

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

—

1.9. 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

El segundo semestre de 2010 ha sido testigo de diversas novedades legislativas ambientales en Extremadura. La más reciente es que la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, ha sido modificada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre.

Se trata de una reforma de importante calado desde el punto de vista ambiental y jurídico, pues plantea un intento de legalización de las miles de viviendas, parcelaciones y edificaciones clandestinas existentes en suelo no urbanizable —e, incluso, en el de especial protección¹— y que han sido objeto de sentencia firme que constata tal ilegalidad. En este sentido, la exposición de motivos de esta reforma señala literalmente que “la existencia de diversas urbanizaciones clandestinas, realizadas en su momento al margen de la legalidad vigente, exige el establecimiento de una regulación que, sobre la base del estricto respeto al marco jurídico vigente, posibilite la regularización y restablecimiento de la situación legalmente infringida”. En otras palabras, que, ante situaciones manifiestas y patentes de ilegalidad, se hace borrón y cuenta nueva en un modelo de amnistía urbanística que favorece e incentiva al infractor, desprecia la potestad de los jueces, la separación de poderes y olvida el mandato constitucional de la ejecución de las decisiones jurisdiccionales.

Hablamos de miles de construcciones y parcelaciones de autoconstrucción, de urbanizaciones completas y habitadas como el Residencial Universidad de Cáceres, con sentencia firme de demolición sin ejecutar, y también de los llamados “proyectos de interés general” (PIR), es decir, del urbanismo sin derecho urbanístico, que han sido anulados uno tras otro por el TSJEX, al incumplir la propia Junta de Extremadura lo que ha dictado en su propia Ley del Suelo de 2001: Marina de Valdecañas o el “Camino de las Huertas” (STJEX, Sala de lo Contencioso-Administrativo 723/2003, de 21 de julio) de Plasencia.

A ello se une el papel de las llamadas “leyes singulares” o “de caso único”, cuyo fin es precisamente erosionar el ámbito jurisdiccional para evitar la ejecución de las

¹ MACHACÓN DÍAZ, F. J: “Aproximación al régimen jurídico del suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Extremadura”, en *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 5 y 6, 2009.

sentencias², algo que ha recogido con una crítica necesaria el Informe Auken del Parlamento Europeo, publicado en 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en algunas regiones de España sobre los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario. Esta práctica de socavar los cimientos constitucionales por la vía administrativa ha sido rechazada de pleno por la STC 22/2009, de 26 de marzo, que ha puesto fin a la práctica contencioso-administrativa de acordar la suspensión de la ejecución de la orden de demolición acordada en sentencia firme, aguardando la aprobación de la modificación de las normas urbanísticas y ambientales para legalizar las obras clandestinas.

En concreto, la disposición adicional 5.^a de esta Ley 9/2010 establece:

“Regularización de urbanizaciones clandestinas o ilegales.

El planeamiento general municipal podrá regularizar la situación de las actuaciones urbanizadoras clandestinas o ilegales ejecutadas en suelo no urbanizable en contradicción o al margen de la legislación urbanística en vigor con anterioridad a la entrada en vigor de esta disposición adicional, con sujeción a las siguientes reglas:

1.^a Con carácter previo a la regularización, el municipio deberá obtener de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística declaración de viabilidad de la actuación basada en criterios de sostenibilidad y de ordenación territorial.

Para la obtención de la declaración a que se refiere el párrafo anterior, el municipio deberá aportar, como mínimo, una memoria descriptiva y justificativa de la actuación, incluidos sus aspectos económico-financieros, planos de información y ordenación, y los informes sectoriales siguientes:

- a) El referido a la compatibilidad ambiental de la actuación, emitido por la Consejería con competencias en materia de medio ambiente.
- b) El referido al cambio de destino del suelo afectado, emitido por la Consejería con competencias en materia de agricultura.
- c) El referido a las infraestructuras, servicios y dotaciones públicas que requiera la implantación de la actuación, emitido por el propio municipio.

² 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, su valor real y el papel de las imprescindibles medidas cautelares, tanto en Extremadura, donde se citan casos concretos, como en el resto de España.

2.^a La reclasificación de las superficies transformadas por las actuaciones a suelo urbanizable o urbano no consolidado, según proceda en función del grado de urbanización y edificación alcanzado, con sometimiento de las mismas al correspondiente régimen urbanístico del suelo e imposición de la ejecución de las obras oportunas.

3.^a La observancia en la ordenación de las superficies de que se trata de lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 80, salvo que el grado de consolidación por la edificación alcanzado haga dicho cumplimiento imposible o muy difícil, circunstancia que deberá acreditarse de forma suficiente y rigurosa. En este último supuesto, la entrega de suelo correspondiente a las dotaciones públicas y reservas de suelo preceptivas podrá sustituirse por el pago de su valor en metálico, según los criterios de valoración legalmente establecidos. Los Ayuntamientos estarán obligados a destinar los fondos así obtenidos a la adquisición del suelo preciso para las dotaciones públicas necesarias, pudiendo ubicarse fuera del ámbito de actuación.

4.^a La regularización no podrá implicar o tener por consecuencia, en ningún caso, la exención total o parcial de los propietarios de las superficies objeto de aquélla de deber o carga legales algunos según la clasificación de que sean objeto los terrenos, así como tampoco del deber de obtener licencia municipal para la legalización de las edificaciones ya construidas al tiempo de la regularización.

5.^a Para el mantenimiento de la urbanización y restantes dotaciones públicas de las actuaciones objeto de regularización, deberá constituirse en todos los casos, una vez ejecutadas las obras derivadas de dicha regularización, la pertinente entidad urbanística de conservación, que integrará con carácter forzoso a todos los propietarios afectados. Los Ayuntamientos no podrán asumir su mantenimiento sino tras haber transcurridos diez años desde la constitución de las correspondientes entidades urbanísticas de conservación”.

Los requisitos son tan complejos y los gastos tan onerosos para los responsables de estas obras clandestinas que vemos en esta disposición un *flatus vocis* gracias al cual la situación permanecerá tal cual, como ha venido sucediendo desde hace más de tres décadas, cuando empezó a generalizarse esta situación.

Abundando en la gravedad de esta práctica legislativa, esta reforma se aprobó por unanimidad en la Asamblea de Extremadura, en un claro ejemplo de la pugna entre política y judicatura que se da en otras muchas comunidades autónomas, entre las que sobresalen Castilla y León y Cantabria.

Acerca de los PIR, se ha añadido un nuevo apartado 5.º al artículo 62 de la Ley de 2001:

“El Consejero con competencias en materia de ordenación del territorio podrá aprobar, en fase de ejecución, las adaptaciones de los proyectos de interés regional que, justificadas por circunstancias sobrevenidas o imprevistas, exijan la adecuación de alguno de sus parámetros para asegurar la mayor efectividad de las determinaciones generales que justificaron su aprobación y que no supongan la alteración de las determinaciones estructurales ni modificación de estas últimas.”

Es decir, la sentencia que anula el PIR se estima algo “sobrevenido” o “imprevisto”, de modo que ésta se adecuará al PIR, y no al revés.

Otra novedad legislativa de calado ha sido la aprobación de la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Se trata de una ley muy amplia en su contenido, pues abarca la información, la educación, la prevención ambiental, la evaluación de impacto de proyectos y planes, las autorizaciones ambientales integradas, la calidad del aire, el ruido, la protección del suelo, el paisaje, el ruido, la gestión ambiental y la responsabilidad por daños ambientales. Esta norma sigue la pauta del resto de las comunidades autónomas en la competencia de desarrollar la normativa básica estatal y la aprobada en el seno de la Unión Europea, aunque lo hace de modo agrupado y no por sectores. Como punto destacable, cabe hacer referencia a la inaplicación en Extremadura del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

En el momento de redactar estas líneas, se tramita en la Asamblea de Extremadura la nueva Ley de Pesca Fluvial y Acuicultura, cuyo proyecto recoge algunas novedades, como la licencia de pesca “sin muerte”, que cuenta con algunas salvedades acerca del posible amparo de ciertas especies exóticas invasoras, como la carpa, el lucio, la perca americana o el siluro, gracias a la presión de las entidades de pesca federadas y a la inexistencia del Catálogo propio previsto en la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad de 2007. Otro proyecto que se tramita en el Parlamento regional es el de la Ley de Caza, cuyos rasgos más notorios son la aplicación de la Directiva de Servicios y la comunicación responsable para determinadas actividades cinegéticas, que sustituyen a la autorización previa.

En un próximo número hablaremos por extenso de estas leyes, una vez que se hayan publicado en el Diario Oficial.

El segon semestre de 2010 ha estat testimoni de les següents novetats legislatives ambientals a Extremadura. Començant per la més recent, s'ha modificat la Llei 15/2001, de 14 de desembre, del sòl i ordenació territorial d'Extremadura, mitjançant la Llei 9/2010, de 18 d'octubre.

Aquesta reforma, des del punt de vista ambiental i jurídic, presenta un calat important, perquè ni més ni menys que ofereix un intent de legalitzar milers d'habitatges, de parcel·lacions i d'edificacions clandestines existents en sòl no urbanitzable i fins i tot en el de protecció especial,¹ i han estat objecte d'una sentència ferma que constata aquesta il·legalitat. En efecte, l'exposició de motius d'aquesta reforma diu literalment que *“la existencia de diversas urbanizaciones clandestinas, realizadas en su momento al margen de la legalidad vigente, exige el establecimiento de una regulación que, sobre la base del estricto respeto al marco jurídico vigente, posibilite la regularización y restablecimiento de la situación legalmente infringida”*. És a dir, que davant de situacions d'il·legalitat manifestes i patents, es fa creu i ratlla en un model d'amnistia urbanística que afavoreix i incentiva la part infractora, menysprea la potestat dels jutges, la separació de poders i oblidava el mandat constitucional de l'execució de les decisions jurisdiccionals. Ens referim a milers de construccions i a parcel·lacions d'autoconstrucció, a urbanitzacions completes i habitades com el Residencial Universidad de Càceres, amb sentència ferma de demolició sense executar, i també als anomenats “projectes d'interès general” (PIR), és a dir, a l'urbanisme sense dret urbanístic, els quals ha anul·lat l'un darrere l'altre el Tribunal Suprem de Justícia d'Extremadura, ja que incomplien el que la mateixa Junta d'Extremadura va dictar en la llei del sòl de 2001: Marina de Valdecañas o el “Camino de las Huertas” (Sentència del Tribunal de Justícia d'Extremadura, Sala Contenciosa Administrativa 723/2003, de 21 de juliol) de Plasencia. A això s'hi uneix el paper de les anomenades lleis singulars o de cas únic, l'objectiu de les quals és precisament erosionar l'àmbit jurisdiccional per evitar que les sentències s'executin², cosa que ha recollit amb crítica necessària

¹ MACHACÓN DÍAZ, F. J.: “Aproximación al régimen jurídico del suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Extremadura”, a *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 5 i 6, 2009.

² 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 inexecució de sentències, el seu valor real i el paper de les mesures cautelars imprescindibles a Extremadura, on s'esmenten casos concrets, i a la resta d'Espanya.

l'Informe Auken del Parlament europeu, sobre l'impacte de la urbanització extensiva en algunes regions d'Espanya pel que fa als drets individuals dels ciutadans europeus, el medi ambient i l'aplicació del dret comunitari, publicat el 2009. Aquesta pràctica de soscavar els fonaments constitucionals via administrativa ha estat rebutjada de ple per la Sentència del Tribunal Constitucional 22/2009, de 26 de març, que ha posat fi a la pràctica contenciosa administrativa d'acordar la suspensió d'executar l'ordre de demolició acordada en sentència ferma, esperant l'aprovació de la modificació de les normes urbanístiques i ambientals per legalitzar les obres clandestines.

En concret, la DA 5a de la Llei 9/2010 estableix:

“Regularización de urbanizaciones clandestinas o ilegales.

El planeamiento general municipal podrá regularizar la situación de las actuaciones urbanizadoras clandestinas o ilegales ejecutadas en suelo no urbanizable en contradicción o al margen de la legislación urbanística en vigor con anterioridad a la entrada en vigor de esta disposición adicional, con sujeción a las siguientes reglas:

1.ª Con carácter previo a la regularización, el municipio deberá obtener de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística declaración de viabilidad de la actuación basada en criterios de sostenibilidad y de ordenación territorial.

Para la obtención de la declaración a que se refiere el párrafo anterior, el municipio deberá aportar, como mínimo, una memoria descriptiva y justificativa de la actuación, incluidos sus aspectos económico-financieros, planos de información y ordenación, y los informes sectoriales siguientes:

a) El referido a la compatibilidad ambiental de la actuación, emitido por la Consejería con competencias en materia de medio ambiente.

b) El referido al cambio de destino del suelo afectado, emitido por la Consejería con competencias en materia de agricultura.

c) El referido a las infraestructuras, servicios y dotaciones públicas que requiera la implantación de la actuación, emitido por el propio municipio.

2.ª La reclasificación de las superficies transformadas por las actuaciones a suelo urbanizable o urbano no consolidado, según proceda en función del grado de urbanización y edificación alcanzado, con sometimiento de las mismas al correspondiente régimen urbanístico del suelo e imposición de la ejecución de las obras oportunas.

3.ª La observancia en la ordenación de las superficies de que se trata de lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 80, salvo que el grado de consolidación por la edificación alcanzado haga dicho cumplimiento imposible o muy difícil, circunstancia que deberá acreditarse de forma suficiente y rigurosa. En este último supuesto, la entrega de suelo correspondiente a las dotaciones públicas y reservas de suelo preceptivas podrán sustituirse por el pago de su valor en metálico, según los criterios de valoración legalmente establecidos. Los Ayuntamientos estarán obligados a destinar los fondos así obtenidos a la adquisición del suelo preciso para las dotaciones públicas necesarias, pudiendo ubicarse fuera del ámbito de actuación.

4.ª La regularización no podrá implicar o tener por consecuencia, en ningún caso, la exención total o parcial de los propietarios de la superficies objeto de aquélla de deber o carga legales algunos según la clasificación de que sean objeto los terrenos, así como tampoco del deber de obtener licencia municipal para la legalización de las edificaciones ya construidas al tiempo de la regularización.

5.ª Para el mantenimiento de la urbanización y restantes dotaciones públicas de las actuaciones objeto de regularización, deberá constituirse en todos los casos, una vez ejecutadas las obras derivadas de dicha regularización, la pertinente entidad urbanística de conservación, que integrará con carácter forzoso a todos los propietarios afectados. Los Ayuntamientos no podrán asumir su mantenimiento sino tras haber transcurridos diez años desde la constitución de las correspondientes entidades urbanísticas de conservación”.

Els requisits són tan complexos i les despeses són tan oneroses per als responsables d'aquestes obres clandestines que veiem en aquesta disposició un *flatus vocis* gràcies al qual la situació romandrà tal qual, com ha fet durant més de tres dècades des que va començar a generalitzar-se aquesta situació. Abundant en la gravetat d'aquesta pràctica legislativa, aquesta reforma es va aprovar per unanimitat en l'Assemblea d'Extremadura, en un clar exemple de pugna política vs. judicatura, que té lloc en moltes altres comunitats autònomes, entre les quals destaquen Castella i Lleó, i Cantàbria.

Sobre els PIR, s'ha afegit l'apartat 5è a l'article 62 de la llei de 2001:

“El Consejero con competencias en materia de ordenación del territorio podrá aprobar, en fase de ejecución, las adaptaciones de los proyectos de interés regional que, justificadas por circunstancias sobrevenidas o

imprevistas, exijan la adecuación de alguno de sus parámetros para asegurar la mayor efectividad de las determinaciones generales que justificaron su aprobación y que no supongan la alteración de las determinaciones estructurales ni modificación de estas últimas”.

És a dir, la sentència que anul·la el PIR s'estima alguna cosa “*sobreenida*” o “*imprevista*” i, per tant, la sentència s'ha d'adequar al PIR i no al revés.

Una altra novetat legislativa important ha estat l'aprovació de la Llei 5/2010, de 23 de juny, de prevenció i qualitat ambiental de la Comunitat Autònoma d'Extremadura. És una llei molt àmplia pel que fa al contingut, perquè comprèn la informació, l'educació, la prevenció ambiental, l'avaluació d'impacte de projectes i plans, les autoritzacions ambientals integrades, la qualitat de l'aire, el soroll, la protecció del sòl, el paisatge, el soroll, la gestió ambiental i la responsabilitat per danys ambientals. Aquesta norma segueix la pauta de la resta de les comunitats autònomes pel que fa a la competència de desplegar la normativa bàsica estatal i la que s'ha aprovat al si de la UE, tot i que ho fa de manera agrupada i no per sectors. Cal destacar la inaplicació a Extremadura del Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses.

A l'hora de redactar aquestes línies, en l'Assemblea d'Extremadura es tramitava la nova llei de pesca fluvial i aqüicultura, el projecte de la qual recull algunes novetats com la llicència de pesca “*sin muerte*”, encara que presenta algunes excepcions sobre la possible empara de certes espècies exòtiques invasores, com la carpa, el lluç de riu, la perca americana o el silur, gràcies a la pressió d'entitats de pesca federades i a la inexistència del catàleg propi previst en la llei nacional del patrimoni natural i la biodiversitat de 2007. Un altre projecte que es tramita al Parlament regional és el de la llei de caça, els trets més notoris de la qual són l'aplicació de la directiva de serveis i la comunicació responsable per a determinades activitats cinegètiques, que substitueixen l'autorització prèvia.

En el proper número parlarem extensament d'aquestes lleis, un cop s'hagin publicat en el diari oficial.