenta dos elementos principales. En primer lugar, esta urbanización ya ha sido “interpretada” por los tribunales. En segundo lugar, la reforma tiene efectos retroactivos respecto de los reglamentos urbanísticos de los municipios implicados, con lo que, sin citar el caso de la Marina de Valdecañas, vemos que se legaliza lo ilegal con el aplauso unánime del Parlamento regional, en un extraño abrazo común de duros oponentes políticos. Fuera de los límites estrictamente urbanísticos, la vida real ha llegado a muestras muy duras en este caso, como el empleo de cócteles molotov contra la persona que más se prodigó en defender el Estado de derecho, que ha tenido que abandonar el pueblo en cuyo término municipal se ha levantado esta urbanización.

La cuestión se refiere jurídicamente al asunto de la intangibilidad de las sentencias, la confianza legítima del ciudadano en la Administración, la reserva de jurisdicción y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva<sup>2</sup>. Es decir, unos ciudadanos recurren ante la jurisdicción contencioso-administrativa la ilegalidad de una urbanización en una zona protegida ambiental y urbanísticamente, y obtienen posteriormente una sentencia que así lo confirma. La Junta de Extremadura cambia posteriormente la propia normativa que ella misma dictó y vulnera, por lo tanto, las expectativas legales de quienes acudieron ante los tribunales, pues se reforman a posteriori las pautas que regían un campo sectorial de la Administración, reduciendo a escombros la acción de la Justicia y la separación de poderes.

El instrumento empleado ha sido el de la disposición adicional única de esta reforma de marzo de 2011, que legaliza los planes generales de urbanismo que amparaban, ilegalmente, esas construcciones en suelo protegido:

---

<sup>2</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: “La reserva de jurisdicción y el problema del control judicial de la Administración”, en Martín-Retortillo, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991. GARCÍA LUENGO, J.: “La subsanación retroactiva de reglamentos nulos mediante la elevación de rango”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 111, 2001. BOIX PALOP, A.: “Las leyes de convalidación en el ordenamiento constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 73, 2005, y “Las leyes de convalidación como ejemplo de la posibilidad de que algunas manifestaciones de la potestad legislativa engendren responsabilidad”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 167, 2005.

Los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley podrán ser homologados a fin de que incorporen la declaración de su adecuación a preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura modificados tras su entrada en vigor por ésta u otras reformas anteriores.

Este proceder goza de un triste éxito en toda España: Cantabria, Castilla y León, Galicia y otras comunidades autónomas legislan para bloquear el acceso de los ciudadanos a la acción de la Justicia frente a proyectos que deberían aprobarse por actos administrativos singulares si cumplen con la Ley, pero que, una vez declarados ilegales, se amparan mediante la aprobación de leyes de caso único, refugio legislativo de la corrupción urbanística enquistada en nuestros responsables políticos.

Otra norma de interés es la Ley 11/2010, de 16 de noviembre, de Pesca y Acuicultura. Sus puntos de referencia son la potenciación de la pesca sin muerte, con la creación de una licencia específica, y la diferenciación de las especies pescables, especialmente respecto de las que tengan carácter invasor, como el siluro, la lucioperca, la carpa o el *black-bass*, así como medidas de conservación como el cumplimiento de ciertos caudales mínimos para quienes deriven agua de sus cursos fluviales, incumplidos por la casi totalidad de los concesionarios, y la habilitación de pasos para los movimientos migratorios de la fauna íctica. En materia patrimonial, se declaran públicos los aprovechamientos de pesca deportiva, incluso los que tengan lugar en las innumerables charcas privadas o municipales que existen en el paisaje extremeño, que generan no pocos problemas con las sociedades locales de pesca<sup>3</sup>.

Por lo que respecta a la actividad cinegética, la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza ha supuesto una profunda reforma en el sector, según se aprecia en las disposiciones transitorias. Destacamos la clasificación de las zonas de caza bajo esta nueva ley:

- a) Terrenos cinegéticos bajo gestión pública: reservas y cotos regionales.
- b) Cotos de caza: cotos sociales y cotos privados.
- c) Refugios para la caza.
- d) Zonas de caza limitada.

---

<sup>3</sup> BRUFAO CURIEL, P., “Régimen jurídico de la pesca fluvial en Andalucía, ¿regreso a los derechos señoriales de pesca?, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 65, 2007.

Esta clasificación tuvo sus más y sus menos en cuanto al papel de las numerosas entidades locales de caza, de gran influencia en la región. La artificialización de la caza encuentra uno de sus máximos exponentes en el cercado de las fincas, origen de no pocos problemas ambientales. De este modo, el artículo 41 de la nueva ley establece que la instalación de cerramientos cinegéticos en los terrenos cinegéticos requiere autorización administrativa previa, y que estos deben realizarse de forma que no impidan el tránsito de la fauna silvestre no cinegética, ni produzcan quebranto físico a los animales en la forma en que se determine reglamentariamente. Afirmamos que la gran mayoría de las fincas incumplen la normativa de vallados cinegéticos, sobre todo cuando la finca cuenta con la doble condición de cinegética y ganadera. Por otra parte, el titular del terreno cinegético está obligado a retirar las vallas y cercas cuando, en cumplimiento de la normativa vigente, sea requerido para ello por la Administración. La Administración autonómica ejecutará subsidiariamente la orden cuando esta no sea ejecutada de forma voluntaria, repercutiendo al titular el coste de la retirada.

En las restantes cuestiones, la Ley 14/2010 no difiere en gran medida de muchas leyes de caza vigentes, como en lo relativo a la propiedad de la caza, a las personas que pueden desarrollar actividades cinegéticas o a los planes técnicos. A esta normativa hay que sumar el derecho nacional, comunitario e internacional de la biodiversidad, verdadero pilar sobre el que se sustenta el derecho de caza en España.

En el número anterior, la crònica jurídica extremeña es feia ressò de la lamentable reforma de la llei del sòl regional a fi d'acollir els milers de construccions il·legals que jalonen les dues províncies, en gran part resultat de la iniciativa particular, a la qual cosa cal sumar altres milers de parcel·les igualment clandestines, moltes de les quals tenen sentències que declaren que s'ha incomplert la llei. Aquest fet suposa que es doni carta de naturalesa al caos urbanístic actual i que es perpetuïn els abocaments, la lletjor, la destrucció del paisatge i el populisme que manté en peu tota aquesta situació.

Un pas més en aquesta deriva en contra de l'estat de dret ha tingut lloc aquest any amb la Llei 9/2011, de 29 de març, de modificació de la Llei 15/2001, de 14 de desembre, del sòl i ordenació territorial d'Extremadura. Aquesta segona modificació de la llei del sòl en menys de sis mesos es deu a una altra qüestió molt greu: emparar com a cas únic en la realitat objecte d'aquesta reforma la urbanització i el camp de golf Marina de Valdecañas, declarada il·legal pel TSJ d'Extremadura, la primera fase del qual està gairebé acabada. Tot i ubicar-se en una zona ZEPA de la directiva d'aus, als marges de l'embassament de Valdecañas, el TSJ d'Extremadura no es va atrevir a dictar cap mesura cautelar, la clau del dret ambiental, de manera que els fets consumats són la veritable norma que cal aplicar. De què tenen por els magistrats, què els porta a no adoptar gairebé mai les mesures cautelars<sup>1</sup> quan la violació de la normativa és patent, o si les adopten demanen caucions multimilionàries a les organitzacions ambientals?

Lamentem que, igual que va passar amb la primera reforma, l'Assemblea d'Extremadura aprovés per unanimitat aquesta qüestió, mostra indubtable de la pugna entre la democràcia i l'estat de dret, lluita en la qual indubtablement ha de triomfar l'estat de dret. La reforma d'aquest mes de març s'ha fet amb l'excusa oficial d'"interpretar" la qüestió de si és possible aixecar aquestes urbanitzacions en sòl no urbanitzable protegit. L'exposició de motius diu així:

*“La dimensión de las consecuencias que puede tener la traslación de las conclusiones alcanzadas en vía jurisdiccional sobre el tenor de dicho precepto legal impone, con absoluta urgencia, la existencia de una norma sencilla que dote de luz y claridad la verdadera configuración pretendida en su día por el legislador extremeño en su redacción.”*

---

<sup>1</sup> SORIANO GARCÍA, J.E. “Urbanismo y corrupción. Medidas cautelares: única solución”, a *El notario del Siglo XXI*, núm. 29, 2010. Aquí s'exposen els problemes generals de la no-execució de sentències, el seu valor real i el paper de les mesures cautelars imprescindibles, tant a Extremadura, on s'esmenten casos concrets, com a la resta d'Espanya.

La part còmica d'aquesta situació té dos elements principals. En primer lloc, aquesta urbanització ja ha estat "interpretada" pels tribunals. En segon lloc, la reforma té efectes retroactius respecte dels reglaments urbanístics dels municipis implicats, de manera que sense anomenar el cas de Marina de Valdecañas, veiem que es legalitzen els aspectes il·legals amb l'aplaudiment unànim del Parlament regional, en una abraçada comuna estranya de durs oponents polítics. Fora dels límits estrictament urbanístics, la vida real ha arribat a mostres molt dures d'aquest cas, com ara l'ús de còctels Molotov contra qui més es va prodigar a defensar l'estat de dret, persona que ha hagut d'abandonar el poble en el terme municipal del qual s'ha construït aquesta urbanització.

La qüestió es refereix jurídicament a l'assumpte de la intangibilitat de les sentències, la confiança legítima del ciutadà en l'Administració, la reserva de jurisdicció i el dret fonamental a la tutela judicial efectiva<sup>2</sup>. És a dir, uns quants ciutadans recorren davant la Jurisdicció Contenciosa Administrativa la il·legalitat d'una urbanització en una zona protegida ambientalment i urbanísticament, i posteriorment obtenen la sentència que ho confirma. La Junta d'Extremadura posteriorment canvia la pròpia normativa que va dictar i vulnera, per tant, les expectatives legals dels qui van acudir davant els tribunals, ja que es reformen a posteriori les pautes que regien un camp sectorial de l'Administració, i redueixen a no-res l'acció de la Justícia i la separació de poders.

L'instrument utilitzat ha estat el de la disposició addicional única d'aquesta reforma de març de 2011, que legalitza els plans generals d'urbanisme que emparaven, il·legalment, aquestes construccions en sòl protegit:

*"Los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley podrán ser homologados a fin de que incorporen la declaración de su adecuación a preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura modificados tras su entrada en vigor por ésta u otras reformas anteriores."*

---

<sup>2</sup> MUÑOZ MACHADO, S., "La reserva de jurisdicción y el problema del control judicial de la Administración", a Martín-Retortillo, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid. 1991. GARCÍA LUENGO, J., "La subsanación retroactiva de reglamentos nulos mediante la elevación de rang", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 111, 2001. BOIX PALOP, A., "Las leyes de convalidación en el ordenamiento constitucional", a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 73, 2005 i "Las leyes de convalidación como ejemplo de la posibilidad de que algunas manifestaciones de la potestad legislativa engendren responsabilidad", a *Revista de Administración Pública*, núm. 167, 2005.

Aquest procediment gaudeix d'un trist èxit a tot Espanya: Cantàbria, Castella i Lleó, Galícia i altres comunitats autònomes legislen ara el fet de bloquejar l'accés dels ciutadans a l'acció de la justícia davant projectes que s'haurien d'aprovar mitjançant actes administratius singulars si compleixen amb la llei, però que un cop declarats il·legals s'emparen mitjançant les aprovacions de lleis de cas únic, refugi legislatiu de la corrupció urbanística enquistada en els nostres responsables polítics.

Una altra norma d'interès és la Llei 11/2010, de 16 de novembre, de pesca i aqüicultura. Els seus punts de referència són la potenciació de la pesca sense mort, amb la creació d'una llicència específica, i la diferenciació de les espècies que es poden pescar, especialment respecte de les que tenen caràcter invasor, com el silur, la lucioperca, la carpa o la perca americana, com també mesures de conservació com el compliment de certs cabals mínims als quals derivin aigües dels cursos fluvials, incomplets per la quasi totalitat dels concessionaris, i l'habilitació de passos per als moviments migratoris de la fauna íctica. En matèria patrimonial, es declaren públics els aprofitaments de pesca esportiva, fins i tot els que tenen lloc en les innombrables basses privades o municipals que hi ha al paisatge extremeny, origen de no pocs problemes amb les societats locals de pesca<sup>3</sup>.

Pel que fa a l'activitat cinegètica, la Llei 14/2010, de caça, de 9 de desembre, ha reformat profundament el sector, segons podem veure en les disposicions transitòries. Destaquem la classificació de les zones de caça sota aquesta nova llei:

- a) Terrenys cinegètics sota gestió pública: reserves i vedats regionals
- b) Vedats de caça: vedats socials i vedats privats
- c) Refugis per a la caça
- d) Zones de caça limitada

Aquesta classificació va tenir els seus alts i baixos pel que fa al paper de les nombroses entitats locals de caça, de gran influència a la regió. L'artificialització de la caça troba un dels seus màxims exponents en el tancament de les finques, origen de no pocs problemes ambientals. D'aquesta manera, l'article 41 de la nova llei estableix que la instal·lació de tancaments cinegètics en els terrenys cinegètics ha de requerir

---

<sup>3</sup> BRUFAO CURIEL, P., "Régimen jurídico de la pesca fluvial en Andalucía, ¿regreso a los derechos señoriales de pesca?", a *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 65, 2007.

l'autorització administrativa prèvia, de manera que no impedeixi el trànsit de la fauna silvestre no cinegètica, ni produeixi cap dany físic als animals en la forma en què es determini reglamentàriament.

Afirmem que la gran majoria de les finques incompleix la normativa de tanques cinegètiques, sobretot quan la finca té la doble condició cinegètica i ramadera. D'altra banda, el titular del terreny cinegètic està obligat a retirar les tanques i les closes quan, en compliment de la normativa vigent, l'Administració ho requereixi. L'Administració autonòmica ha d'executar subsidiàriament l'ordre si no s'executa de forma voluntària i repercuteix al titular el cost de la retirada.

Pel que fa a la resta de qüestions, no difereix en gran mesura de moltes lleis de caça vigents amb relació a la propietat de la caça, o pel que fa a les persones que poden dur a terme les activitats cinegètiques i els plans tècnics, normativa a la qual cal sumar el dret nacional, comunitari i internacional de la biodiversitat, veritable pilar sobre el qual es fonamenta el dret de caça a Espanya.