

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EXTREMADURA

PEDRO BRUFAO CUIEL

Profesor Titular Doctor de Derecho Administrativo

Universidad de Extremadura

Sumario: 1. Novedades jurídicas en el Derecho ambiental extremeño. 2. Actividad administrativa.

1. NOVEDADES JURÍDICAS EN EL DERECHO AMBIENTAL EXTREMEÑO

Las novedades legislativas en este semestre tienen, por un lado, aspectos territoriales de gestión. En efecto, se trata del Decreto 123/2021, de 27 de octubre, por el que se establecen los órganos de gestión, administración y participación de la parte española de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional y su composición.

La gestión internacional de las Reservas de la Biosfera se enmarca en el sistema del art. 50 y los arts. 68 a 70 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (LPNB), para lo cual se ha creado una red específica en España. Esta Red de Reservas de la Biosfera Españolas constituye un subconjunto definido y reconocible de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, conjunto de unidades físicas sobre las que se proyecta el programa «Persona y Biosfera» (Programa MaB) de la UNESCO.

El contenido de estas reservas ha de respetar las directrices y normas aplicables de la UNESCO y contar, como mínimo, con una ordenación espacial integrada por una o varias zonas núcleo de la Reserva que sean espacios naturales protegidos, o LIC, o ZEC, o ZEPA, de la Red Natura 2000, con los objetivos básicos de preservar la diversidad biológica y los ecosistemas, que cuenten con el adecuado planeamiento de ordenación, uso y gestión que potencie básicamente dichos objetivos.

A su vez, contarán con una o varias zonas de protección de las zonas núcleo, que permitan la integración de la conservación básica de la zona núcleo con el desarrollo ambientalmente sostenible en la zona de protección a través del correspondiente planeamiento de ordenación, uso y gestión, específico o integrado en el planeamiento de las respectivas zonas núcleo. Finalmente, incluirán una o varias zonas de transición entre la Reserva y el resto del espacio, que permitan incentivar el desarrollo socioeconómico para la mejora del bienestar de la población, aprovechando los potenciales recursos específicos de la Reserva de forma sostenible, respetando los objetivos de la misma y del Programa Persona y Biosfera. Para su gestión y planificación se guiarán por estrategias específicas de evolución hacia los objetivos señalados, con su correspondiente programa de actuación y un sistema de indicadores adaptado al establecido por el Comité MaB Español, que permita valorar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa MaB, todo esto a cargo de un órgano de gestión responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas y otro de participación pública, en el que estén representados todos los actores sociales de la reserva.

Es aquí donde aparece la norma que citamos en esta ocasión, en la que se explica que si bien, la gestión de la parte española de esta reserva de la biosfera corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura, que la ejerce desde el momento de su declaración a través de la Consejería competente en materia de medio ambiente y áreas protegidas, se considera necesario contar con instrumentos adecuados de gobernanza y participación que contribuyan al correcto funcionamiento de la Reserva y favorezcan su impulso y desarrollo. Y el hecho de que la Reserva de la Biosfera Transfronteriza coincida territorialmente con el Parque Internacional Tajo-Tejo y con el Parque Natural del Tajo Internacional en Extremadura y con el Parque Natural do Tejo Internacional en Portugal, por principios de economía y eficacia se considera conveniente que la constitución de los órganos de gestión de ambas figuras de protección sean lo más parecida posible a la de aquellas áreas protegidas.

Los órganos que se crean son: el Consejo de la Reserva de la Biosfera, la Dirección de la Reserva de la Biosfera y la Comisión de Gestión de la Reserva de la Biosfera, acompañados de comités técnicos y un comité científico.

El Consejo es el órgano colegiado de participación de la sociedad en la gobernanza de la Reserva de la Biosfera y puede, sin perjuicio de las funciones de otros órganos de la Reserva (art. 4), llevar a cabo una larga lista de tareas que pueden englobarse bajo el género de la participación pública ambiental, junto a otras como conocer el presupuesto específico de la Reserva de la Biosfera y la memoria anual de actividades y resultados. Desde el punto de vista jurídico, sobresale el que pueda informar los planes o programas anuales y plurianuales de actividades en la Reserva de la Biosfera, e informar preceptivamente los Planes de Acción de la Reserva de la Biosfera, proponiendo, en su caso, las medidas que considere oportunas para su conservación, mejora y conocimiento y para el desarrollo económico y social de la zona.

Como viene siendo habitual en este tipo de órganos, su composición es más que prolija, rodando la treintena de miembros, la mitad de los cuales son representantes de la Junta o de la Administración local, habiendo lugar para representantes educativos, sindicales y académicos, así como de los propietarios y entidades ambientales, bajo el principio de la representación paritaria entre sexos, con un período en el cargo de cuatro años. En mi opinión, estos órganos ejercen una función relativa, pues una reunión al año supone, para las personas ajenas a la gestión de la Reserva, una tarea a veces demasiado lejana y extraña, fuera de las prioridades de muchos o de la práctica totalidad de los asistentes. Sus reuniones se rigen por esta norma reglamentaria y de modo subsidiario por la regulación de los órganos colegiados de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Acerca de la dirección de la Reserva de la Biosfera (art. 7 y ss.), ésta gestiona los asuntos ordinarios y el cargo recae en la persona que ocupe la Dirección del Parque Natural del Tajo Internacional o la persona en quien ésta delegue en caso de ausencia, a cuyas competencias nos remitimos.

Por otra parte, la Comisión de Gestión (art. 9 y ss.) es el órgano colegiado responsable de planificar, ejecutar y hacer el seguimiento de las actuaciones previstas en la Reserva de la Biosfera, constituyéndose como elemento

ejecutivo impulsor de la estrategia y acciones de sostenibilidad de la reserva. Sus funciones quizás puedan solaparse con las del director, pues ambos son órganos ejecutivos. Algunas de sus tareas son promover, aprobar y supervisar el Plan de Acción de la Reserva de la Biosfera; aprobar los planes anuales y plurianuales de actividades en la Reserva de la Biosfera como instrumentos de ejecución del Plan de Acción; aprobar el presupuesto específico de la Reserva de la Biosfera y la memoria anual de actividades; realizar el seguimiento de las actuaciones y proyectos; captar y administrar recursos potenciadores de los objetivos de la Reserva de la Biosfera, o aprobar la celebración de convenios de colaboración y protocolos de cooperación con otras entidades o instituciones. Su composición, para mayor inri, lastraría la eficacia, con una quincena de miembros que sigue la estela de lo dicho anteriormente sobre el consejo y que se reunirán al menos dos veces al año.

Como grupos de apoyo, se crean los comités técnicos (art. 12) para dar apoyo y asesoramiento a las líneas de actuación necesarias para la consecución de los objetivos del Plan de Acción y planes de la Reserva de la Biosfera. Con un lenguaje burocratizante que deja mucho que desear desde el respeto a la lengua española, “cada Comité Técnico estará integrado por aquellas personalidades, instituciones u organizaciones que guarden relación directa con el área temática por el que es creada” (sic). No se especifica su número, pero sí que habrá un coordinador para cada comité, que se regirá por un reglamento interno.

Finalmente, el Comité Científico (art. 14) será un órgano de participación integrado por representantes del ámbito académico, científico y técnico con funciones de asesoramiento de carácter consultivo y de apoyo en tareas seguimiento y evaluación permanente de las acciones desarrolladas en la Reserva de la Biosfera. Su composición tendrá al menos cinco miembros, designados por la Comisión de Gestión entre personal de las Administraciones Públicas y profesionales del sector de la docencia o de la investigación y otras personalidades que sean expertas en materia de biodiversidad, conservación, sociología, economía o cualquier otra disciplina que tenga relación con los objetivos y fines de la Reserva de la Biosfera. También contará con su oportuno coordinador y reglamento interno.

Con unas expectativas muy altas y lenguaje grandilocuente, sus funciones van desde asesorar a la Comisión de Gestión y al resto de los órganos de gestión de la Reserva de la Biosfera sobre las bases científicas para la toma de decisiones sobre la gestión de la reserva, a plantear a la Reserva de la Biosfera, por medio de la Comisión de Gestión, iniciativas, propuestas y sugerencias para el mejor logro de las finalidades de investigación, formación y la observación permanente, y en general de los objetivos de la Reserva de la Biosfera. También promoverá la circulación y transferencia de conocimientos entre equipos interdisciplinares, en espacios de investigación y gestión, entre investigadores y procesos formativos, nada menos. Sin saber qué significa en concreto, habrá de favorecer la integración de la Reserva de la Biosfera en los programas científicos intergubernamentales de la UNESCO y otros organismos internacionales cuya actividad guarde relación con los objetivos de la reserva. Asimismo, identificará y promoverá la relación con Universidades y centros de investigación que puedan asociarse y contribuir al desarrollo del Plan de Acción de la Reserva de la Biosfera.

Siguiendo las cuestiones territoriales, examinamos ahora uno de los mantras de la política en Extremadura, el regadío por el regadío, con la intensivización de cultivos de secano como el almendro, la vid, el olivo o la cereza, aunque luego no se quiera o pueda hacer frente a la bajada de precios por una mayor producción, la eliminación de puestos de trabajo por la automatización o la mera competencia desleal a las zonas de montaña por poner en riego olivares intensivos o superintensivos, los cuales copan el mercado con precios inferiores, cuyas obras de regadío reciben una importante subvención pública y eso a precios del agua ridículos. Un paso más en esta dinámica lo constituye la Orden de 4 de noviembre de 2021 por la que se aprueba el Plan de obras para la transformación en regadío de 15.170,97 hectáreas en la Comarca de Tierra de Barros (Badajoz). Esta norma desarrolla el Decreto 232/2014, de 21 de octubre, que declaró de interés general esta transformación en regadío.

En concreto, el objeto de esta norma es “establecer riegos de apoyo, preferentemente al cultivo del olivar existente, para lo que se ha previsto captar los recursos locales necesarios (2765 m³/ha y año) durante 3.172 horas de bombeo anuales. Se dispondrán tres balsas de regulación, Balsa Almendralejo,

recibe los recursos del embalse de Alange, Balsa de Villalba, recibe los recursos del embalse de Villalba y Balsa de Villafranca, que recibe los recursos a través de la Estación de Bombeo e Impulsión de Almendralejo. Desde las balsas de regulación, mediante las conducciones principales, se distribuye el agua a las instalaciones de cabecera de sector y desde éstas, mediante la red de distribución se suministra la demanda a las parcelas". Para su detalle nos remitimos a su anexo, que contiene el plan de obras. Su presupuesto inicial asciende a 250 millones de euros, unos 16 mil euros por hectárea¹.

Al respecto, no podemos dejar de citar un informe de una de las entidades que más hace por poner negro sobre blanco el despilfarro del regadío en España: la Fundación Nueva Cultura del Agua. Su estudio "Observaciones al estudio de impacto ambiental del proyecto y plan de obras transformación en regadío de tierra de barros", de 2021 y disponible libremente en internet, subraya el sobredimensionamiento de las balsas con un consumo de 43 hm³/año, la mala adaptación al cambio climático, niega su carácter de "riego de apoyo" al ser un riego estructural, aumenta la concentración de población en grandes poblaciones en perjuicio de las pequeñas gracias a la automatización del riego, calificando de "tópico" y probando la falacia del dicho que vincula el regadío como elemento clave en lucha contra la despoblación.

También analiza sus efectos ambientales. Y, sobre todo, tras aportar y analizar los datos económicos, rechaza de plano su viabilidad económica, con estas palabras:

"Tanto la nula rentabilidad del proyecto de riego para la economía de la comarca (teniendo en cuenta la totalidad de la inversión, incluyendo la parte pública) como el riesgo de que también se anule la rentabilidad para los agricultores en el supuesto de una disminución de un 10% del precio de los productos, deberían hacer replantear el proyecto de riego a la Junta de Extremadura y que los agricultores exigieran mayor claridad en las supuestas ventajas económicas del proyecto. Desde esta perspectiva, sería mucho mejor

¹ El diario HOY de 19 de enero de 2022 recogía esta noticia: "Labradores de Tierra de Barros exigen ver las cuentas del proyecto de regadío. La Comunidad de Labradores y Ganaderos de Almendralejo (CLYGAL) pide información después de que el presupuesto inicial de 180 millones de euros se incrementase hasta los 250 millones".

para la comarca y los agricultores que la inversión pública (226 millones de euros) se centrara en apoyar la mejora de la calidad de los productos de secano, la diferenciación de las marcas, el fortalecimiento del tejido cooperativo para aumentar la participación de los agricultores en la comercialización y transformación y su peso en la cadena de valor alimentaria”.

En estrecha relación con lo anterior, el DOE nº 222, de 18 de noviembre de 2021 publicó el Anuncio de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, de 10 de noviembre de 2021, sobre aprobación del Programa de Actuación de la masa de agua subterránea Tierra de Barros.

En esta misma línea, el 18 de octubre de 2022, el BOP de Cáceres publicó el anuncio de la Confederación Hidrográfica del Guadiana sobre la reducción en un 35% de la dotación del regadío en Extremadura y la exigencia de garantizar el caudal ambiental de este río, so pena de incurrir en caducidad concesional, debido a la situación de sequía.

Sobre el pretendido binomio regadío-repoblación rural, el art. 22 de la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura² plantea, incluso ante proyectos privados, el fomento del regadío con estas palabras:

“La Junta de Extremadura fomentará la implantación del regadío como motor para el desarrollo económico de las zonas rurales, siempre teniendo en cuenta la disponibilidad hídrica de la zona, y ejemplo de agricultura productiva, sostenible, generadora de empleo y de valor añadido, que mejora su eficiencia y responde a una planificación sostenible desde el punto de vista social, territorial y ambiental, y de fijación y vertebración de la población en el territorio, haciendo partícipes de esos objetivos a las comunidades de regantes como instituciones responsables de la gestión de los recursos hídricos”.

En relación con los aspectos demográficos, o aprovechando este “*flatus vocis*”, se facilitan los cambios de usos de suelo forestal a suelo agrario gracias a la reforma practicada por el Decreto 37/2022, de 12 de abril, por el que se modifica el Decreto 57/2018, de 15 de mayo, por el que se regulan los cambios

² Una ley meramente declarativa del fomento a muy diversas políticas sectoriales ya incluidas en otras normas.

de uso de suelo forestal a cultivos agrícolas en la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Decreto 134/2019, de 3 de septiembre, por el que se regula la realización de determinadas actuaciones forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Registros de Cooperativas, Empresas e Industrias Forestales y de Montes Protectores de Extremadura.

Respecto de la actividad cinegética, se aprobó la orden de vedas anual, o mejor dicho, su prórroga, gracias a la Resolución de 10 de marzo de 2022, de la Consejera, por la que se prorroga la vigencia de la Orden de 27 de marzo de 2020 General de Vedas de Caza para la temporada 2021/2022, de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Y en cuanto a la gestión de la pesca recreativa, nos alegra observar aumento el número de zonas de pesca sin muerte de especies autóctonas gracias a la Resolución de 10 de marzo de 2022, de la Dirección General de Política Forestal, por la que se modifican los límites y régimen de algunos tramos de pesca en Extremadura.

2. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Sobre la actividad administrativa en sí, destaca el apoyo a ciertas obras llamadas “piscinas naturales”, que adolecen el fallo de que ni son piscinas ni son naturales, ya que quedan excluidas de su normativa específica y son obras hidráulicas en sentido estricto.

Pues bien, no cesa el goteo de expedientes de autorización de la Confederación Hidrográfica del Tago, bajo la premisa equivocada de someterlas a una mera autorización, incluyendo en varios casos en la legalización “hidráulica”, por así decirlo, de construcciones anexas como aparcamientos y zonas de hostelería, incluso en zonas no clasificadas por las autoridades sanitarias como zonas de baño, e incluso afectando gravemente a espacios protegidos y a sus “objetivos de conservación”.

Se estima un centenar largo de estas represas que trocean y cercenan el cauce, sobre todo en el valle del Jerte, La Vera, la Sierra de Gata y Las

Hurdes. La propia Diputación Provincial de Cáceres ha reconocido su ilegalidad³.

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

³ Diario Hoy de 2 de abril de 2022: “La Diputación de Cáceres admite que las piscinas naturales tardarán años en cumplir la normativa”. A pesar de lo cual, dice esta noticia, “la institución provincial, que redacta los proyectos para regularizar la situación de los cauces, dice que se podrán usar este verano”. Esta declaración habla por sí misma a los efectos de un eventual ejercicio de exigencia de supuesta responsabilidad.