

**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

Una de las cuestiones sobresalientes del Derecho Ambiental extremeño de la primera mitad de este año 2008 se refiere al cambio de usos del suelo en materia agraria y forestal.

Se trata de la publicación del Decreto 57/2018, de 15 de mayo, por el que se regulan los cambios de uso de suelo forestal a cultivos agrícolas. Es decir, da carta de naturaleza a los innumerables casos que, por la mera vía del hecho consumado, implican un cambio de uso de monte a suelo agrario, donde hay ejemplos especialmente preocupantes como en la ampliación de los cultivos de cerezos bajo riego en lugares como el Valle del Jerte, el Ambroz o las Villuercas. Este decreto desarrolla lo previsto en la Ley Agraria regional de 2015 y sustituye una normativa de 1986, que ha quedado obsoleta por los cambios en la normativa de impacto ambiental y de protección de hábitats y especies silvestres. Se basa en el sistema de autorización administrativa de cambio de suelo siempre que se parta de la constatación a través del SIGPAC de un empleo forestal, de pasto con arbolado, pasto arbustivo o pastizal con arbolado, a la vez que con independencia del uso registrado por este SIGPAC se precisará autorización “cuando se pretenda implantar un cultivo agrícola permanente sobre un terreno donde exista arbolado forestal, o sobre pastizales y/o matorrales incluidos en zonas de Red Natura 2000”.

Esta amplia cobertura encuentra numerosas excepciones, relativas a cultivos abandonados, linderos, huertas de autoabastecimiento, la poca entidad del enclave forestal en suelo agrícola, siendo en estos casos una cuestión problemática al tratarse de “bosques-isla”, linderos, ribazos o márgenes de gran valor ambiental relativo, sobre todo en áreas muy transformadas donde constituyen el último refugio de vida silvestre<sup>1</sup>. El decreto recoge diversas normas de procedimiento y de gestión de las solicitudes muy detalladas y, en la práctica, constituye una suerte de pequeña evaluación ambiental, con la intervención de los distintos órganos sustantivos y ambientales competentes.

---

<sup>1</sup> MONTERO, J. M<sup>a</sup>, "La naturaleza en detalles: setos, bosques-isla y vegetación de márgenes, los ecosistemas olvidados del medio rural", *Estratos*, núm. 63. 2002. PULPILLO, F. J. et al., Alegato a favor de los bosques isla de las campiñas andaluzas, *Quercus*, núm. 376, 2017.

Asimismo, esta norma se acompaña de una intensa labor de fomento del regadío, como el ejercido a través de la Mesa del Regadío o la Agenda del Regadío Extremeño 2020 y el Programa de Desarrollo Rural 2014-2020, gracias a la cual se ha pasado de una superficie regada en 2013 de poco más de 257.000 hectáreas a 275.000 en 2017, lo cual incluye en algunos casos el paso de uso forestal a agrícola. Un ejemplo de su plasmación normativa es el Decreto 72/2018, de 29 de mayo, por el que se declara la transformación en regadío en el Valle del Ambroz, en los términos municipales de Aldeanueva del Camino, Gargantilla, Segura de Toro y Casas del Monte (Cáceres), como Zona Regable Singular de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Aquí se pretende la transformación en regadío de novecientas hectáreas con aguas del embalse de Baños de Montemayor, en proyectos de iniciativa privada que, con esta norma, se permite la entrada de la Junta de Extremadura en su planificación y financiación con dinero público, cuestión que pone en entredicho la viabilidad de estas transformaciones a riego sin el apoyo del contribuyente. En Tierra de Barros se prevé asimismo la puesta en riego de cultivos de vid, especies eminentemente de secano, para lo cual se ha aprobado el Decreto 129/2018, de 1 de agosto, por el que se desarrollan las normas que regulan el potencial de producción vitícola de Extremadura.

Los cambios del uso del suelo son objeto de una importante norma de reforma urbanística, como señero ejemplo de *lex specialis*. Se trata de la Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio. Esta Ley supone una profundización en la pérdida del Derecho Urbanístico de la región de su visión general, ya muy afectado por verdaderas normas de convalidación que pretenden hacer frente a las sentencias firmes que declaran la ilegalidad de numerosas parcelaciones y edificaciones. Con esta norma, que nos recuerda los casos de las olvidadas iniciativas del Gran Scala de los Monegros o el Reino de Don Quijote de Ciudad Real<sup>2</sup>, se pretende obviar los problemas de los proyectos de interés regional (PIR) que ha visto la Comunidad Autónoma, declarados ilegales por los tribunales en su práctica totalidad, con la

---

<sup>2</sup> Tratadas magistralmente por ABAD VICENTE, F., *La piel de toro como trofeo*, Ed. Sarrión, Teruel, 2016, y *De Eurodisney a Eurovegas: un paso por la geografía de la fantasía y la especulación*, Ed. Los Libros de la Catarata, Madrid, 2014.

aprobación de una norma “ad hoc” a todas luces<sup>3</sup>, a pesar de sus pretensiones de generalidad afecte a uno o varios proyectos, pues lo principal es que constituya una norma excepcional respecto del régimen general urbanístico, ambiental y del juego, ya que su objeto son los complejos de ocio, recreativos, deportivos, culturales, comerciales<sup>4</sup> y hoteleros, además del juego de azar<sup>5</sup>, con sus servicios complementarios. Los criterios que emplea esta Ley son muy detallados: para la aprobación autonómica, los promotores habrán de contar con una superficie mínima de trescientas hectáreas, una inversión de al menos mil millones de euros, la creación de al menos dos mil empleos, tres mil plazas hoteleras, un plazo máximo de ejecución de las obras de cinco años por cinco años y unos límites de ocupación de suelo y de dedicación a usos ambientales, así como una inconcreta solvencia financiera.

Por otra parte, la Administración competente para la declaración de gran instalación de ocio será la Junta de Extremadura, la cual promoverá “ante el resto de las Administraciones Públicas competentes, la cooperación y colaboración necesarias para el ejercicio de las competencias respectivas en materia de recursos hidrológicos, infraestructuras, energía, telecomunicaciones, o cualesquiera otras que coadyuven a la efectiva culminación de la Gran Instalación de Ocio”, mediante el procedimiento de urgencia<sup>6</sup>, es decir, una especie de ventanilla única que evita que sea el promotor el que realice todos estos trámites. De modo más preocupante, dicha declaración afecta de plano en las competencias de los Ayuntamientos, ya que “implicará la suspensión automática de las licencias urbanísticas previas, así como del otorgamiento de nuevas licencias en el ámbito afectado y en el supuesto de que la ejecución del Proyecto de Gran Instalación de Ocio lleve aparejada una alteración del planeamiento territorial o urbanístico, se reducirán a la mitad los plazos establecidos legalmente en materia de tramitación, aprobación y ejecución del planeamiento urbanístico”. También se prevé la declaración de “interés prioritario” a efectos del fomento de estas inversiones

---

<sup>3</sup> Como publicó el diario “Hoy” el 20 de marzo de 2018 o 15 de julio de 2018, entre otras muchas noticias, ante la supuesta existencia de un inversor para una gran instalación de ocio en la comarca de La Siberia.

<sup>4</sup> Las instalaciones gozarán de los mayores horarios comerciales permitidos por la Comunidad Autónoma.

<sup>5</sup> Se permiten todos los autorizados por la normativa del juego extremeña.

<sup>6</sup> Lo cual vulnera las más elementales normas básicas de procedimiento administrativo.

privadas y de su utilidad pública e interés social ante los expedientes expropiatorios, gracias a la aprobación de una norma “ad hoc” de desarrollo: el “Plan de ordenación con incidencia territorial”, el cual llega incluso a pervertir el sistema de evaluación de impacto ambiental, prejuzgando una declaración positiva a priori<sup>7</sup>.

A su vez, se cuestiona otra vez la autonomía municipal consagrada por la Constitución y objeto de una amplia jurisprudencia, ya que la aprobación por la Junta del Plan de Ordenación con incidencia territorial y ejecución de las grandes instalaciones de ocio “legitimará para la obtención de las licencias para las construcciones e instalaciones precisas para el funcionamiento de la instalación, al margen de la Ley del Suelo regional” a la vez que suspende la aplicación de los planes de urbanismo locales. Y, como colofón, recurre a la promoción pública de viviendas de protección oficial para darle un cariz social, en núcleos se supone alejados de cualquier núcleo urbano consolidado, cuestión tomada de algún que otro PIR anterior. De modo muy importante, se le otorga al promotor el carácter de “agente urbanizador”, figura muy criticada en los años del bum inmobiliario incluso por el Parlamento Europeo<sup>8</sup>. y que cuenta con muchos problemas en cuanto el respeto del derecho de propiedad privada, derecho que se encuentra recogido incluso en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y ha sido objeto de una interesante jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>9</sup>.

En resumen, se trata de la repetición de un nefasto modelo de “urbanismo sin Derecho Urbanístico”, ejemplo además de la ocupación dispersa del suelo claramente derrochadora en recursos naturales, que vulnera de plano no ya solo el régimen de autonomía municipal garantizado constitucionalmente, sino el principio de objetividad de los poderes públicos y la normativa ambiental

---

<sup>7</sup> Art. 9.4: “Una vez tramitada la evaluación ambiental estratégica del Plan de Ordenación con Incidencia Territorial y Ejecución de Gran Instalación de Ocio y antes de proceder a su aprobación definitiva junto al Plan deberán aprobarse las correspondientes Declaraciones de Impacto ambiental de los proyectos que incluya el citado Plan a través de las Evaluaciones ambientales ordinarias”.

<sup>8</sup> SORIANO GARCÍA, J. E. y ROMERO REY, C., *El agente urbanizador*, Ed. Iustel, Madrid, 2004. Vid. el conocido “Informe Auken” o “Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas”, adoptado por el Parlamento Europeo el 20 de febrero de 2009, clave A6-0082/2009, al que nos remitimos *in totum*.

<sup>9</sup> BRUFAO CURIEL, P., “La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre propiedad de bienes inmuebles”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11, 2000.

europea sobre impacto estratégico y de proyectos y hábitats, ya que incluso se le exige del “informe de afección ambiental”, que entendemos en relación con la Red Natura 2000 y la Directiva de Hábitats<sup>10</sup>, interpretado con extensamente por una abundante jurisprudencia nacional y europea que la Junta de Extremadura parece desconocer, como nos recuerda el caso de la urbanización de Valdecañas, límites que en ningún caso se pueden transgredir de una manera tan burda como esta por mucho que haya sido aprobada con rango de ley.

En cuanto a la gestión de la biodiversidad y la vida silvestre, se ha aprobado el Decreto 111/2018, de 17 de julio, por el que se modifica el Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Tajo Internacional. Este parque a ambos lados de la Raya hispanolusa cuenta con más de 51.000 hectáreas y protege amplias zonas a salvo de la anegación del sistema de enormes embalses hidroeléctricos del Tajo, la verdadera causa de destrucción de los riberos del Tajo y sus afluentes. Mediante este decreto se amplía en más de tres mil hectáreas, con el fin de proteger zonas especialmente preocupantes para ciertas poblaciones de cigüeña negra (*Ciconia nigra*), águila perdicera (*Aquila fasciata*), águila real (*Aquila chrysaetos*), alimoche (*Neophron percnopterus*) y topillo de cabrera (*Microtus cabrerae*).

Destacamos también la Orden de 3 de agosto de 2018 por la que se aprueba el Plan de Recuperación del Desmán Ibérico (*Galemys pyrenaicus*) en Extremadura. Este mamífero acuático está declarado en Extremadura especie estrictamente protegida como “en peligro de extinción” y sufre especialmente las derivaciones de caudales para regadío y usos hidroeléctricos en las estribaciones del Sistema Central, pleno de tomas ilegales de agua, que solo en el Valle del Jerte superan las seis mil, a lo que hay que sumar la construcción de pistas y viviendas, la expansión de cultivos bajo riego como el cerezo y la apetencia municipal por las “piscinas naturales”, verdaderos embalses que no son ni piscinas ni naturales, que llegan incluso a encementar

---

<sup>10</sup> Consideramos imprescindible la consulta de GALLEGO BERNARD, M<sup>a</sup>. S. (coord.), *Aplicación judicial del Derecho de la Unión Europea sobre Red Natura 2000. Retos y perspectivas*, SEO/Birdlife, Madrid, 2017. GALLEGO BERNAD, M<sup>a</sup>. S., *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*, SEO/Birdlife, Madrid, 2015.

el lecho. Esta norma incluye actividades de manejo y hábitat, acciones para reducir la mortandad no natural, así como acciones de divulgación y educación. Junto a la delimitación de áreas críticas y períodos críticos, áreas de importancia y zonas favorables en diversos ríos y gargantas de la región, siendo de notables el que se recoja la eliminación de barreras y obstáculos fluviales, el control con la Confederación Hidrográfica del Tajo de las tomas de agua, la creación de zonas de amortiguación de impactos a ambos lados de las riberas y la lucha contra el visón americano (*Neovison vison*), especie invasora que es una de sus principales amenazas.

Esta especie invasora que acabamos de citar es objeto de la Orden de 20 de septiembre de 2018 por la que se aprueba el Protocolo para el control y/o erradicación de visón americano (*Neovison vison*) en Extremadura, que desarrolla lo previsto en la normativa nacional y europea en materia de especies invasoras, una de las cuestiones más graves en Derecho de la Biodiversidad y que se regula especialmente en el Catálogo Español de Especies Exóticas e Invasoras<sup>11</sup>. Con una lógica parecida, se establece una división por zonas según los criterios de actuación para lograr su erradicación o al menos su control, mediante la instalación de trampas y el empleo de otros medios tanto en las cuencas del Tajo como del Guadiana, adonde han llegado desde escapes o sueltas de granjas peleteras sitas en Madrid o Castilla y León.

La actividad de fomento de las actividades de conservación y educación ambiental cuenta con el Decreto 87/2018, de 19 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de subvenciones a asociaciones y fundaciones privadas sin ánimo de lucro para el desarrollo de proyectos de conservación de la naturaleza así como de educación y voluntariado ambiental, tal y como se recoge en esta norma reglamentaria, los beneficiarios son fundaciones y asociaciones privadas sin ánimo de lucro legalmente constituidas e inscritas, y se excluyen expresamente los proyectos presentados por universidades populares dependientes de los ayuntamientos ni los presentados por cualquier otra entidad dependiente del sector público. El

---

<sup>11</sup> 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*, núm. 4, 2017.

extenso catálogo las acciones subvencionables se recoge en su artículo 4 y en el siguiente se recogen los gastos subvencionables, financiados con fondos europeos del FEADER y propios de la Junta de Extremadura. Este decreto regula asimismo el procedimiento de concesión de las subvenciones, muy detallado y prolijo.

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