

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EXTREMADURA

(PRIMER SEMESTRE 2024)

PEDRO BRUFAO CURIEL

Profesor Titular Doctor de Derecho Administrativo

Universidad de Extremadura

Sumario: 1. Novedades jurídicas en el Derecho Ambiental Extremeño.

1. NOVEDADES JURÍDICAS EN EL DERECHO AMBIENTAL EXTREMEÑO

Empezando por el Derecho de la Biodiversidad, la sobrepoblación de ungulados en espacios protegidos, como el del Parque Nacional de Monfragüe, nos muestra que en ocasiones casa muy mal el régimen de explotación con los valores y objetivos que deben guardarse y perseguirse.

La resolución de 11 de octubre de 2023, de la Consejera de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible, por la que se aprueba el Programa de acción selectiva de ungulados en el Parque Nacional de Monfragüe 2023-2024¹, se dicta en desarrollo de un “plan de acción selectiva” de marzo de 2021, aprobado en desarrollo del plan rector de uso y gestión de este parque nacional, el cual busca “una adecuada gestión de las densidades de población de ungulados dentro del Parque Nacional de Monfragüe, especialmente de ciervo y jabalí, que pudieran comprometer el buen estado de las formaciones vegetales”.

A su vez, dentro de ese plan de acción selectiva” existe un “programa de acción selectiva” que cada año establece las acciones de control, que es el que procedemos a comentar. Se estructura en tres partes. Una de ellas recoge la metodología y los resultados del censo y el inventario de las diferentes especies

¹ DOE nº 200, de 18 de octubre de 2023.

de ungulados en el Parque Nacional. En segundo lugar, se aborda la metodología y el resultado del seguimiento sanitario para conocer el estado sanitario de la población, especialmente la prevalencia tuberculosis en la sanidad animal, siendo la parte que resta el método de control a utilizar y el número de animales a controlar. Como criterios se estiman el estado de conservación favorable de la vegetación y la densidad de ungulados, así como la incidencia de la tuberculosis.

El contenido material se recoge en un anexo, estructurado en un programa de control y un seguimiento. Ese programa de control se divide a su vez en una metodología, según una concreta zonificación del parque, para la estima de las densidades de ciervo, jabalí, gamo y muflón a través de los “itinerarios de censo” para ciervo o el fototrampeo para el jabalí, como muestra, la situación de la vegetación y las posibilidades de recuperación y, finalmente, la gestión de esas especies de ungulados. Se calcula que una densidad media, alta y muy alta varían entre 10, 21, 40 o más de 40 ejemplares por km².de ciervos, como ejemplo. En el propio anexo se incluyen unas tablas con las capturas que pueden realizarse. Los medios de control pueden ser letales como la caja trampa y la bala cautiva, o las armas de fuego en cercos de manejo, recechos y aguardos. También se recoge la batida de control sin perros en terrenos de propiedad pública, en colaboración de sociedades de cazadores y la Federación Extremeña de Caza, lo cual ha provocado no pocas quejas si igualmente se solapan estas batidas con la temporada de caza. Por razones sanitarias, se excluye el traslado a zonas con menores densidades. De manera íntimamente ligada a la sanidad animal y a la gestión de carroñeras, la gestión de los restos de los animales abatidos seguirá el RD 50/2018, de 2 de febrero, por el que se desarrollan las normas de control de subproductos animales no destinados al consumo humano y de sanidad animal, en la práctica cinegética de caza mayor, y el Decreto 149/2016, de 13 de septiembre, por el que se determinan medidas sanitarias de salvaguardia sobre los subproductos animales no destinados al consumo humano, los cadáveres y sus partes, de piezas de caza mayor, al objeto de

² Estas dos últimas son especies exóticas.

controlar la tuberculosis bovina en la Comunidad Autónoma de Extremadura (SANDACH).

En cuanto a la pesca recreativa, se ha dictado la Resolución de 16 de febrero de 2024, de la Dirección General de Gestión Forestal, Caza y Pesca, sobre tramos de pesca, permisos en cotos y habitabilidad de especies piscícolas. El DOE recoge que se ha constatado la necesidad de modificar varios tramos o masas de aguas en diversos apartados por lo que, en aras a una mayor coherencia y comprensión, resulta precisa la publicación completa de un “Cuadro de Tramos”. En este cuadro, se amplían los tramos de pesca tradicional y los vedados trucheros de temporada, que pasan a ser tramos de pesca sin muerte sólo de truchas durante los días de la semana, desde el tercer domingo de marzo hasta finalizar el mes de julio, manteniéndose vedado para la pesca durante el resto del año. Otras de las necesidades detectadas son la ampliación del listado de cotos de pesca sin límite de puestos, y la definición de los límites para la habitabilidad piscícola en cursos de agua. Subrayamos el hecho de que la gestión de este tipo de pesca es modélica en toda España, ya que, apuesta desde hace años por la conservación de las especies autóctonas, fuera de los modelos intensivos y los basados en especies invasoras que degradan nuestra biodiversidad, siendo paradigmáticos los casos de Asturias, Vizcaya, Madrid o Aragón.

La gestión de especies invasoras, cuyas poblaciones se han visto espoleadas por un mascotismo irresponsable y anticientífico, uno de los grandes problemas de la biodiversidad, ha contado con la Resolución de 10 de noviembre de 2023, de la Dirección General de Sostenibilidad, por la que se autoriza el control de cerdo vietnamita y sus híbridos en cotos de caza. El riesgo de hibridación, creando cerdalíes o “jabamitas” (un vocablo de nuevo cuño) o afectando a la ganadería de cerdo ibérico en extensivo al igual que el riesgo para la integridad física de las personas., motiva la intervención administrativa temprana, al amparo del RD 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras. Esta resolución autoriza el empleo de armas de fuego en acciones de caza sobre los cerdos vietnamitas y sus híbridos de jabalí y cerdo doméstico, siendo sus restos tratados según la normativa SANDACH.

Otra especie invasora, el ganso del Nilo, es objeto de la autorización de su caza gracias a la Resolución de 21 de noviembre de 2023, de la Dirección General de Sostenibilidad, por la que se autoriza el control de ganso del Nilo (*Alopochen aegyptiaca*) en cotos de caza de Extremadura. Esta especie ocupa nidos de especies águila real (*Aquila chrysaetos*), la cigüeña negra (*Ciconia nigra*), el águila pescadora (*Pandion haliaetus*), la cigüeña blanca (*Ciconia ciconia*), el milano negro (*Milvus migrans*) o la garza real (*Ardea cinerea*) entre otras, reduciendo así la disponibilidad de lugares de nidificación a especies protegidas y amenazadas, a la vez que se alimenta de cultivos de cereal. El método de control autorizado es el uso de armas de fuego en acciones cinegéticas, con ciertas precauciones en cuanto al uso de perdigones de plomo en humedales protegidos o incluidos en la lista Ramsar, así como la inclusión de los ejemplares abatidos en un informe a cargo del titular del coto.

El picudo rojo, un insecto que está acabando con las bellas palmeras en parques y jardines, es objeto de la Resolución de 26 de febrero de 2024, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, por la que se declara la existencia del picudo rojo de las palmeras, *Rhynchophorus ferrugineus* (Olivier), en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Tanto por la normativa de especies invasoras como por la de sanidad vegetal y de comercialización de las palmeras se aplican en toda la región las medidas de control establecidos en la Resolución de 25 de septiembre de 2018 de esta misma Dirección General de Agricultura y Ganadería, siendo estas obligaciones a cargo de los propietarios de las palmeras.

Sin embargo, no existen tantos miramientos administrativos con el cangrejo rojo y la señal, ambos portadores del hongo que casi acaba con todas las poblaciones de cangrejo autóctono (*Austropotamobius pallipes*) en nuestras aguas continentales. El que exista cierto aprovechamiento económico es la razón de que se haya dictado la Resolución de 5 de marzo de 2024, de la Dirección General de Gestión Forestal, Caza y Pesca, por la que modifica 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*), Estas autorizaciones se encuadran en los planes de

control de estas dos especies invasoras, a pesar de que, contradictoriamente, estos planes de aprovechamiento las fomentan³.

Mayores problemas jurídicos los representa el simple “anuncio” de 14 de febrero de 2024 por el que se da publicidad al modelo de solicitud de autorización de la Dirección General de Sostenibilidad para el control del meloncillo (*Herpestes ichneumon*). No se trata de una resolución administrativa, pero sí de un acto administrativo en sentido estricto, siguiendo la clásica definición del maestro G^a de Enterría, que a su vez recogió de Zanobini: “acto jurídico de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo dictado por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”. Más adelante nos referiremos a esta cuestión.

Tal y como hemos expuesto en la prensa regional, esta especie consta en el Anexo V de la Directiva de Hábitats (DH), que recoge las “especies animales y vegetales de interés comunitario” cuya explotación pueden ser objeto de “medidas de gestión”. Es decir, el meloncillo está protegido en toda la UE y cuenta con una protección especial (“de interés comunitario”). No obstante, lo dicho, el meloncillo puede ser objeto de “gestión”, la cual no puede comprender sin más la captura de un incierto número de ejemplares, ya que la cuestión es más compleja.

La DH obliga a que los Estados vigilen el estado de conservación de especies y hábitats, especialmente los prioritarios. Si se considerara que tal “gestión” fuese necesaria no bastaría una mera declaración de la Administración competente, sino que hay que cumplir a rajatabla los condicionantes de la Directiva: que la recogida y explotación de especímenes de las especies del Anexo V sean compatibles con el mantenimiento de su “estado de conservación favorable”. Este es un concepto científico de obligado respeto y, determinado por períodos de seis años, es el límite a dichas gestión o explotación, pero siempre que “no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el

³ Como expongo en BRUFAO CURIEL, P., “El Derecho y la Ciencia, o cómo desdeñar la sentencia del Tribunal Supremo sobre el catálogo de especies invasoras y negar la certeza científica”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 4, 2017, y en la bibliografía allí citada.

mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural”.

En cualquier caso, como remachadamente ha establecido la jurisprudencia europea, habría que probar tal inexistencia de alternativas satisfactorias. Esto es cosa harto difícil, pues hay métodos que evitan sus ataques, como cerramientos eficaces, o se pueden practicar cambios en la gestión de la caza menor, cuya insoslayable artificialización es todo un reclamo para el meloncillo. Asimismo, tampoco pueden emplearse medios no selectivos de captura. Todo lo dicho a pesar de que el meloncillo goce de un estado de conservación favorable y cuente con una población y hábitat ocupado en incremento (informe sexenal 2013/2018: código 1359). A pesar de que los daños atribuidos al meloncillo carecen de toda evidencia científica y pueden deberse a otros factores (mala gestión cinegética, daños causados por otros depredadores), se rechaza ya toda posibilidad de aplicar tales excepciones a su protección, las cuales se plantean de modo contradictorio, ya que en la práctica son de aplicación general.

Además, se exige que se justifiquen las medidas de control para proteger la biodiversidad silvestre; para evitar daños graves a los cultivos, al ganado o a los bosques y otras formas de propiedad, y en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y con consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente. La evidencia científica tampoco ampara estas causas, que han sido interpretadas de forma más que restrictiva por la jurisprudencia⁴ como excepciones a la protección de la DH, el principio de no regresión y la Ley del Patrimonio Natural y Biodiversidad.

Con esta explicación como condicionante de tal “anuncio”, la Junta de Extremadura publicó en febrero, con una feble técnica jurídica, un modelo de solicitud de autorización en la que se deja al interesado (¿el titular de un coto, el de una granja, cualquiera con el permiso del propietario?) la rigurosa e ineludible motivación, que se degrada con la mera tachadura de la celdilla correspondiente, para emplear armas de fuego o ahuyentadores, todo con la fácil excusa de que

⁴ SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P., *Claves de Derecho Ambiental*, vol. III, Iustel, Madrid, pp. 73 y ss.

al meloncillo se le atribuya el daño. Recordamos también que la gestión de la biodiversidad es una función pública basada en la Ciencia y que, de hecho, se deja así en manos de particulares esta tarea, vulnerando los límites de la irrenunciabilidad de las competencias administrativas y el ejercicio privado de funciones públicas. Estos son aspectos básicos del Derecho Administrativo cuyo desconocimiento ni es excusa ni atenuante en boca de una Administración pública.

Igualmente, ¿cuál es el criterio científico para capturar un ejemplar por cada 100 hectáreas en toda Extremadura?, ¿por qué una cuestión científica se abandona en manos particulares y legas?, ¿por qué se permite curiosamente en plena temporada de caza?, ¿cuál es la reducción prevista de la afección de esta especie y cómo se controlan esas “excepciones generales”?, ¿qué participación pública ha habido?, ¿se han comunicado al Ministerio para la Transición Ecológica estas circunstancias y éste ha remitido su informe a la Comisión Europea, que nos puede incluso sancionar?, ¿arriesgan la seguridad jurídica de un particular, o la de un funcionario, abocándoles a incumplir la ley? Todas estas cuestiones se han puesto de manifiesto el pasado otoño en unas jornadas de la Universidad de Córdoba, donde participaron los sectores involucrados y en la que expuse estas cuestiones.

Consecuentemente, carece de todo atisbo de legalidad lo que se pretende en Extremadura, con razones parecidas también en Andalucía, donde la especie también está, permítaseme la expresión, en el punto de mira. Estos hechos recalcan la patente arbitrariedad y nulidad de toda autorización que pudiera otorgarse, con las conocidas consecuencias jurídicas por llegarse a dictar supuesta y eventualmente a sabiendas de su ilegalidad, al igual que el anuncio que da pie a estas solicitudes, bajo el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas como premisa inicial.

Hay que subrayar que este acto administrativo de abrir el portillo a la captura del meloncillo sin amparo jurídico se enmarca en una campaña destinada a tal objetivo, con el apoyo político oportuno a bulos y a datos propios de la más burda desinformación. No deja por tanto de ser asombroso que en una primera publicación en el DOE se afirmara que el meloncillo era una “especie exótica

invasora”, lo cual es rotundamente falso. Este craso error o inoportuna errata, dejémoslo así, fue enmendado unos días más tarde en el DOE nº 40, de 27 de febrero de 2024, pasando por obra y arte del mismo diario oficial a ser “especie silvestre”.

Acerca de la actividad productiva, contamos con la Orden de 31 de octubre de 2023 por la que se aprueba la norma técnica específica de producción integrada del cultivo del cáñamo industrial. Dictada al amparo del RD 1201/2002, de 20 de noviembre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas, y el Decreto 87/2000, de 14 de abril, por el que se regula la producción integrada en productos agrarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura, se dicta la normativa técnica de este producto, visto con un gran potencial en la región, de obligado cumplimiento por los productores. De hecho, se ha creado un “Polo Técnico del Cáñamo” en el que participa la Universidad de Extremadura. Esta normativa cuenta con prácticas obligatorias, prohibidas y recomendadas, recogidas en sus más de veinte páginas de anexo, al que nos remitimos *in totum*.

Por último, la Orden de 20 de marzo de 2024, del Consejero de Gestión Forestal y Mundo Rural, declara como monte protector el "Castañar de Hoyos" sito en el término municipal cacereño de Hoyos. Es la respuesta a la solicitud de la asociación de propietarios, de acuerdo con el art. 244 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura y la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estos montes protectores deberán contar con un proyecto de ordenación, plan dasocrático u otro instrumento de gestión forestal equivalente. No obstante lo anterior, las personas propietarias del Monte Protector “Castañar de Hoyos” podrán optar por celebrar con el órgano forestal autonómico un contrato para su gestión, teniendo en cuenta que goza del amparo urbanístico al ser suelo rústico protegido.

Éstas son las principales reseñas dignas de incluir en esta crónica extremeña.