

## **DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EXTREMADURA**

PEDRO BRUFAO CURIEL

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo*

*Universidad de Extremadura*

## **1. NOVEDADES JURÍDICAS EN EL DERECHO AMBIENTAL EXTREMEÑO**

Las principales novedades del Derecho Ambiental regional extremeño desde octubre de 2018 son de carácter urbanístico.

Con la publicación de la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura, esta región se suma al conjunto de Comunidades Autónomas que tratan de “compatibilizar” el caos urbanístico existente en zonas rurales o periurbanas, principalmente a causa de la construcción y la parcelación de iniciativa particular, ante las actuaciones judiciales que conllevan la eliminación de lo ilegalmente construido y la reposición de los terrenos a su estado anterior, de acuerdo con la naturaleza rústica de los terrenos, siendo paradigmáticos los miles de casos de Andalucía y la protección otorgada por la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modificó la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Recordemos que las anteriores reformas de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX), se han aprobado con este fin: suponen un caso de libro de “normas de convalidación” que legalizan a posteriori hechos sin amparo jurídico constatados mediante sentencia firme con el fin de enervarla y evitar así su ejecución, mediante el juego de la figura de edificaciones asimiladas al régimen de “fuera de ordenación”. En definitiva, suponen anular el poder de los jueces y magistrados de hacer ejecutar lo juzgado, yendo más allá de las facultades creadoras y reformadoras del Derecho atribuida a los parlamentos.

La reforma, mediante la atribución de que al menos del diez por ciento de la edificabilidad residencial sea de protección pública, abunda en la legalización de situaciones de hecho como las referidas a urbanizaciones residenciales de carácter autónomo y aisladas (disposición adicional 4ª de la LSOTEX) y a la legalización de construcciones clandestinas o ilegales de carácter aislado que formen núcleo de población (disposición adicional 5ª de la LSOTEX). En cuanto a la elaboración, tramitación y modificación de la planificación urbanística que dé acomodo a estos supuestos, esta reforma simplifica los trámites y plazos

para, acudiendo a una expresión de uso incorrecto “poner en valor” y uso las construcciones fuera de ordenación<sup>1</sup>, asumir la vía de hecho ilegítima y fomentar con la esperanza de una pseudolegalización en la práctica de aquello que hubo de evitarse con el oportuno ejercicio de la inspección y disciplina urbanística y la aplicación en vía administrativa y jurisdiccional de las medidas cautelares de paralización de las obras.

Una muestra de que el legislador es consciente de la consolidación de los efectos de las construcciones clandestinas que han quedado fuera de ordenación mediante la reforma del planeamiento reside en que sorprendentemente cita una lejana jurisprudencia recaída al efecto en los años ochenta y noventa del siglo XX acerca del delicado equilibrio entre la restitución de la legalidad urbanística y la compatibilidad con el nuevo plan que trata de legalizar dichas construcciones, máxime cuando en la actualidad existen varios procedimientos penales abiertos contra responsables públicos locales a los que, principalmente por omisión, se les atribuyen supuestas responsabilidades por el conocido “dejar hacer” en zonas protegidas ambiental o urbanísticamente.

Este fenómeno resulta del todo reprobable ya que se suceden en el tiempo las reformas a la baja en la protección del suelo sin que remita la dispersión de construcciones más allá de los núcleos urbanos consolidados, muestra de que se sigue edificando y parcelando con la esperanza de una eventual legalización o con la idea, sin más, de que con la ausencia de vigilancia no se moleste al propietario o al promotor<sup>2</sup>.

La Ley 2/2018 es un caso de ley *ómnibus* que recoge asimismo otras cuestiones, estrechamente vinculadas con la ordenación territorial. En efecto, abarca también la reforma la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, con vistas al cambio de destino urbanístico de zonas de regadío a suelo urbano o urbanizable, al trazado de caminos y vías pecuarias, así como

---

<sup>1</sup> VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Fuera de ordenación”, en Martín Rebollo, L. (coord.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, vol. 2, Thomson Reuters, Madrid, 2009.

<sup>2</sup> “Las viviendas ilegales campan por Extremadura”, *El Periódico de Extremadura* de 18 de febrero de 2018. Este artículo se hace eco de una tesis doctoral sobre este problema en la región. Higuera de Albalat es el único municipio que, según esta tesis doctoral, carece de viviendas ilegales en suelo no urbanizable.

la protección urbanística de los montes y superficies forestales, a excepción de los afectados por la declaración de suelo urbanizable.

También se reforma la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental, la cual se refiere a la limitación de plazos para resolver y a la recepción de informes sectoriales, como los hidrológicos o de carreteras, a través de la Comisión de Coordinación Territorial, así como el contenido de las declaraciones ambientales estratégicas.

En cuanto a los espacios protegidos, destaca la aprobación del Decreto 171/2017, de 17 de octubre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico “Minas de Santa Marta”, en el término municipal de Santa Marta de los Barros. El artículo 24 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, define los Lugares de Interés Científico como los “espacios generalmente aislados 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”. Esta es la protección que se otorga a unas sobresalientes minas de plomo, zinc, plata y vanadio, así como la calderonita, uno de los minerales más singulares que existen por su rareza. Avanza como vemos la protección del patrimonio geológico.

La actividad de fomento ha encontrado dos ejemplos en el Decreto 32/2018, de 20 de marzo, por el que se regula el fondo de mejoras en montes catalogados de utilidad pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura y el régimen de subvenciones directas para los montes de utilidad pública no autonómicos, y en el Decreto 9/2018, de 30 de enero, por el que se regula el régimen de subvenciones destinadas a la implantación de sistemas agroforestales, y su mantenimiento. Por el primero, se destina al fondo de mejoras en montes autonómicos el quince por ciento del valor de los aprovechamientos forestales de los montes catalogados de su titularidad y de los rendimientos por ocupaciones u otras actividades en ellas realizadas, así como la totalidad del importe de las indemnizaciones cuando éstas trajeran causa de actuaciones realizadas en dichos montes catalogados de su titularidad. A través del segundo, se subvencionan las actuaciones destinadas a la implantación de

sistemas agroforestales de particulares y entes locales como repoblaciones, cerramientos, creación de charcas y pastos, entre otros fines.

Las especies silvestres son objeto en este período de varias normas y actuaciones de interés y debate. Una de ellas es una resolución de 25 de octubre de 2017 sobre control de ungulados en el Parque Nacional de Monfragüe, en virtud del Decreto 13/2014, de 18 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe. Este decreto abarca la gestión de las poblaciones de ungulados dentro del Parque Nacional de Monfragüe, especialmente de ciervo y jabalí, con medidas como la caza, dada la excesiva afección al medio y la influencia de la tuberculosis. Esta resolución indica que existe un impacto alto o muy alto sobre el 62,5% de la superficie del Parque Nacional en la vegetación y que cuenta con hasta un 72% del territorio con calidad baja o muy baja en los ejemplares de ciervo del Parque Nacional y su entorno. Hay que recordar que la caza puede ser llevado a cabo por particulares y que incluso puede ser objeto de venta, lo que ha ocasionado no pocas discusiones.

Por otra parte, algunas de las especies invasoras siguen teniendo un preocupante amparo por parte de la Junta de Extremadura, sin criterio científico alguno. Es el caso de del cangrejo rojo americano y del cangrejo señal, portadores ambos del hongo que casi acaba con el cangrejo autóctono y que afectan de modo muy preocupante a los ríos y humedales los anfibios, los peces y el propio sustrato. Se trata de las resoluciones de 9 febrero y de 2 de abril de 2018 por las que modifican la relación de establecimientos autorizados para operar en el marco del Plan de control de poblaciones de las especies cangrejo rojo (*Procambarus clarkii*) y cangrejo señal (*Pacifastacus leniusculus*), en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de acuerdo a su vez con la resolución de 25 de octubre de 2016, del Director General de Medio Ambiente, por la que se aprueba el plan de control de poblaciones, el cual no es sino una medida para evitar ejecutar la STS de 16 de marzo de 2016 que anulaba diversas disposiciones del RD 630/2013, de 2 de agosto, sobre el Catálogo de Especies Exóticas e Invasoras. En efecto, este Real Decreto incluye las medidas de erradicación, además de las de control, pero la actividad oficial de la Junta de Extremadura se ha limitado, de facto, a obviar

las medidas de erradicación para que de modo lampedusiano las cosas sigan como antes.

Asimismo, en relación con diversas especies de peces objeto de pesca recreativa, el hecho es que se ha acudido a la preocupante para sus responsables vía omisiva para eludir la aplicación de la citada STS<sup>3</sup> a la espera de una reforma legal que convalide la norma anulada en vez de aplicar el Derecho vigente, ya que la propia Ley de Pesca Fluvial de Extremadura incluye la obligación de publicar anualmente la orden de vedas<sup>4</sup>. De este modo sigue vigente la aprobada antes de la publicación de la STS, pero sin incorporar la anulación de lo acordado por el Tribunal Supremo: una peculiar manera de mostrar el respeto al poder judicial en materia de gestión ambiental que existe en algunas Administraciones<sup>5</sup>.

En relación con las competencias en aguas y obras hidráulicas, se ha publicado el Decreto 33/2018, de 26 de marzo, por el que se crea el Registro de Seguridad de Presas, Embalses y Balsas de la Comunidad Autónoma de Extremadura ubicadas fuera del dominio público hidráulico y se determina su estructura y funcionamiento. Dado que las demarcaciones hidrográficas que recorren Extremadura son de competencia estatal, el objeto de esta norma reglamentaria es la inscripción de todas las presas, embalses y balsas ubicadas en su ámbito territorial y fuera del dominio público hidráulico, siempre que superen los cinco metros de altura o los cien mil metros cúbicos de capacidad de almacenamiento, bien sean de titularidad privada o pública, existentes, en construcción o que se vayan a construir. En este registro habrá de incluirse la propia inscripción en el Registro, su clasificación, el plan de puesta en carga y llenado de la balsa, el plan de emergencia, las normas de explotación, la entrada en explotación, la designación del director de

---

<sup>3</sup> De acuerdo con un escrito remitido a una de las entidades que recurrieron el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras y según diversas declaraciones recogidas por la prensa.

<sup>4</sup> Art. 29 de la Ley 11/2010, de 16 de noviembre, de Pesca y Acuicultura de Extremadura.

<sup>5</sup> Expuestas en BRUFAO CURIEL, P., “El Derecho y la Ciencia, o cómo desdeñar la sentencia del Tribunal Supremo sobre el catálogo de especies protegidas y negar la certeza científica”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, 2017. BRUFAO CURIEL, P., “Las especies exóticas invasoras y el Derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. 3, núm. 1, 2012. BRUFAO CURIEL, P., “El infructuoso intento de reforma de la Ley del Patrimonio Natural y Biodiversidad presentado para favorecer las especies invasoras”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. 7, núm. 2, 2017.

explotación, las revisiones generales y extraordinarias de seguridad, los informes de estado y comportamiento de la presa o balsa y la puesta fuera de servicio<sup>6</sup> de estas obras que también les son de aplicación el concepto de ruina y la normativa de ordenación de la edificación.

La participación en cuestiones hidráulicas es objeto de una nueva norma con el Decreto de 194/2017, de 14 de noviembre, por el que se regula la composición, estructura y funcionamiento del Consejo Asesor del Agua de Extremadura. Esta muestra de un órgano consultivo recoge múltiples y diferentes miembros, tanto de organismos públicos como privados, así como una comisión permanente y grupos de trabajo. Queda por tanto conocer la eficacia de su trabajo ante cuestiones como el apoyo sin crítica al regadío, la gestión de la demanda, la extinción concesional en masa que se avecina por el mero paso del tiempo, la recuperación de costes o la restauración de ríos y humedales.

Por último, recogemos el Decreto 196/2017, de 14 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de concesión de la Etiqueta Ecológica de la Unión Europea. Este decreto es de aplicación a todas aquellas mercancías que se produzcan, fabriquen o comercialicen por primera vez en Extremadura, a excepción de medicamentos humanos y veterinarios. En esta norma se incluye las relaciones de la Junta de Extremadura con el órgano competente de la Administración General del Estado y de la Unión Europea, así como las prohibiciones de uso de este etiquetado que puede declarar el gobierno autonómico, la regulación de las entidades colaboradoras y la declaración responsable de estas.

En definitiva, estos son los rasgos generales de las novedades normativas extremeñas en asuntos ambientales.

---

<sup>6</sup> BRUFAO CURIEL, P., “Normativa técnica administrativa y obras hidráulicas: la puesta fuera de servicio del Reglamento de Seguridad de Presas y Embalses y su influencia en el régimen concesional”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2010.