

## DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EXTREMADURA

(PRIMER SEMESTRE 2023)

PEDRO BRUFAO CUIEL

*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

Las novedades en este período en el ordenamiento ambiental, siguiendo un orden cronológico, comienzan con el Decreto 132/2022, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Lucha contra Incendios Forestales de Extremadura (Plan INFOEX). Es un ejemplo del desarrollo de la Ley 5/2004, de 24 de junio, de prevención y lucha contra incendios forestales de Extremadura, y la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de esta comunidad autónoma<sup>1</sup>.

Este Decreto incluye normas de zonificación según las épocas de peligro. En el caso de peligro alto, se incluyen áreas como Monfragüe, la Sierra de Gata, Los Ibores y Las Villuercas o La Siberia, entre otras. Estas zonas se agrupan en épocas de peligro bajo y peligro medio, que pueden incluir todas ellas diversas subzonas. La interpretación auténtica de estas épocas se incluye en las siguientes definiciones, que como se ve, incluyen determinados elementos de discrecionalidad administrativa. Así, por “época de peligro alto” se entiende aquella en la que, debido a las condiciones meteorológicas, los riesgos de producción de incendios sean potencialmente elevados y aconsejen un

---

<sup>1</sup> De acuerdo con una intensa actividad planificadora: Decreto 32/2023, de 5 de abril, por el que se regula el Registro de los Planes de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la estructura, contenido mínimo, régimen de aprobación, mantenimiento e implantación de dichos instrumentos de planificación.

despliegue máximo de los medios existentes. Excepcionalmente, y cuando las circunstancias meteorológicas así lo aconsejen, dentro de esta época se podrá determinar una situación de incendios extremos con carácter preventivo y establecer las medidas excepcionales que deban adoptarse. Por “época de peligro bajo” es aquélla en la que, por las condiciones meteorológicas, los riesgos de producción de incendios forestales son menores. Los medios desplegados en esta época serán aquéllos que posibiliten su extinción. Y, finalmente, gracias a la “época de peligro medio”<sup>2</sup> se actuará si las condiciones meteorológicas empeoran y aumenta el número de incendios, pudiéndose limitar o prohibir totalmente quemas y actividades agrícolas o que puedan provocar incendios. La respuesta administrativa varía además según los incendios ya declarados, con diferentes niveles de gravedad y la intervención autonómica o estatal, que podrá variar dependiendo de la evolución del fuego. Igualmente, estos incendios pueden alcanzar, según su estado, las siguientes declaraciones: activo, establecido, controlado y extinguido, cuyas definiciones se incluyen en el artículo 8.

Desde el punto de vista de las estructuras administrativas, este decreto establece una dirección colegiada del Plan INFOEX<sup>3</sup>, en cuyo comité director se incluyen miembros de distintas Consejerías e incluso de la Guardia Civil, la Fiscalía Ambiental, la Unidad Militar de Emergencias, la Delegación del Gobierno o las Diputaciones Provinciales. A su vez, se cuenta con un centro operativo regional y un mando operativo, el cual ostenta la dirección ejecutiva del plan contra incendios, con medidas como la movilización de los medios de la Junta de Extremadura, de las Diputaciones Provinciales, de las Mancomunidades de Municipios y de los Ayuntamientos en todos sus parques. También se incluye la participación de los bomberos forestales coordinadores y conductores y los agentes del medio natural. Ante un incendio, se aprueba una dirección técnica de extinción, que incluye el mando directivo, los bomberos coordinadores y los agentes del medio natural, donde los alcaldes cuentan con un papel colaborador. Esta dirección técnica contará con la consideración de

---

<sup>2</sup> La Orden de 3 de abril de 2023 declara la época de peligro medio de incendios forestales, en todas las zonas de coordinación del Plan INFOEX en Extremadura (DOE n ° 66, de 5 de abril de 2023). La Resolución de 11 de abril de 2023, de la Dirección General de Política Forestal, prorroga el plazo de vigencia de la época de peligro medio de incendios forestales (DOE n° 71, de 14 de abril de 2023).

<sup>3</sup> Con planes municipales y mancomunados.

agente de la autoridad y podrá acordar el empleo de cualquier medio, como la entrada en fincas, las redes de comunicación o el empleo de aguas públicas o privadas. Hay que subrayar la importancia de la participación de los organismos de protección civil<sup>4</sup>, con un elevado grado de participación social como las asociaciones de voluntarios (art. 22 y ss.), la mera colaboración de particulares y la información ciudadana.

La protección de los montes cuenta con la Resolución, de 14 de octubre de 2022, por la que se declara el Monte Protector "Sierra de los Ángeles-La Debra", sito en el término municipal de Santibáñez el Alto (Cáceres). Se trata de un "monte de socios" resultado de las desamortizaciones decimonónicas, cuya declaración en este sentido se hace en virtud de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura y del concepto de montes de utilidad pública de la Ley de Montes nacional de 2003 (LM), especialmente en su relación con los fenómenos erosivos y las cuestiones hidrológico-forestales (arts. 13 y 24 de la LM). La norma que desarrolla esta figura se encuentra recogida en el Decreto 78/2022, de 22 de junio, por el que se desarrolla el régimen jurídico aplicable a los montes protectores de Extremadura. Ésta incluye la obligación de un plan dasocrático o de gestión forestal, por el cual el terreno deberá gestionarse con el fin de lograr la máxima estabilidad de la masa forestal, con el objetivo de lograr la protección del suelo frente a los procesos de erosión y desprendimientos de tierras, contribuir a la regulación del régimen hidrológico de la zona y mantener la diversidad biológica, manteniendo su calificación de suelo rústico, pudiendo ser objeto de indemnización las limitaciones sobre la propiedad. Otra cuestión administrativa es la extinción de los antiguos consorcios forestales que pudieran haberse firmado.

Asistimos una vez más a la mal llamada "simplificación" y desarbolamiento de las garantías jurídicas en cuestiones ambientales, garantías que a la postre son jurídicas y que evitan problemas en el futuro. Una vez más se acude a una ley escoba que por aquí y por allá recogen aspectos concretos que en una confusa

---

<sup>4</sup> BRUFAO CURIEL, P., "Las competencias administrativas en el ejercicio de la protección civil", en Pavón Pérez, J. A. y Ortiz García, J., *La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales*, Wolters Kluwer, Madrid, 2022.

amalgama aprueban diversas reformas sin orden ni concierto<sup>5</sup>. Se trata de la Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos. Sus 184 páginas del DOE recogen a nuestros efectos la modificación a la carta de los proyectos empresariales con prioridad sobre cualquier normativa sectorial. Un ejemplo es el “proyecto empresarial de interés autonómico” (art. 3), para el cual la licencia urbanística o, en su caso, la licencia de obras y usos provisionales podrá ser sustituida por el trámite de consulta en los términos previstos en la normativa urbanística, pudiendo ser objeto de subvenciones directas, en contra del procedimiento general competitivo. También se reducen los trámites en la evaluación ambiental estratégica y de proyectos (art. 10) y sus consecuencias en la declaración de efectos en la Red Natura 2000 o los planes municipales de urbanismo, reformando en profundidad las normas sectoriales que regulan estas materias. De hecho, esta norma reforma de cabo a rabo la normativa de evaluación ambiental autonómica. También se modifica la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, en lo referente al riesgo de creación de nuevo suelo urbano, objeto, precisamente de la jurisprudencia extremeña reciente sobre las urbanizaciones ilegales dispersas, comentada en números anteriores de esta crónica ambiental. También se modifica la construcción en suelo rústico, los planes territoriales o la eliminación de la licencia en favor de una consulta previa.

---

<sup>5</sup> Desde la ludopatía a la minería, las profesiones turísticas, la defensa de la competencia o los montes. Se trata de la cuestión de las “normas “intrusas” como ha manifestado el Consejo de Estado en el dictamen 1736/2006, de 23 de noviembre: “El clásico principio de la “sedes materiae”, tan directamente vinculado a la seguridad jurídica postulada por el artículo 9.3 de la Constitución, resulta muy directamente afectado cuando bajo el título de una ley específica y sectorial (como es el presente caso) se establece un precepto igualmente específico y sectorial dirigido hacia otra muy lejana parte del ordenamiento jurídico que ninguna relación guarda con la primera, salvo el de figurar como su última disposición final (la tercera en este caso)” (...) Las normas intrusas (como la presente), desaparecida dicha última posibilidad de ubicarse en un vehículo legal normativo cuya única ortodoxia interanual era precisamente la heterodoxia de su contenido, han devenido aún más huérfanas y ansiosas de reubicación, reformas legislativas que son de muy limitada extensión -aunque no por ello, en muchos casos, de profundo calado-, pero ello no debe llevar a forzar el normal entendimiento de lo que debe ser una norma legal, debiendo evitarse su inclusión “silenciosa” -por ausencia de referencia a la materia reglada en el propio título y exposición de motivos de la ley- en otra norma cuyo objeto nada tiene que ver”. Vid. GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, *Revista de Administración Pública*, Nº 113, 1987.

La legislación ad hoc o de caso único muestra de nuevo su cara con el Decreto 162/2022, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación con Incidencia Territorial y Proyecto de Ejecución de Grandes Instalaciones de Ocio (POITEGIO), incluido el proyecto de urbanización, al amparo del Decreto 78/2020, de 23 de diciembre, por el que se califica como “Gran Instalación de Ocio” a la iniciativa formulada por *Castilblanco Elysium Corporation*. Al respecto, solo cabe comenzar por poner la relación causa efecto en su sitio. En efecto, no es que exista una normativa abstracta para que pueda darse cobijo normativo a un proyecto de grandes zonas turísticas y comerciales, que nos recuerdan los proyectos de hace sesenta años, sino que es justamente al revés: existente un proyecto, se pide que la normativa se le adapte cual guante, en un ejemplo de legislación a la carta.

Se trata, como ya hemos expuesto en estas crónicas extremeñas del “urbanismo sin el Derecho Urbanístico”, en el que todo éste sirve a un caso concreto, cediéndole el paso y humillándose o postrándose ante él. Se trata de un proyecto de 18.133 millones de euros<sup>6</sup> y que pretende más que triplicar la capacidad hotelera regional con 29.624 plazas más<sup>7</sup>, así los han anunciado sus promotores, en una zona sin vías de comunicación de “La Siberia Extremeña” en la provincia de Badajoz cerca de la de Ciudad Real<sup>8</sup>. Todo en virtud de la de la Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio, prevista para el proyecto *Elysium* en la provincia de Badajoz, similar a los proyectos nonatos de *Eurovegas* (Madrid), la *Ciudad de Don Quijote* (Castilla-La Mancha) o el *Gran Scala* de Los Monegros (Aragón): el urbanismo sin

---

<sup>6</sup> Según se publica en este diario: <[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2023/01/18/companias/1674067294\\_588979.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2023/01/18/companias/1674067294_588979.html)> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

<sup>7</sup> En marzo de 2023 se contaba con 16.452 plazas en toda Extremadura. Fuente: <<https://www.epdata.es/datos/ocupacion-hotelera-hoteles-datos-graficos-comunidades-autonomas/97/extremadura/300>> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

<sup>8</sup> En febrero de 2023 se ha conocido el rechazo de la Comunidad de Madrid a un parque de ocio de 2.200 millones de inversión en el municipio de Torres de la Alameda, con un aumento previsto del 5,2% de las plazas hoteleras madrileñas, bajo la figura del “Centro Integrado de Desarrollo” de la Ley autonómica 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Fuente: <<https://www.elmundo.es/madrid/2023/02/17/63ef6fe8fc6c8344278b45b7.html>> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

Derecho Urbanístico o sin Derecho a secas<sup>9</sup>. En definitiva, se trata de una norma que abunda en el desmantelamiento de las garantías ciudadanas y, en definitiva, de los armazones más rudimentarios del Estado de Derecho, como dijimos en su día, donde se incluyen desde expropiaciones de terrenos particulares<sup>10</sup> hasta la exigencia de construir vías de comunicación con presupuesto público<sup>11</sup>.

Este decreto de finales de 2022, en su más de quinientas páginas, incluye cuestiones que nos dejan perplejos como incluir dentro de la zona de actuación bolsas de suelo sin urbanizar que son ZEPA en más de 174 hectáreas, pero que se consideran que siguen siendo rústicas o no urbanizables, patente contradicción a la que han de poner cotos los tribunales. Es decir, se añade como un mérito unas hectáreas que ya están protegidas pero que resultarán degradadas en su integridad y coherencia como Red Natura 2000 con este proyecto, según su régimen jurídico<sup>12</sup>. Igualmente, se suspenden los efectos del plan de urbanismo de la localidad de Castilblanco y el otorgamiento de licencias urbanísticas de parcelación, edificación y demolición, y la implantación, desarrollo y cambio objetivo de usos. Igualmente, el plan municipal se adaptará al proyecto y no al revés, en una localidad de apenas ochocientos habitantes, una muestra de ingeniería social inédita en nuestra región. La norma que comentamos cuenta con varios anexos, muy prolijos, en los que se detallan el acuerdo de la Comisión de Urbanismo regional, las normas urbanísticas, los terrenos a expropiar y la declaración de impacto ambiental del proyecto de urbanización<sup>13</sup>. Es decir, que en apenas dos días se han dictado las DIA

---

<sup>9</sup> Que se explican con todo detalle en 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.

<sup>10</sup> Recordamos que el derecho de propiedad se recoge en el Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, donde las cuestiones urbanísticas derivadas de expropiaciones han sido objeto de una interesante doctrina. BRUFAO CURIEL, P., “La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre propiedad de bienes inmuebles”, Cuadernos de Derecho Público, nº 11, 2000.

<sup>11</sup> Que recuerda a la vía de tren de cercanías levantada ex profeso para un parque de atracciones en el sur de Madrid, abierta de 2002 a 2014, o la ampliación de carriles de la M-506 en un tramo de ocho km.

<sup>12</sup> Resulta indispensable la consulta de GALLEGO BERNAD, M<sup>a</sup>. S., *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*, SEO/Birdlife, Madrid, 2014.

<sup>13</sup> Vid. la Resolución de de 29 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Sostenibilidad, por la que se formula declaración ambiental estratégica del Plan de Ordenación con Incidencia Territorial y Ejecución de la Gran Instalación de Ocio Elysium, en el término municipal de Castilblanco, así como la Resolución de 29 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Sostenibilidad, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto urbanización de la Gran Instalación de Ocio Elysium, en

estratégicas y del proyecto, así como la Ley ad hoc que lo aprueba, elevando de rango una mera cuestión administrativa que logra evitar el empleo de la jurisdicción ordinaria en su recurso y que, además, echa por tierra el principio básico del Derecho Ambiental de evitar en la fuente la causación de daños ambientales: “Las repercusiones sobre el medio ambiente han de tenerse en cuenta lo antes posible en todos los procesos técnicos de planificación y decisión” y “el público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales (...) y, a tal efecto, tendrá derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las opciones, a la autoridad o a las autoridades competentes antes de que se adopte una decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto”, así dice la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Es decir, ha sido objetivamente imposible cumplir con estos mandatos, al haber tramitado todo de forma paralela.

En materia de energía, se ha aprobado mediante el abuso de nuevo de la vía de extraordinaria urgencia y necesidad para cuestiones que tardarán décadas en desarrollarse en todos sus extremos, el Decreto-Ley 1/2023, de 11 de enero, por el que se declara de interés general la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables en Extremadura. Con la consabida alusión a la invasión de Ucrania como ya hemos visto en el número anterior con el litio, esta norma se enmarca en el programa de 2022 de la Comunicación de la UE “REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible», uno de cuyos objetivos es crear un mercado de gases renovables con el objetivo de cuadruplicar hasta 2030 el consumo de hidrógeno en la UE. En España y en la región, igualmente, nos encontramos con los planes integrados de energía y clima, en los cuales el hidrógeno verde es uno de los pilares fundamentales, como se explica en las 13 páginas de una exposición de motivos de un total de 18 que tiene la norma. Tras tan larga explicación que le

---

el término municipal de Castilblanco, publicadas ambas en el DOE nº 5 de 9 de enero de 2023. Vid. GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., *El principio de no regresión en el Derecho público*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2022.

es tan cara a la Junta de Extremadura, la cuestión jurídica básica es la consideración de interés general<sup>14</sup>, a efectos de la expropiación forzosa, la actividad y las instalaciones destinadas a la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables y que “la construcción, modificación, ampliación y explotación de las instalaciones que integran los proyectos de producción de hidrógeno renovable que se ubiquen en Extremadura, no requiere ningún tipo de autorización administrativa sustantiva, quedando sujetas a la normativa de seguridad industrial, ambiental, urbanística, y demás que resulte de aplicación”. Lo dicho choca de plano con el principio jurídico-público del ejercicio irrenunciable de las competencias administrativas y con las potestades sustantivas de control. Además, cualquier otra autorización se tramitará por la vía de urgencia. Y, cosa que ya no le sorprende a nadie, se aprovecha esta norma para publicar una disposición que modifica la tasa de las ITV, que ocupa casi cuatro páginas del DOE.

Tampoco sorprende a estas alturas el que se publique un trámite de información pública, como ya hizo en 2022 con el litio, para una norma extraordinaria ¡el mismo día de su publicación!, cuando ya se tenía que haber dejado toda esperanza, *in italico modo*: el mismo día se anuncia este trámite cuando ya no hay oportunidad alguna de lograr nada en siete días hábiles<sup>15</sup>, período que se solapa con su tramitación parlamentaria en esta suma de dislates normativos.

De gran importancia ambiental, traemos a colación el Decreto 5/2023, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan Estratégico Regional de Regadíos de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2020- 2026. En un marco de graves crisis ambientales y económicas por la expansión del regadío, espoleado por la PAC y su régimen de subvenciones a la producción, bloqueo arancelario y ayudas a infraestructuras. La apuesta por los regadíos lleva a dos contradicciones: una, que la “modernización”, de hecho, reduce los caudales

---

<sup>14</sup> Para lograrla hay que presentar diversa documentación, que se detalla en el art. 4. Sobresale la justificación por el solicitante de la carencia de disponibilidad de suelo idóneo para el proyecto, con la acreditación de los intentos fehacientes e infructuosos para obtener dicha disponibilidad.

<sup>15</sup> DOE nº 11, de 17 de enero de 2023.



circulantes por los ríos y aumenta el consumo<sup>16</sup>; otra, que hay proyectos como los de Tierra de Barros, que no alcanzan los criterios mínimos de racionalidad económica, como lo demuestran diversos estudios<sup>17</sup>. Por otra parte, el olivar en intensivo y superintensivo conlleva la competencia desleal frente al olivar tradicional, que no puede competir y se provoca así su abandono. Y para mayor inri, se suceden las peticiones de reducción de viñedo, cosechas en verde y destilaciones de crisis ante la sobreproducción de vino, a la vez que el cerezo pone al límite las gargantas del Jerte, el propio Jerte y el Ambroz. Todos, olivar, viñedo y cerezo, cultivos de secano.

También en materia agraria, el DOE nº 40, de 28 de febrero de 2023, publicó la normativa de producción integrada de colza, estevia, soja y leguminosas en grano, en desarrollo 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.

En materia de biodiversidad, las novedades se refieren a una resolución de 27 de febrero de 2023, de la Dirección General de Política Forestal, por la que modifica la relación de establecimientos autorizados para operar en el marco del Plan de Control de Poblaciones del cangrejo rojo (*Procambarus clarkii*) y del cangrejo señal (*Pacifastacus leniusculus*). Estas especies invasoras, que causan graves daños ambientales en río y humedales, son objeto de un cierto aprovechamiento comercial, en el marco de una mejorable normativa<sup>18</sup>. En cuanto a la fauna autóctona, hablamos en esta ocasión de esa maravilla de nuestra fauna que es el jarabugo, un pequeño pez que a duras penas sobrevive en algunos ríos del oeste peninsular.

---

<sup>16</sup> <<https://fnca.eu/38-observatorio-dma/observatorio-dma/1546-la-paradoja-de-la-modernizacion-del-regadio>> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

<sup>17</sup> Fundación Nueva Cultura del Agua: *Estudio de impacto ambiental del proyecto y el plan de obras para la “transformación en regadío de Tierra de Barros*, 2021. Disponible en: <[https://fnca.eu/biblioteca-del-agua/documentos/documentos/20210625\\_Observaciones-FNCA-TierraDeBarros.pdf](https://fnca.eu/biblioteca-del-agua/documentos/documentos/20210625_Observaciones-FNCA-TierraDeBarros.pdf)> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

<sup>18</sup> 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.

Tras demasiados años de espera, se ha publicado la Orden de 14 de diciembre de 2022 por la que se aprueba el Plan de Recuperación del Jarabugo (*Anaecypris hispanica*) en Extremadura. Sus principales amenazas son las especies invasoras, la degradación de los ríos, la sobrecarga ganadera y la destrucción del hábitat por causas como la presencia de obstáculos fluviales. Esta orden establece una serie de criterios según la distinta zonificación: áreas críticas, de importancia y de interés. Entre las medidas de recuperación, se pretenden ejecutar algunas relativas a la erradicación de especies invasoras y a la eliminación de barreras fluviales, así como la conservación “ex situ”. Esperemos que la Junta de Extremadura logre conservar esta especie, en colaboración con las Confederaciones Hidrográficas.

La tórtola europea, una especie en franca regresión<sup>19</sup>, ha sido el objeto de la Resolución de 20 de febrero de 2023, de la Dirección General de Política Forestal, por la que se adoptan los Principios del Mecanismo de Gestión Adaptativa de la Tórtola Europea (*Streptotelia turtur*) en cotos de caza. Se trata de un programa a iniciativa de la Fundación Artemisán, con la invitación a que participen los cotos interesados. Recordamos que la Comisión Europea ha mostrado su preocupación por la situación de esta especie en España<sup>20</sup>.

Sin embargo, objeto de un inusitado interés oficial digno de mejor causa, acompañado del mito del “exceso” de protección sobre la superficie regional de manos de la Red Natura 2000 y confundiéndose los papeles entre el poder legislativo y el ejecutivo, se ha publicado la Ley 2/2023, de 22 de marzo, por la que se regulan determinados aspectos de la Red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta norma, simple y llanamente, obvia, desdeña y arrumba a un rincón el complejo sistema de creación y reforma de los espacios objeto de esta Red, bajo la autorización de la Comisión Europea, y con una urbanización con nombre propio: Valdecañas, ejemplo del mayor desatino legal y político regional, junto con la permisividad ante los miles de construcciones ilegales que jalonan las provincias extremeñas.

---

<sup>19</sup> Que ha motivado el envío de un oficio en 2019 a las comunidades autónomas por la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo., en relación con la “correcta aplicación” de la Directiva de Aves de la UE. Vid: <<https://www.fiscal.es/-/medidas-para-la-conservacion-de-la-tortola-europea>> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

<sup>20</sup> Dictamen motivado relativo al procedimiento 2019/2143 C (2020)7817 final.

Nuevamente, se dedican páginas y páginas a la exposición de motivos, la mitad del texto publicado, como botón de muestra del adagio del “*excusatio non petita...*”, como así pusimos de manifiesto en su tramitación en la Asamblea de Extremadura. Recordemos que todas las reformas de la Ley del Suelo regional han tenido como único fin legalizar lo ilegal y ésta sigue siendo la regla.

Pues bien, como dijimos en la prensa regional y en sede parlamentaria<sup>21</sup>, la designación de las ZEPA en su día fue totalmente válida, que esta Ley atenta contra el principio de no regresión o cláusula “*stand still*”, como acaba de afirmar tajantemente el TS<sup>22</sup>, obvia el procedimiento de alteración europeo de la Red Natura 2000, invoca ilegalmente el error como causa de la alteración de los lugares protegidos, confunde el régimen europeo con el nacional y regional de espacios protegidos, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el mandato constitucional de hacer ejecutar la sentencia firme del Tribunal Supremo que obliga a desmantelar todo el complejo de Valdecañas y la reserva de jurisdicción, así como el derecho de acceso a la justicia garantizado por la propia Constitución, el Convenio de Aarhus y la legislación básica nacional, dado que al elevar a rango legal una mera cuestión administrativa, se impide el acceso a la jurisdicción ordinaria para recurrir los efectos singulares o *ad hoc* de una ley ordinaria. Recordemos que la reforma de la Ley del Suelo regional dictada expresamente para enervar y dejar sin efecto útil las sentencias que declararon nula esta urbanización y Proyecto de Interés Regional fue declarada inconstitucional por la STC 134/2019, de 19 de diciembre. Nos enfrentamos una segunda versión, a rasgos generales, de lo dictado en su día: la disposición final segunda de esta nueva Ley de 2023 afirma que (la cursiva es nuestra) “las construcciones y edificaciones ejecutadas completamente en los terrenos conocidos como Isla de Valdecañas en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, evidenciado según los

---

<sup>21</sup> Con ánimo divulgativo: BRUFAO CURIEL, P. y LACALLE MARCOS, A., “De Valdecañas a las ZEPA: nuevo desatino jurídico”, HOY de 20 de febrero de 2023.

<sup>22</sup> La reciente STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 22 de marzo de 2023, a propósito de una planta fotovoltaica en Cáceres, afirma, resolviendo la cuestión de interés casacional, que “la regresión en materia de medio ambiente en la planificación urbanística es una cuestión fáctica, que puede llevarse a cabo sin que para ello sea requisito o condición una alteración de la calificación o de los usos urbanísticos”. Lo dicho es plenamente aplicable a Valdecañas y a la revisión insólita de las ZEPA objeto de esta ley regional.

informes ambientales existentes que no causan perjuicio a la integridad ambiental del lugar, *quedan legalizados*, sin perjuicio de la ejecución de las medidas ambientales que sean procedentes de conformidad con los informes que emita la autoridad ambiental competente”. Es más, lo dicho contradice de plano la prueba admitida en juicio, el conocido informe del CSIC que afirma que mantener esta urbanización sí que causa un impacto ambiental inadmisibles y aboga por su demolición. No se puede admitir que en sede parlamentaria se dé carta de naturaleza a algo manifiestamente falso.

En definitiva, nos enfrentamos a una patente y clara involución jurídica y urbanística en la región, fruto del desdén por lo juzgado y las funciones atribuidas al poder judicial y de la desaparición de los límites entre el poder ejecutivo y el legislativo, a los cuales se les puede aplicar sin tapujos la teoría de la “captura del regulador” tan cara a las cuestiones de defensa de la competencia en sectores regulados. O dicho en términos más castizos y clásicos, al alguacil alguacilado. Y a mayor abundamiento: ¿para qué necesitaríamos a los jueces y magistrados si sus sentencias a la postre las hacemos devenir inútiles? El respeto institucional es una de las reglas básicas del Estado de Derecho y el mero y alicorto positivismo legalista hace décadas que ha dejado de tener validez y surtir sus efectos, como de forma magistral plasmó el maestro D. Eduardo G<sup>a</sup> de Enterría<sup>23</sup>.

En cuanto al agua, se ha aprobado la Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura. En un país donde se derrocha el agua a espuestas en los pequeños y grandes municipios, se actúa a golpe de los recurrentes ciclos de sequías, con altas dosis de alarmismo<sup>24</sup>, y donde hay un amplio margen de mejora, la aprobación de esta ley da garantías a la mejora de la competencia municipal sobre aguas. En Extremadura, la dispersión de la población, el abuso del regadío<sup>25</sup>, los altos niveles de pérdidas en las redes de

---

<sup>23</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Civitas, Madrid, 1984, p. 17.

<sup>24</sup> BRUFAO CURIEL, P., “El régimen jurídico de las sequías. Crítica a la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico propio del clima”, *Revista de Administración Pública*, nº 187, 2012.

<sup>25</sup> En el Valle del Jerte los miles de tomas ilegales del cerezo dejan sin agua a sus propios habitantes en el estiaje, por citar un ejemplo notorio.

distribución<sup>26</sup>, la insubordinación ciudadana ante el pago de lo que realmente cuesta el servicio del agua, la incapacidad municipal para ofrecer un buen servicio o incluso la mera ausencia de concesión demanial<sup>27</sup>, el abandono de las aguas subterráneas y las EDAR, y el dedicar prácticamente toda a la atención a las aguas superficiales en la red de embalses autonómicos que se van colmatando, logran que la gestión sea francamente mejorable<sup>28</sup>. Los esfuerzos conocidos de los consorcios provinciales Masmedio y Promedio han supuesto una notable mejora ante la incapacidad de muchos municipios, pero se necesitaba un marco regulador moderno y puesto al día, que deseche el mito de que a mayor población y PIB se consume más agua<sup>29</sup>: de la oferta ilimitada hay que ir a la gestión ambiental sostenible y a la gestión estructural de la demanda.

Los fines de la ley son conseguir un nivel de protección elevado del dominio público hídrico y un uso sostenible del agua; la aplicación de los derechos humanos de acceso al agua y al saneamiento reconocidos por la ONU, y la prestación de los servicios del ciclo urbano del agua en condiciones adecuadas y de igualdad para todos los ciudadanos extremeños. Se incluyen como medios la implantación de contadores homologados, la recuperación de costes, la reparación de averías o la inspección, entre otras. Desde el punto de vista administrativo, la norma se detiene en la regulación de las competencias autonómicas, municipales y supramunicipales, que superan el rígido marco competencial de la Ley de Bases de Régimen Local y los efectos de la distinción de las tomas de agua “en alta” y su gestión “en baja”. También se regulan aspectos de la planificación y la participación pública, la acción pública

---

<sup>26</sup> Con pérdidas en Hervás del 50% y de Valdefuentes del 70% del agua ya potabilizada en la red de distribución.

<sup>27</sup> Como los casos de Valdecaballeros, Castilblanco y Casar de Cáceres, como ha aparecido recientemente en documentos oficiales. Este último municipio ha logrado que un proyecto de parque acuático que oficialmente consumirá el diez por ciento de su agua de abastecimiento logre una DIA positiva (DOE nº 56, de 22 de marzo de 2023) y su declaración como de interés autonómico (DOE nº 50, de 14 de marzo de 2023).

<sup>28</sup> Recomendamos las propuestas de la Fundación Nueva Cultura del Agua: <<https://fnca.eu/libreria/34-fundacion/fundacion/224-coleccion-nueva-cultura-del-agua>> (Última consulta, 1 de junio de 2023).

<sup>29</sup> Como muestra, Sevilla consume mucho menos agua que en 1991, con casi 260 mil habitantes más treinta años después: esta ciudad andaluza y su zona metropolitana consumían 107 hm<sup>3</sup>/año en 1991, con 1.117.000 habitantes. En 2018 el consumo fue de 80 hm<sup>3</sup> con 1.371.000 habitantes. La demanda en alta fue de 173,7 hm<sup>3</sup> y 97,5 hm<sup>3</sup>, respectivamente. El consumo facturado total (domésticos, industriales e institucionales) por habitante/día fue de 262 litros en 1991 y de 160 litros en 2018. Datos de EMASESA y ALJARAESA. Logros similares se predicen de Madrid, Benidorm o Zaragoza.

ante los recursos administrativos y judiciales, las obras de interés autonómico, los convenios interadministrativos, el régimen tributario y la recuperación de costes, así como el régimen sancionador. En general, se trata de una buena norma, que ha de mostrar su eficacia sin demora.

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