

Política ambiental de Extremadura

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

Sumario

	<u><i>Página</i></u>
1. Introducción	656
1.1. Las competencias ambientales de la Comunidad	656
1.2. La organización administrativa en materia ambiental	657
2. La política de prevención ambiental	660
2.1. Actividades clasificadas y evaluación de impacto ambiental	660
2.2. Actividades contaminantes	663
3. La política de conservación de la naturaleza	664
3.1. Espacios naturales protegidos	661
3.2. Especies protegidas: flora y fauna	671
3.3. Protección de animales	672
4. Las políticas de ordenación de recursos naturales	674
4.1. Caza y pesca fluvial	674
4.2. Montes y política forestal	677
4.3. Vías pecuarias	680
5. El medio ambiente y otras políticas públicas	681
5.1. La política agrícola	681
5.2. La política turística	682

* * *

1. INTRODUCCIÓN

1.1. LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES DE LA COMUNIDAD

Como es bien sabido, la Comunidad extremeña formó parte de las llamadas Comunidades Autónomas de segundo grado o de autonomía diferida, las cuales no pudieron acceder, en un primer momento, a los títulos competenciales contenidos en el art. 149.1 CE y, entre ellos, el relativo al desarrollo de las normas básicas estatales en materia de protección del medio ambiente. Así, sobre la base del art. 148.1.11 CE, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su versión original de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, atribuyó en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia en materia de «Caza, pesca fluvial y lacustre. Acuicultura. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades» –art. 7.1.8–. Y, en el marco de la legislación básica del Estado, y en los términos que la misma establezca, sobre la base del art. 148.1.8º CE, el Estatuto atribuyó a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia al régimen jurídico de los montes vecinales en mano común, a los montes comunales, vías pecuarias y pastos; régimen de la zona de montaña –art. 8.2–. Y, finalmente, con fundamento en el art. 148.1.9º CE, el Estatuto reconoció a la Comunidad Autónoma, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias del Estado, la función ejecutiva en materia de Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes de las aguas.

En ejecución del Estatuto fueron aprobados los siguientes trasposos de competencias: Real Decreto 3021/1983 de 5 de octubre, sobre transferencias de competencias en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; Real Decreto 3362/1983 de 5 de octubre, sobre transferencias de competencias en materia de Medio Ambiente; Real Decreto 1594/1984 de 8 de febrero, sobre transferencias en materia de conservación de la naturaleza quedando incluidos los trasposos de funciones en materia de montes y vías pecuarias.

Asimismo, tras ampliación de los techos competenciales efectuada por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y la consiguiente reforma operada mediante Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, se introdujo en el artículo 8.9 del Estatuto de Autonomía la competencia de desarrollo legislativo (y ejecución) en materia de «Normas adicionales de protección del medio ambiente».

Finalmente, tras la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, se dio una nueva redacción al art. 8 del Estatuto, el cual atribuye, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y ejecución en materia de «Montes, aprovechamiento y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos» –art. 8.2–; y en materia de «Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección», desapareciendo del vigente art. 9 la referencia a las competencias ejecutivas en materia de protección del medio ambiente, ya contenidas en el art. 8.

1.2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA AMBIENTAL

Como sucede comúnmente con las estructuras orgánicas de la Administración, extraordinariamente sensibles a los cambios en la conformación del gobierno, la organización de la política ambiental en la Administración de la Comunidad extremeña ha experimentado frecuentes alteraciones que, a grandes rasgos, pueden resumirse en los siguientes modelos organizativos.

En una primera etapa, con la salvedad de la intervención en materia de actividades clasificadas –a la que se hará referencia más adelante–, las competencias autonómicas en materia de medio ambiente fueron asignadas, mediante Decreto 84/1983, de 2 de diciembre, a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente, en la que se incardinó la Dirección General de Medio Ambiente, centro directivo en el que se residenciaron las competencias administrativas en materia ambiental, y, en particular, relativas a la protección de la calidad de las aguas y de la atmósfera; la gestión de los residuos sólidos y la evaluación de los impactos ambientales, así como la gestión de los recursos cinegéticos y de pesca continental; la ordenación de recursos forestales; la administración y conservación de los espacios naturales protegidos y de las vías pecuarias; la conservación de los suelos y la defensa contra los incendios forestales, así como el mantenimiento de los equilibrios biológicos. Posteriormente, mediante Decreto 27/1985, de 1 de julio, se aprobó la estructura orgánica de la Dirección General del Medio Ambiente, a la que se adscriben tres unidades: Servicio de Estudios y Documentación Ambiental, Servicio de Protección del Medio Ambiente y Servicio de Conservación de la Naturaleza, Caza y Pesca. Por su parte, el posterior Decreto 77/1986, de 16 de diciembre, sobre estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente, no alteraría en lo sustancial la organización señalada.

Posteriormente, debido a la innegable interrelación existente entre las funciones desempeñadas por la Dirección General del Medio Ambiente y la de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se llega mediante Decreto 77/1987, de 27 de noviembre, a la sorprendente conclusión de la conveniencia de suprimir la de Medio Ambiente y que la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo asuma sus competencias, «con lo que se consigue desarrollar de forma conjunta y coordinada las funciones que hasta el presente momento vienen siendo desempeñadas de forma independiente; con ello se pretende corregir posibles disfunciones, y abordar de forma unitaria temas que incidan tanto sobre materias de medio ambiente como sobre materia de ordenación del territorio». De este modo, la a partir de entonces Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, se estructura en las siguientes unidades: Servicio de Urbanismo, Servicio de Medio Ambiente y Servicio de Conservación de la Naturaleza.

Tan sólo dos años después, mediante Decreto 130/1989, de 21 noviembre, se da marcha atrás, iniciando una nueva etapa: «La importancia de las funciones asumidas en materia de medio ambiente y el rigor exigido en la aplicación de las normas medioambientales por la Comunidad Europea hace necesaria la creación

de un órgano que de manera específica gestione y coordine las funciones medioambientales». Y siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas, como era el caso de la andaluza (que creó una Agencia de Medio Ambiente por Ley 6/1984), se consideró necesaria la creación de la Agencia de Medio Ambiente en la Junta de Extremadura, la cual asumió, entre otras, las funciones en materia de Medio Ambiente de la Dirección General preexistente. Ahora bien, a diferencia de otras Agencias autonómicas, la *Agencia de Medio Ambiente* extremeña se configuró (Decreto 130/1989, de 21 noviembre), no como un organismo autónomo, sino como un órgano desconcentrado adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente.

La principal peculiaridad de esta estructura, en relación con las tradicionales Direcciones Generales, consistió en prever, junto al Director de la Agencia y a los Servicios Técnicos y Administrativos, una Comisión Rectora, integrada por los Consejeros de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente (que la presidía), de Agricultura, Industria y Comercio, y de Sanidad y Consumo, y a la que correspondería desarrollar los principios y criterios que informan la política de la Junta de Extremadura, en materia de protección de la naturaleza y del medio ambiente. Así, posteriormente, por Decreto 45/1991, de 16 de abril, de Medidas de Protección de Ecosistemas en la Comunidad Autónoma de Extremadura se declaró a esta Agencia de Medio Ambiente como órgano administrativo competente a los efectos de Declaración de Impacto Ambiental, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Tras las siguientes elecciones, por Decreto del Presidente 20/1995, de 21 de julio, se crea la Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo, con las competencias correspondientes a medio ambiente, urbanismo, ejercidas por la anterior Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente. En consecuencia, mediante Decreto 80/1995, de 31 de julio, se aprueba la estructura de la nueva Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo, en la que destaca la extinción de la anterior Agencia de Medio Ambiente, que es nuevamente reemplazada por la tradicional Dirección General de Medio Ambiente, integrada por dos unidades: Servicio de Protección Ambiental y Servicio de Conservación de la Naturaleza, Caza y Pesca.

En la siguiente legislatura, por Decreto del Presidente 4/1999, de 20 de julio, se crea la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, que recibe las competencias de Medio Ambiente, atribuidas a la anterior Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo. En esta nueva Consejería de Agricultura y Medio Ambiente se integra la Dirección General de Medio Ambiente, la cual se estructura en tres unidades: Servicio de Protección Ambiental, Servicio de Conservación de la Naturaleza, Caza y Pesca y Servicio Forestal y Calidad Ambiental.

Y, finalmente, tras la remodelación del Gobierno autonómico efectuada por Decreto del Presidente 26/2003, de 30 de junio, aun cuando permanece la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente con la misma denominación, se ceden a la

nueva Consejería de Desarrollo Rural competencias en materia, además de desarrollo rural, de caminos rurales y vías pecuarias y de prevención y lucha contra incendios forestales. En la actualidad la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente se encuentra regulada por Decreto 78/2003, de 15 de julio, modificado por Decreto 141/2004, de 14 de septiembre, y que, en lo sustancial, no supone innovación alguna respecto a la organización anterior, pues permanece la Dirección General de Medio Ambiente, estructurada en las tres unidades similares a las antes indicadas: Servicio de Protección Ambiental, Servicio de Conservación de la Naturaleza y Espacios Protegidos, y Servicio Forestal, Caza y Pesca.

De otro lado, en lo que se refiere a la organización consultiva en materia ambiental, y obviando una fallida Comisión Extremeña de Medio Ambiente (ya prevista en el Decreto 84/1983, de 2 de diciembre), y siguiendo el ejemplo del Consejo Asesor de Medio Ambiente creado en la Administración del Estado por el Real Decreto 224/1994, de 14 de febrero, la Ley extremeña 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura creó el *Consejo Asesor de Medio Ambiente* como órgano colegiado de participación social, asesoramiento y cooperación en materia de protección, conservación, restauración, mejora y uso sostenible del patrimonio natural de Extremadura. Según la Ley, en el Consejo estarán representadas un conjunto de instituciones públicas (como la propia Junta de Extremadura, Diputaciones Provinciales, Ministerio de Medio Ambiente, la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura y la Universidad), y entidades y organizaciones privadas (organizaciones sindicales, agrarias y empresariales más representativas, las Organizaciones No Gubernamentales cuyo objeto sea la defensa de la naturaleza y el desarrollo sostenible, los consumidores y asociaciones de vecinos). La Ley precisa que la representación de la Administración Autonómica no será superior a dos quintos del número total de los componentes del Consejo, y la representación de las organizaciones ecologistas no será inferior al 15% del número total de los componentes del Consejo, lo cual no garantiza precisamente una representación suficiente en un órgano que, al fin y al cabo, es exclusivamente consultivo.

Esta previsión legal fue desarrollada por el Decreto 1/1999, de 12 de enero, de constitución del Consejo Asesor de Medio Ambiente, el cual asignó a este órgano, entre otras funciones, informar preceptivamente las Directrices Básicas, los proyectos de declaración de nuevos espacios protegidos, así como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los Planes Rectores de Uso y Gestión y los Planes de Manejo de Gestión de los Espacios Naturales Protegidos; elaborar un informe anual sobre la estrategia y resultados de la gestión de los Espacios Naturales Protegidos; informar los anteproyectos de Ley, Decretos y Planes que tengan destacada trascendencia en el ámbito de la protección del medio natural, y, en general, emitir informes y propuestas en las materias y competencias del Consejo a iniciativa propia o de la Junta de Extremadura. Asimismo, este Decreto 1/1999 diseñó una composición casi paritaria entre representantes de instituciones públicas (Administración autonómica, estatal, locales y Universidad) y privadas (organi-

zaciones sindicales, agrarias, empresariales, vecinales, de consumidores y ecologistas), si bien, entre estas últimas, la presencia de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa de la naturaleza y el desarrollo sostenible es francamente minoritaria (4 de 12). Con todo, debe reconocerse el acierto de reconducir la intervención de los llamados expertos a la participación en las deliberaciones sin derecho de voto. Finalmente, el Decreto 1/1999 fue modificado parcialmente por Decreto 118/2000, de 16 de mayo, el cual principalmente incorporó a representantes de las Confederaciones Hidrográficas del Tajo y del Guadiana, e incrementó algo la representación de las organizaciones ecologistas (que pasó de 4 a 5 representantes).

Finalmente, señalar que el Gobierno autonómico acordó el 9 de noviembre de 2005 la creación de una sociedad de gestión pública para Extremadura, denominada *Fomento de la Naturaleza y Medio Ambiente* (FONAMA), de capital íntegramente público y que está previsto que comience a funcionar a partir del 1 de enero de 2006. Según declaraciones del gobierno, la entidad tendrá tres campos principales de actuación, como son la evaluación del grado de cumplimiento del protocolo de Kioto por parte de las empresas, el desarrollo y la gestión del Plan Forestal de Extremadura, y la información y la formación para fomentar la conservación de la naturaleza entre los ciudadanos.

En resumen, las competencias ambientales de la Administración de la Comunidad extremeña se han adscrito a tres departamentos: a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente desde 1983 a 1995, a la Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo desde 1995 a 1999, y a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente desde 1999 hasta el presente. Asimismo, dentro del Departamento correspondiente las competencias ambientales se han estructurado en una Dirección General de Medio Ambiente, salvo en dos períodos en los que se refundió en la Dirección General de Ordenación del Territorio (1997-1999) y se estructuró en la llamada Agencia de Medio Ambiente, configurada como órgano desconcentrado (1989-1995). Como puede verse, las competencias ambientales nunca han llegado a confiarse a un Departamento autónomo, sino que siempre han estado insertas en un Departamento con competencias en sectores con fuerte impacto ambiental (Obras públicas, Turismo o Agricultura en la actualidad), lo cual no parece el mejor modelo organizativo. Asimismo, llama la atención la tardía constitución (hasta 1999) de un órgano participativo en una materia tan sensible a la participación ciudadana.

2. LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

2.1. ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En una primera etapa, por Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo de 2 de mayo de 1985, se creó la *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, integrada por representantes de diversas consejerías y de las dos

Diputaciones Provinciales, y a la que se encomendaron las competencias que el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 había asignado originalmente a la entonces Comisión Provincial de Servicios Técnicos –art. 7–. De acuerdo con el criterio heredado de la legislación estatal, la Comisión Regional se adscribió a la Consejería de Sanidad y Consumo. En posteriores normas se produjeron algunas ampliaciones en la composición de la Comisión Regional (por Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo de 12 de diciembre de 1990 se incluyó un representante de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura; y por Orden de la Consejería de Bienestar Social de 15 de noviembre de 1993, se incluyó un representante de la Confederación Regional Empresarial Extremeña).

En una segunda etapa, mediante Decreto 178/1995, de 31 de octubre, se reestructuró el órgano, llamado ahora *Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura*, quedando adscrita a la Consejería de Bienestar Social. A diferencia de la anterior Comisión Regional, se trata ahora de integrar a representantes de las Consejerías con rango de Director General, y a los representantes externos ya indicados se añaden representantes de hasta 11 Colegios Profesionales (Ingenieros de Montes, Industriales, Agrónomos...), así como un representante de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios. Al mismo tiempo, el Decreto 178/1995 refuerza el papel del *Gabinete Técnico*, funcionalmente dependiente de la Comisión de Actividades Clasificadas, y compuesto por técnicos competentes en las materias objeto de la Comisión, y al que corresponde informar previamente los asuntos y propuestas de acuerdos que vayan a ser tratados en la Comisión. Asimismo, además de las competencias ya señaladas en materia de actividades clasificadas, el Decreto 178/1995 asignó a esta Comisión la emisión de los dictámenes preceptivos previstos por la normativa en materia de protección acústica.

Paralelamente, el Decreto 45/1991, de 16 de abril, de Medidas de Protección de Ecosistemas, encomendó al órgano competente en materia de medio ambiente la intervención en los proyectos públicos y privados sujetos a evaluación de impacto ambiental, al mismo tiempo que sometió, entre otras, a las actividades comprendidas en el reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a un estudio abreviado de impacto ambiental. De este modo, en la Administración regional se disocian, de un lado, las competencias en materia de actividades clasificadas, que corresponden a la Consejería competente en materia de sanidad; y, de otro lado, las competencias en materia de evaluación de impacto ambiental, que se asignan, como es obligado, al órgano competente en materia ambiental. Sin embargo, como es sabido, la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, determinaría que el órgano competente en esta materia sea aquel que ostente las competencias en materia de medio ambiente.

Por esta razón, y en tercer lugar, cuando se procede a la incorporación de la Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la Junta de Extremadura se ve obligada a modificar el Decreto 178/1995, medida que se lleva a cabo mediante el Decreto 152/2003, de 29 de julio, por el que se adscribe la

Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura, en el sentido de adscribir la citada Comisión a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Asimismo, el Decreto 152/2003 introdujo nuevas modificaciones en la composición de la Comisión (pierden la condición de miembros con derecho a voto los representantes de los Colegios Profesionales, y se incorporan otros miembros, como representantes de las organizaciones sindicales, agraria y defensa de la naturaleza).

De otro lado, debe observarse que el Decreto 45/1991 de medidas de protección del ecosistema, a partir de la competencia estatutaria de protección de los ecosistemas (aún no se habían atribuido competencias de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente) había ampliado el elenco de actividades que debían someterse a evaluación de impacto ambiental de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1302/1986, para lo cual sujetó a determinadas actividades (las comprendidas en el Anexo II) a Evaluación de Impacto Ambiental Abreviado. Sobre este punto se han pronunciado recientemente los tribunales.

En efecto, una de las actividades incluidas en el Anexo II del Decreto 45/1991 fue «La construcción de edificios fuera de las delimitaciones de los respectivos suelos urbanos», sobre la que se suscitó la cuestión. A este respecto, sobre la base de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1996 (RJ 1996, 7594), según la cual la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su competencia de desarrollo en materia de medio Ambiente, puede dictar normas ampliando los supuestos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental, pero la norma deberá tener rango de Ley por existir reserva de constitucionalmente prevista, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (sentencia de 28 de junio de 2005 [JUR 2005, 173065]) ha entendido que la potestad reglamentaria no alcanza ni a las limitaciones del derecho de propiedad ni al establecimiento de cargas y obligaciones para los administrados, que es lo que ocurre en el Decreto autonómico 45/1991, que sin Ley que lo autorice impone la necesidad de estudio abreviado de impacto ambiental para la construcción de edificaciones fuera de suelo urbano. Y, añade el Tribunal, que aun tratándose de un acto de trámite dentro de un procedimiento, «no es menos cierto que se trata de un acto que por su propia naturaleza si se trata de obtención de licencia de obras, para la construcción de esas edificaciones, impide la continuación del procedimiento, en cuanto no resulta posible su concesión sin que previamente se apruebe la evaluación de impacto ambiental exigida; o si se trata de tipificar conductas ilícitas, como en el caso que nos ocupa, es bastante para integrar el tipo».

Por su parte, aun cuando el Decreto 152/2003 pasó buena parte de las actividades del Anexo II del Decreto 45/1991 a sujetarlas a informe de calificación ambiental, la doctrina jurisprudencial señalada pone de manifiesto la necesidad de que la Comunidad de Extremadura proceda a aprobar Ley de Protección Ambiental, que sustituya al Reglamento de 1961, como ya han efectuado la mayoría de las Comunidades Autónomas.

2.2. ACTIVIDADES CONTAMINANTES

En relación con las actividades fuentes de contaminación, debe reseñarse que por Decreto 2/1991, de 8 de enero, se procedió a la Reglamentación de Ruidos, norma que fue sustituida por el vigente Decreto 19/1997, de 4 de febrero, de Reglamentación de Ruidos y Vibraciones, curiosamente fundamentado en la competencia en materia de Sanidad e Higiene. En este Decreto 19/1997 se detallan, entre otras prescripciones, las condiciones exigibles a las obras de edificación como a la edificación misma, a las actividades comerciales y de servicios, a las actividades clasificadas, los procedimientos de las inspecciones para llevar a cabo las mediciones acústicas, destacando la posibilidad de declaración de zona saturada por acumulación de ruidos, competencia que se atribuye a los Alcaldes, previo informe favorable de la antes tratada Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura.

Lo cierto es que este Decreto 19/1997 responsabiliza a los Ayuntamientos de la práctica efectividad de sus disposiciones. Y, sobre todo, esta disposición ha quedado nuevamente obsoleta tras la aprobación de la Ley 37/2003 del Ruido: las áreas acústicas previstas en la disposición no coinciden con las de la Ley estatal, no se prevén los mapas de ruido, ni los planes de acción en materia de contaminación acústica, ni las zonas de protección y situación acústica especial.

De otro lado, en relación con los residuos, debe señalarse que la Comunidad de Extremadura carece de una normativa propia que articule una política propia en la materia, lo cual no deja de ser relevante, pues como es bien sabido la Ley estatal 10/1998 de Residuos se caracteriza por sus amplias remisiones a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas. Las únicas normas existentes se refieren a categorías muy específicas de residuos (Decreto 135/1996, de 3 de septiembre, por el que se dictan normas de gestión, tratamiento y eliminación de los residuos sanitarios y biocontaminados, modificado por Decreto 141/1998), o referidas a aspectos muy singulares (Decreto 133/1996, de 3 de septiembre, por el que se crea el Registro de Pequeños Productores de Residuos Tóxicos y Peligrosos y se dictan normas para minimizar la generación de residuos procedentes de automoción y de aceites usados).

En lo que se refiere a la planificación de la gestión de los residuos, en el año 1989 se elaboró el Plan Director de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. En dicho Plan, el territorio de Extremadura se dividió en 6 zonas de gestión, que son gestionadas por la empresa pública GESPEA (*Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, SA*), excepto la zona de Cáceres capital y entorno que es gestionada por los respectivos Ayuntamientos.

Posteriormente, el Consejo de Gobierno aprobó el de 5 de diciembre de 2000 el *Plan Director de Gestión Integrada de Residuos* (se ordena su publicidad mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 9 de febrero de 2001). Con este Plan, junto a los residuos urbanos, se incluyen actuaciones para la gestión integrada de residuos peligrosos (industriales, domésticos y otros), especiales (pilas y baterías usadas, aceites usados, residuos biosanitarios, etc.). Según este Plan, res-

pecto a la recogida de los residuos urbanos, los municipios, bien individualmente o mancomunados, disponen de vehículos para la recogida, así como contenedores cedidos por la Junta de Extremadura, con un sistema de recogida selectiva (de vidrio, papel y cartón, latas y pilas) a través de los ecopuntos instalados en los municipios de más de 4.000 habitantes que han suscrito Convenio con la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. En cuanto al tratamiento que reciben los residuos urbanos, es su eliminación en vertedero controlado, no existiendo recuperación y reciclaje de los materiales contenidos en los residuos urbanos, excepto de los recogidos selectivamente.

Finalmente, señalar que se ha formulado una proposición no de ley para instar a la Junta de Extremadura a denegar los permisos para la instalación de una Planta de Residuos Biosanitarios y producción de biodiesel, y a presentar, en el plazo de tres meses, un proyecto de Ley de Gestión de los Residuos Biopeligrosos (Proposición no de ley 175/VI, PNL-196, Formulada por el Grupo Parlamentario Mixto, Agrupación de Diputados de Izquierda Unida, R.E. núm. 13.328).

3. LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

3.1. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Comunidad Autónoma de Extremadura está considerada una de las regiones mejor conservadas, desde el punto de vista ambiental, de toda la Unión Europea. Las poblaciones de fauna que alberga, especialmente de especies amenazadas de extinción, así como el hábitat donde viven, alcanzan elevados valores de conservación. Aunque el Estatuto extremeño recoge la competencia sobre espacios naturales protegidos (ENP) en un apartado distinto al relativo a la competencia ambiental, como es bien sabido, la ordenación de los ENP se rige por los criterios de distribución de competencias en materia de medio ambiente (STC 10/1995, FJ 16^º). La función de las Comunidades Autónomas en esta materia consiste básicamente en completar el régimen jurídico básico estatal a través de sus propias normas, aprobar y ejecutar los instrumentos de planificación de los recursos naturales, efectuar las correspondientes declaraciones y gestionar los espacios protegidos.

La Administración del Estado traspasó a la Junta de Extremadura algunos espacios de indudables valores ambientales, como fue el caso de Monfragüe, declarado espacio protegido por el Real Decreto 1927/1979, de 4 de abril (esta disposición fue impugnada y resuelto el recurso por STS de 6 de julio de 1982, que declaró no haber lugar a derecho a indemnización basado en la reglamentación general de los usos y aprovechamientos generales). Posteriormente, la propia Junta de Extremadura amplió el número de espacios protegidos con la sucesiva declaración de ámbitos representativos como Cornalvo (Decreto 110/1988, de 29 de diciembre y Decreto 27/1993, de 24 de febrero), en peligro grave de deterioro como la Garganta de los Infiernos (Decreto 132/1994, de 14 de noviembre), o con unos valores singulares como Los Barruecos (Decreto 29/1996, de 19 de febrero), Cuevas de

Castañar (Decreto 114/1997, de 23 de septiembre) y Mina de la Jayona (Decreto 115/1997, de 23 de septiembre); declaraciones que se ampliaron en el marco de las Directivas de zonas de especial protección de aves.

No obstante, estas actuaciones de la Junta de Extremadura no estuvieron exentas de vicisitudes y conflictividad. Así, en el caso del Parque Natural de Cornalvo, el primer Decreto 110/1988, de 28 de diciembre, por el que se creó fue anulado por sentencia del TSJ de Extremadura de 15 de enero de 1992 debido a defectos formales –falta de audiencia de los intereses sociales afectados–. Por este motivo, fue aprobado el Decreto 27/1993, de 24 de febrero, por el que declaró nuevamente Parque Natural el Área Natural de Cornalvo, el cual sería también objeto de impugnación debido ahora a la ausencia de aprobación del preceptivo PORN. Y si bien en esta ocasión el TSJ de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres), en sentencia de 14 de marzo de 1997, admitió la aplicación de la cláusula excepcional del art. 15.2 de la Ley 4/1989, de los Espacios Naturales (según la cual «Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare), el Tribunal Supremo, en sentencia de 6 de mayo de 2003 (RJ 2003, 4053) y a la vista de la doctrina de la STC 163/1995, consideró que al haberse incumplido el plazo de un año para la elaboración del preceptivo Plan de Ordenación de Recursos Naturales, la declaración del parque natural por dicha vía excepcional carecía de cobertura, «pues la Declaración de Parque Natural discutida no puede sobrevivir más allá de los límites temporales que el artículo 15.2 de la Ley de Conservación de Espacios Naturales», y, en consecuencia, diez años después de la segunda declaración del espacio natural, ésta volvió a anularse, situación que motivó diversas interpelaciones al Gobierno regional por parte de la oposición parlamentaria (Pregunta 2-P/VI, PROP-2, *Boletín Oficial* de la Asamblea, VI Legislatura, de 24 de septiembre de 2003).

En todo caso, mediante la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, la Comunidad extremeña se dotó de una norma legal propia que desarrolla las determinaciones básicas contenidas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y que constituye sin duda el texto legal más significativo aprobado hasta la fecha por esa Comunidad en materia ambiental.

En relación con los instrumentos de planificación de los recursos naturales, la Ley 8/1998 presentó la novedad de introducir una figura adicional a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) previstos en la Ley estatal 4/1989. Se trata de las llamadas *Directrices Básicas de Ordenación de los Recursos Naturales de Extremadura*, de ámbito regional y claramente inspiradas en las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales que la Ley 4/1989 –art. 8.1– autoriza al Gobierno de la Nación aprobar con carácter vinculante para los PORN, y a las que también deberán ajustarse estas Directrices Básicas autonómicas. No obstante, no consta que, hasta la fecha, se haya hecho uso de este instrumento.

Por su parte, en relación con los PORN, la Ley extremeña 8/1998 introduce numerosas determinaciones, como la zonificación de usos en su ámbito territorial (Zonas de Uso Restringido, de Uso Limitado, de Uso Compatible y de Uso General), la identificación de los caminos y vías pecuarias dentro del espacio natural de que se trate, o las medidas de compensación o incentivación de la conservación, en el caso de que se establezca alguna limitación de uso con repercusiones económicas para los titulares. En relación con la elaboración de los PORN, al igual que en otras Comunidades Autónomas, se prevé –art. 12.3 Ley 8/1998– la intervención del órgano competente en materia de ordenación del territorio (la Comisión Regional de Urbanismo y Ordenación del Territorio), debido a la incidencia de estos instrumentos en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma. En cuanto a los efectos de los PORN y protección cautelar de los recursos naturales, no se aportan novedades dignas de mención respecto a lo ya ordenado en la Ley 4/1989, si bien debe destacarse el precepto según el cual en los Espacios Naturales Protegidos existentes en Extremadura, los ordenamientos sectoriales se subordinarán a la finalidad de conservación del modo que se determine en los instrumentos de planificación –art. 15.4 Ley 8/1998–.

Respecto a la aplicación efectiva de la figura de los PORN, sólo en fechas muy recientes se ha procedido a la aprobación de los PORN preceptivos correspondientes a los Parques y Reservas Naturales. En el caso del PN de Cornalvo, para salir al paso de la antes indicada STS de 6 de mayo de 2003 por la que se anuló el Decreto 27/1993, fue aprobada la Ley 7/2004, de 19 de noviembre, por la que se declara a Cornalvo «Parque Natural» (al utilizar el instrumento legislativo se da cumplimiento a la reserva formal de ley ordenada en la Ley 8/1998 y, al mismo tiempo, se blinda la medida frente a nuevas impugnaciones), con el compromiso de aprobar el PORN correspondiente, como es obligado, en el plazo de un año. Y, finalmente, dentro del plazo, por Decreto 188/2005, de 26 de julio, se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Cornalvo.

Un retraso similar ha sufrido la Reserva Natural de la Garganta de los Infiernos, que fue declarada por Decreto 132/1994, de 14 de noviembre, pero no ha contado con el preceptivo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales hasta la aprobación del Decreto 185/2005, de 26 de julio, es decir más de diez años después y, por tanto, con más de nueve años de retraso sobre el mandato legal.

Más ortodoxa ha sido la forma de proceder en el caso del Espacio Natural «Tajo Internacional», pues la aprobación del Decreto 187/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Tajo Internacional» ha precedido a su declaración como Parque Natural, propuesta en el mismo PORN.

Por su parte, en relación con el PN de Monfragüe, sin duda el espacio natural más significativo de la región, declarado por Real Decreto 1927/1979, de 4 de abril, se aprobó un primer Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Monfragüe mediante Decreto 182/1995, de 31 de octubre, recientemente susti-

tuido por el Decreto 186/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Monfragüe y su Área de Influjo Socioeconómico, que al parecer ha contado con el respaldo de todos los sectores sociales implicados, incluyendo los de los propietarios de fincas en el interior del Parque y los ayuntamientos del entorno.

Cuestión distinta es la llamativa diversidad de estructura, contenido y extensión de los cuatro PORN vigentes, a pesar de las precisiones de la Ley 8/1998 y de ser aprobados en la misma fecha (26 de julio de 2005): en unos casos se trata de textos articulados y en otros no, en unos casos se incluye el diagnóstico de los recursos naturales y en otros no, en unos casos se contemplan planes de actuación y en otros no...

Respecto a tipología de espacios protegidos, a los cuatro tipos básicos de ENP previstos en la Ley 4/1989 (Parques Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos), la Ley 8/1998 añadió seis categorías adicionales: Zonas Especiales de Conservación, Corredores Ecológicos y de Biodiversidad, Parques Periurbanos de Conservación y Ocio, Lugares de Interés Científico, Árboles Singulares y Corredores Ecoculturales, admitiéndose expresamente la compatibilidad de categorías y superposición de reconocimientos sobre un mismo espacio natural. Así, por ejemplo, tras su declaración como Parque Natural, el Área de Monfragüe ha sido designada Zona de Especial Protección para las Aves, Zona de Especial Conservación, Lugar de Interés Comunitario y Reserva de la Biosfera.

Las *Zonas Especiales de Conservación* es la modalidad específica de ENP prevista para los Lugares de Importancia Comunitaria llamados a integrar la Red «Natura 2000», criterio seguido por alguna otra Comunidad Autónoma (es el caso de Andalucía con las Zonas de Importancia Comunitaria creadas mediante Ley 43/2003). Por Decreto 232/2000, de 21 de noviembre, se clasifican zonas de protección especial para las aves en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Por su parte, los *Corredores Ecológicos y de Biodiversidad* es una categoría innovadora que se caracteriza por permitir la conexión de espacios protegidos, y que se está utilizando sobre todo para los ríos y riberas: Decreto 62/2003, de 8 de mayo, por el que se declara el «Río Guadalupejo» como Corredor Ecológico de Biodiversidad (que sirve de punto de enlace entre dos ZEPAS); Decreto 63/2003, de 8 de mayo, por el que se declara al «Entorno de los Pinares del Tiétar» Corredor Ecológico y de Biodiversidad; Decreto 136/2004, de 2 de septiembre, por el que se declara Corredor Ecológico y de Biodiversidad el Río Bembézar. Esta última declaración motivó una pregunta parlamentaria en la Asamblea de Extremadura (Pregunta 146-P/VI, PROP-163, *Diario de Sesiones*, VI Legislatura, 7 de octubre de 2004).

En cambio, los *Parques Periurbanos de Conservación y Ocio*, concebidos como espacios próximos a los núcleos de población en los que se aúnan la conservación de la naturaleza y su uso para actividades socio-recreativas, constituyen una modalidad de espacio protegido ya previsto en otras normas autonómicas –como es el caso de la andaluza–, si bien la Ley extremeña subraya el deber de preservar estos espacios

ante cualquier acción urbanística que pueda poner en riesgo su existencia. Se trata de una modalidad de la que la Administración extremeña está haciendo un uso relativamente frecuente: Decreto 35/2001, de 6 de marzo, por el que se declara Parque Periurbano de Conservación y Ocio a la finca Dehesa de Moheda Alta en el término municipal de Navalvillar de Pela; Decreto 113/2002, de 10 de septiembre, por el que se declara Parque Periurbano de Conservación y Ocio a la finca La Sierra en el término municipal de Azuaya; Decreto 81/2005, de 12 de abril, por el que se declara Parque Periurbano de Conservación y Ocio al paraje «La Pisá del Caballo», en el término municipal de Cabeza la Vaca; Decreto 196/2005, de 30 de agosto, por el que se declara Parque Periurbano de Conservación y Ocio el paraje «La Charca de Brozas y Ejido», en el término municipal de Brozas.

En cuanto a los *Lugares de Interés Científico* son espacios 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 de animales o vegetales amenazadas de extinción o merecedoras de medidas específicas de protección. Se trata de una tipología seguida en otras normas autonómicas –como es el caso de la reciente Ley de Baleares 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental–. Así, mediante Decreto 153/2003, de 29 de julio, se declara lugar de interés científico el «Volcán» de El Gasco (Nuñomoral), por tratarse de un afloramiento de rocas único en la península. Asimismo, existen otros enclaves geológicos y paleontológicos en estudio para su declaración como Lugares de Interés Científico, como las canteras de mármol rojo de Alconera (Badajoz) o el yacimiento de «El Membrillar» en Helechosa de los Montes (Badajoz).

Por su parte, la categoría de los *Árboles Singulares* constituye una modalidad cuya finalidad coincide en parte con la de los Monumentos Naturales, así de hecho en algunas Comunidades Autónomas (como la andaluza) se emplea esta figura para proteger determinados árboles. De acuerdo con el Decreto 4/1999, de 12 de enero, por el que se ordena su declaración, los Árboles Singulares pueden definirse como aquellos ejemplares o formaciones vegetales (lo que parece contradictorio con la denominación de árbol singular) que sean representativos por su rareza numérica, dimensiones excepcionales o por su interés histórico o cultural. Hasta el presente, esta categoría se ha aplicado por tres disposiciones: Decreto 36/2001, de 6 de marzo, por el que se declaran Árboles Singulares de Extremadura (8 declaraciones, incluyendo un caso de arboleda); Decreto 76/2004, de 18 de mayo, por el que se declaran 18 árboles singulares de Extremadura (incluyendo también varios casos de arboledas); y Decreto 140/2005, de 7 de junio, por el que se declaran cuatro nuevos Árboles Singulares de Extremadura (en un caso se trata de un conjunto de árboles).

Por último, la Ley 8/1998 tuvo el innegable acierto de contemplar la figura de los *Corredores Ecoculturales* (o Ecoitinerarios) que tienen por objeto integrar cañadas y otras vías pecuarias. Y lo cierto es que tanto la Directiva UE Hábitat 1992/93 como el RD 1997/1995 declaran que los espacios de estructura lineal y continua,

como las vías pecuarias, son esenciales como puntos de enlace, para la distribución geográfica, migraciones e intercambio genético de las especies silvestres. No obstante, al parecer esta figura aún sigue inédita.

Respecto al régimen jurídico de los ENP, la Ley 8/1998 extiende la posibilidad de crear Zonas Periféricas de Protección, prevista en la Ley 4/1989 para los espacios que se declaren por Ley, a todos los Parques Naturales y Reservas Naturales, así como los Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, Zonas Especiales de Conservación y Corredores Ecológicos y de Biodiversidad, determinación ésta que entendemos perfectamente compatible con la Ley 4/1989.

Por lo demás, el conjunto de los Espacios Naturales Protegidos de Extremadura configuran la *Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura*, que ha de ser representativa de los principales sistemas y formaciones naturales de la región y seguir un modelo del uso sostenible del territorio, en el sentido de que asegure el desarrollo socioeconómico de las poblaciones incluidas en ella al tiempo que preserve su mantenimiento para las generaciones futuras –art. 28 Ley 8/1998–. Esta Red hacia septiembre de 2005 alcanzaba una extensión total de 288.214 hectáreas.

En relación con la competencia para declarar los Espacios Naturales Protegidos, la Ley 8/1998 opta por atribuirlos al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, salvo en el caso de los Parques Naturales que deben ser declarados mediante Ley. Se trata de un criterio acertado, pues los Parques Naturales constituyen áreas de territorio ciertamente extensas, pero en el resto de los casos la declaración mediante acto administrativo parece más adecuada para la valoración de los intereses involucrados, por lo que no se comparte la excesiva extensión de la declaración mediante Ley ordenada en alguna Ley autonómica (caso de la Ley de Baleares 5/2005). Asimismo, puede destacarse que en el caso de los Parques Periurbanos de Conservación y Ocio se prevé que la declaración puede formularse a instancia de las entidades locales (así se prevé también en la Ley andaluza 2/1989), si bien no se prevé la delegación en las entidades locales de la gestión de estos espacios.

Respecto al procedimiento de declaración, destaca la previsión según la cual cuando no vaya precedido de la aprobación previa de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, deberá otorgarse un trámite de audiencia por un plazo de treinta días a los afectados, las entidades locales, asociaciones ecologistas y otras entidades interesadas.

En cuanto a los efectos de la declaración de los espacios protegidos, destaca en la Ley 8/1998 una más precisa delimitación de las limitaciones indemnizables: las «limitaciones singulares y efectivas que resulten incompatibles con el ejercicio de las actividades y los usos tradicionales y consolidados propios del medio rural, cuando éstos vinieran desarrollándose con anterioridad, conforme al ordenamiento jurídico y de manera reiterada y notoria».

En relación con los instrumentos para la gestión de los espacios naturales, a los Planes Rectores de Uso y Gestión, previstos en la Ley estatal 4/1989 para los Parques Naturales, y que la Ley 8/1998 extiende su obligatoriedad a Reservas Natu-

rales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, Zonas Especiales de Conservación y Corredores Ecológicos y de Biodiversidad, la Ley 8/1998 añade varias figuras: Planes de Gestión para la Conservación y Ocio (previstos para los Parques Periurbanos de Conservación y Ocio), Normas de Conservación (ordenadas para los Lugares de Interés Científico y Árboles Singulares) y Planes Especiales (contemplados para los Corredores Ecoculturales).

Por último, en cuanto a la gestión de los espacios naturales, sólo en fechas recientes ha tenido lugar la generalización de las Juntas Rectoras en las que se da entrada a la participación en la gestión de los espacios a las entidades y agentes locales: Decreto 100/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora del Parque Natural de Monfragüe; Decreto 101/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la Reserva Natural de la Garganta de los Infiernos; Decreto 102/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la ZEC «Embalse de Orellana y Sierra de Pela»; Decreto 103/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la ZEC «Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes»; Decreto 104/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la ZEC de «Sierra Grande de Hornachos»; Decreto 105/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la ZEC «Sierra de San Pedro».

Asimismo, respecto a posibles cambios en la red de espacios, debe subrayarse que tras la aprobación en julio del 2005 del PORN correspondiente al Parque Natural de Monfragüe, el Gobierno extremeño, actuando, al parecer, con la aquiescencia del Ministerio de Medio Ambiente, ha presentado, a la Asamblea de Extremadura una propuesta de ley de declaración del espacio como Parque Nacional, la cual, una vez aprobada, se elevará a las Cortes Generales para su debate y futura aprobación. Con todo, debe observarse que el Gobierno extremeño rechazó la inclusión de las Sierras de las Villuercas en el futuro parque nacional.

De otro lado, el Grupo Parlamentario Mixto, Agrupación de Diputados de Izquierda Unida (IU) formuló en febrero de 2004 una proposición no de Ley 61/VI (PNL-64), por la que se inste a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente a iniciar los trámites para que Aguablanca y el Corredor Ecológico de la Rivera de Cala y Río Culebrín sean declarados Paisaje Natural Protegido; y a incluir estos parajes en la futura Red Natura 2000 como zona LIC o ZEC (*Boletín Oficial de la Asamblea, VI Legislatura, 24 de febrero de 2004*).

Recapitulando, en una Comunidad como la extremeña con un patrimonio natural tan ingente, se observa en la declaración de ENP una muy moderada utilización de las principales figuras, esto es los Parques y Reservas Naturales: sólo dos parques naturales y uno de ellos (Monfragüe) heredado, y una reserva natural (cifras francamente bajas si se compara, por ejemplo, con los 28 parques naturales y las 24 reservas naturales declaradas en Andalucía). En cambio, se observa una tendencia a utilizar las modalidades de ENP propias de la Ley extremeña, cuyas dimensiones son, por lo general, mucho menores y el nivel de protección menos intenso. Esta tendencia al escaso uso de las figuras de los parques y reservas ha

podido ser motivada por la obligatoriedad para los parques y reservas naturales de la aprobación previa a la declaración o en el plazo de un año de ésta del correspondiente PORN, pues lo cierto es que hasta fechas muy recientes no se han aprobado todos los PORN preceptivos. También ha podido influir, quizá, la prohibición del ejercicio de la caza en los Parques Naturales.

3.2. ESPECIES PROTEGIDAS: FLORA Y FAUNA

Siguiendo el criterio de la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, la Ley 8/1998 se ocupa también de la biodiversidad. Al margen de reiteraciones del texto estatal, haciendo uso de la posibilidad prevista en el art. 30.2 de la Ley 4/1989, la Ley 8/1998 creó el *Catálogo de Especies Amenazadas de Extremadura*, de modo similar a lo ordenado en otras Comunidades Autónomas. Asimismo, a la clasificación de especies amenazadas contenida en el art. 29 de la Ley 4/1989 (en peligro de extinción, sensibles a la alteración de su hábitat, vulnerables y de interés especial), la Ley 8/1998 añadió las «extinguidas», categoría referida a las especies, subespecies o poblaciones que, habiendo sido autóctonas, se han extinguido en Extremadura, pero que existen en otros territorios y pueden ser susceptibles de reintroducción. Su catalogación exigirá la redacción de un estudio sobre la viabilidad de su reintroducción y un Plan de Protección y Mejora cautelando de los hábitats naturales afines. Si ello fuera viable, finalmente se realizará un Plan de Reintroducción de la especie. No se diferencia, en cambio, entre especie extinta y extinta en estado silvestre, distinción presente en otras normas autonómicas –como la Ley 8/2003 de la Flora y Fauna Silvestres de Andalucía–.

Por Decreto 37/2001, de 6 de marzo, se aprobó el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura, el cual detalla el contenido y procedimiento de elaboración de los planes que corresponde formular a las especies, subespecies y poblaciones catalogadas. Asimismo, este Catálogo ha sufrido ya algunas modificaciones: así por Decreto 66/2005, de 15 de marzo, por el que se excluye la especie Cormorán Grande del Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura. En cuanto a los planes correspondientes a las especies amenazadas, cabe destacar los siguientes: Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 27 de mayo de 2004, por la que se aprueba el Plan de Recuperación del Lince Ibérico en Extremadura; Orden de 6 de junio de 2005 por la que se aprueba el Plan de Recuperación del Águila Imperial Ibérica en Extremadura; Orden de 6 de junio de 2005 por la que se aprueba el Plan de Conservación del Hábitat del Águila Perdicera en Extremadura; Orden de 6 de junio de 2005 por la que se aprueba el Plan de Conservación del Hábitat del Buitre Negro en Extremadura.

De otro lado, debe observarse que Ley autonómica 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza, dispuso que serán indemnizables por la Administración Regional, previa instrucción del oportuno expediente y las valoraciones a que hubiese lugar: «b) Los daños ocasionados por especies de la fauna silvestre no cinegética, cualquiera que sea su procedencia». Como era previsible, esta posibilidad dio lugar a

cierta conflictividad entre la Administración autonómica y los titulares de aprovechamientos agrícolas que se consideran lesionados principalmente por daños causados por aves silvestres.

Ahora bien, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia ha entendido que tal obligación indemnizatoria no era sino una plasmación de la institución general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aplicando, en consecuencia, todos los presupuestos de dicha institución. De este modo, en contra de una interpretación literal de la Ley, los tribunales han exigido en cada caso la concurrencia del título de imputación y de la relación de causalidad, lo cual aplicado a estos supuestos, dada la naturaleza de la fauna como «res nullius», ha supuesto descartar la responsabilidad pública en aquellos casos en los que el recurrente no solicitó a la Administración la adopción de esas medidas (véase STSJ de Extremadura de 27 de septiembre de 2000 [JUR 2000, 302007], entre otras).

En este sentido, la Ley 8/1998 perfiló el precepto antes señalado de la Ley de Caza, de tal modo que la Junta de Extremadura indemnizará los daños producidos por especies de fauna silvestre no susceptibles de aprovechamiento cinegético o piscícola en un supuesto muy concreto: cuando dentro de un plazo no superior a un mes desde que se produjera el daño el afectado haya solicitado formalmente autorización para el control, la captura o la eliminación de la especie de que se trate, y la Administración haya denegado expresamente (¡) dicha solicitud. En ningún caso serán indemnizables los daños causados por especies consideradas como plaga o cuya captura controlada hubiese sido autorizada con anterioridad por la Administración. Así, la jurisprudencia tiene establecido que el daño indemnizable es aquel que no se hubiese podido evitar habiéndose solicitado la autorización administrativa (véase STSJ de Extremadura de 13 de noviembre de 2002 [JUR 2002, 27436]; SSTSJ de 28 de noviembre de 2003, [JUR 2003, 20141 y 20152], entre otras).

Finalmente, en relación con el llamado patrimonio genético, la Ley 8/1998 prevé la creación de un *Banco de Diversidad Genética*, en el cual se recogerán el material, las especies y subespecies endémicas, que se encuentren amenazadas y para las que la actividad humana suponga un riesgo importante para la conservación genética de las poblaciones o para la actuación de la selección natural, si bien no consta que se haya creado aún.

3.3. PROTECCIÓN DE ANIMALES

A partir de la pionera Ley 3/1988 de Protección de Animales de Cataluña se inició en las Comunidades Autónomas una tendencia dirigida a otorgar cuerpo legal a la creciente sensibilización de los ciudadanos por la protección de los animales, y, en este sentido, la Comunidad de Extremadura fue una de las últimas en incorporarse a este movimiento con la aprobación de la Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales. No obstante, aun cuando en otras Comunida-

des Autónomas ha sido controvertido el fundamento competencial de este tipo de normas (se hace referencia a títulos competenciales dispares, como la ganadería, la sanidad o el ocio), así como su adscripción orgánica (así, p. j., en Andalucía esta política de protección de los animales se encuadra en gran medida en la Consejería de Gobernación), en el caso de Extremadura la propia Ley 5/2002 incardina su regulación en las normas de defensa y conservación de la naturaleza y de protección del patrimonio natural y, desde el punto de vista orgánico, las competencias de ejecución de la Ley se encomiendan a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente.

Los aspectos más destacables de esta Ley son los siguientes. De un lado, a diferencia de otras Leyes autonómicas, la Ley 5/2002 no limita su ámbito de aplicación a los «animales de compañía», entendiendo por tales aquellos que conviven con el hombre sin que éste persiga por ello fin de lucro, sino que extiende su protección también a los llamados «animales domésticos de renta», entendiendo por éstos los que, sin convivir con el hombre, son mantenidos, criados o cebados por éste para la producción de alimentos u otros beneficios, así como a los salvajes en cautividad. De otro lado, la Ley 5/2002 es francamente parca en la atribución de competencias en esta materia a los Municipios, con algún precepto que constituye ejemplo de vacuidad: «Los Ayuntamientos cumplirán la normativa en vigor en los temas objeto de esta Ley» –art. 9–. Asimismo, y como es común en las Leyes de este ámbito, la Ley 5/2002 trata de dar carta de naturaleza a la función que tradicionalmente vienen desempeñando las Asociaciones de Protección y Defensa de los animales como entidades colaboradoras de la Administración local y ahora, también, autonómica.

No obstante, la Ley 5/2002 no contempla algunas determinaciones de interés presentes en otras normas autonómicas (Asturias, Aragón o Cataluña), como la cualificación o capacitación de los cuidadores de animales. Por último, aun cuando la Administración extremeña ha iniciado algunas actuaciones de ejecución de la Ley, como la orden de cierre del mal llamado zoo de Almendralejo, auténtico agujero negro en el panorama de la protección de animales en España, no consta que se hayan aprobado normas reglamentarias de desarrollo imprescindibles para la efectividad de la Ley –por ejemplo, en materia de identificación y de registro de animales, estando aún vigente el Decreto 42/1995, de 18 de abril, sobre núcleos zoológicos–.

Con todo, poco después de la aprobación de la Ley 5/2002 se suscitó la cuestión sobre las llamadas competiciones de tiro al pichón, consistentes en abatir crías de ave, y que la Ley 5/2002 permitió «siempre y cuando sean promovidas por sociedades de tiro, bajo control de la respectiva Federación, y previa autorización de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente». Se trata de una cuestión que ha tenido una elevada repercusión en la agenda de la Asamblea de Extremadura, razón por la que se considera conveniente dar cuenta de ella en este informe. En efecto, a iniciativa del Grupo Parlamentario Mixto, Agrupación de Diputados de Izquierda Unida (IU), en sesión plenaria celebrada el día 22 de abril de 2004, la

Asamblea aprobó la Proposición no de Ley 68/VI (PNL-72), por la que se insta a la Junta de Extremadura a modificar la Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, para establecer la prohibición total del tiro al pichón, considerada como una actividad indigna, aberrante, infame, en la que se causa un sufrimiento injustificable a unos animales en situación de completa indefensión.

Sin embargo, en dos ocasiones posteriores fue emplazado el ejecutivo extremeño a explicar por qué no se había llevado aún a efecto, por parte de la Junta de Extremadura, el mandato aprobado por la Asamblea de Extremadura de prohibición de la práctica del tiro al pichón (Pregunta 145-P/VI, PROP-162, *Diario de Sesiones*, VI Legislatura, 7 de octubre de 2004; Pregunta 175-P/VI, PROP-198 Sesión Plenaria núm. 35, 10 de marzo de 2005). Y, por fin, en octubre el Gobierno envió a la Cámara el proyecto de Ley de modificación de la Ley 5/2002 (*Boletín Oficial* núm. 299, 26 diciembre de 2005).

Ahora bien, la nueva redacción prevista de la Ley sería la siguiente: «Quedan especialmente prohibidas las competiciones de tiro al pichón, salvo las debidamente autorizadas por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente y bajo el control de la respectiva Federación», lo cual ha motivado nuevos debates en la Asamblea, pues, con razón, el grupo político que impulsó la proposición no de ley que está en el origen de esta reforma (¿) legal se considera defraudado por la misma (Interpelación 54/VI, INTE-85, sobre la política general de la Junta de Extremadura en orden a impedir el maltrato a los animales y toda práctica cruel contra los mismos, Sesión Plenaria núm. 46, 15 de septiembre de 2005).

Podrá decirse, como avanzó el Consejero en su comparecencia, que el nuevo precepto supone alterar el orden de cosas, en el sentido técnico de que en la redacción del 2002 se trataría de una técnica autorizatoria ordinaria, que garantiza el correcto ejercicio de un derecho de libertad, mientras que en la nueva redacción se trataría más bien de la «dispensa» de una prohibición. Sin embargo, para aceptar este argumento, el precepto debería contener las cautelas que garanticen la excepcionalidad de la dispensa, cosa que no sucede hasta la fecha.

4. LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES

4.1. CAZA Y PESCA FLUVIAL

Como es bien sabido, la actividad cinegética constituye en el medio rural de la Comunidad Autónoma de Extremadura una actividad de honda tradición y de enorme importancia económica y social. Con la finalidad de ordenar esta actividad de explotación de los recursos naturales, y en ejercicio de su competencia estatutaria «exclusiva», la Comunidad aprobó la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza. A grandes rasgos, como otras Leyes autonómicas similares, la Ley 8/1990 pretende reorientar la actividad cinegética hacia el mantenimiento y restauración de los equilibrios ecológicos entre las especies de fauna silvestre y, desde esta orientación, se

desea convertir la caza en un instrumento de la política de conservación de los recursos naturales renovables, atribuyéndole así a la actividad cinegética una faceta conservacionista que permita desvirtuar el creciente cuestionamiento social de esta actividad.

En cuanto a la principales novedades de la Ley extremeña destaca, en primer lugar, que mientras la Ley de Caza de 1970 había establecido que los derechos y obligaciones establecidos en la Ley, en cuanto se relacionan con terrenos cinegéticos, corresponderán al propietario o a los titulares de otros derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza –art. 6– (tal como dispone también, por ejemplo, la reciente Ley 13/2004 de Caza de la Comunidad Valenciana), por el contrario, la Ley 8/1990 dispuso que «Los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, en cuanto se relacionan con los terrenos cinegéticos, corresponderán a la Administración Regional y a cuantas entidades o particulares obtuvieran la *concesión administrativa* correspondiente para el aprovechamiento cinegético privado» –art. 6–. En segundo lugar, la Ley 8/1990 sometió toda actividad cinegética a la necesaria y previa elaboración de planes de ordenación y aprovechamiento de las especies de caza, lo que supuso una novedad jurídica en relación con Ley de Caza de 1970, así como incorporó determinadas figuras, como las Reservas y Cotos Regionales de Caza. En tercer lugar, sobre la base de la consideración de la fauna silvestre como cosa sin dueño que hace el propio Código Civil, en su artículo 610, la Ley 8/1990 pretendió garantizar a los ciudadanos un derecho a la caza, en régimen de igualdad, con independencia de condicionantes sociales o económicos. Para ello, se establece que el titular de predios susceptibles de aprovechamiento cinegético queda sometido por la Ley a una doble condición para el ejercicio de la caza sobre los mismos: o bien permitir la caza, en condiciones de igualdad, a las demás personas administrativamente autorizadas para ello y titulares del derecho de caza, en cuyo caso los terrenos son calificados por la Ley como de *aprovechamiento cinegético común* (art. 10) o se integran en los denominados Cotos Regionales de Caza (art. 18); o bien, solicitar de la Administración permiso para poder practicar con exclusividad la caza sobre tales terrenos –«*aprovechamiento cinegético privado*»– reservándola para sí y para aquellas otras personas a las que autorice bajo el oportuno control administrativo (art. 51.1). Y, en cuarto lugar, la Ley contempló la actividad de caza como fuente de ingresos para la propia Administración, mediante las correspondientes figuras tributarias que gravan esta actividad.

En todo caso, la Ley 8/1990 fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional por diversos motivos, entre los que destacaron las alegaciones de privación de derechos dominicales sin indemnización y de incompetencia para regular materias civiles. El recurso fue resuelto por la STC 14/1998, de 22 de enero, de gran trascendencia en esta materia, por lo que parece oportuno recordar ahora su doctrina principal.

Básicamente, los recurrentes alegaron que el artículo 6 antes transcrito operaba una demanialización legislativa por la que se despoja a los propietarios de los terrenos

cinagéticos de sus derechos dominicales sobre las piezas de caza sin mediar indemnización compensatoria. Por su parte, según el Alto Tribunal, lo que el art. 6 de la Ley somete al régimen administrativo que denomina como *concesión* es el «aprovechamiento cinagético privado», concepto éste que no se confunde con el derecho a cazar ni con la actividad venatoria ni con el régimen jurídico de la adquisición de la propiedad de las piezas cazadas. (...). Precisamente, porque las piezas de caza son una *res nullius* cuya propiedad se adquiere mediante ocupación y no un bien accesorio a la propiedad de los terrenos por los que libremente transitan. Pero para el TC la Ley 8/1990 no produjo una demanialización en favor de la Administración de los derechos de los propietarios para el aprovechamiento cinagético de sus fincas, pues la denominada concesión no tiene otro alcance que el de facultar a los propietarios o titulares de los terrenos susceptibles de dicho aprovechamiento para llevar a cabo éste siempre que hayan cumplido los requisitos del propio art. 7 y los establecidos por el 20 o, en su caso, el 19: «Sin perjuicio, pues, de la desafortunada calificación contenida principalmente en el art. 6 y repetida en los 7.3, 19.2, 20.3 y 4 y 21.3, no se trata de una concesión de facultades o derechos de los que previamente la Administración haya privado a sus titulares para asumirlos y concederlos, sino simplemente del juego de una autorización administrativa de carácter reglado que se exige para el aprovechamiento cinagético privado de la caza».

De otro lado, la Ley 8/1990 de Caza motivó también otro contencioso derivado de la prohibición contenida en la misma de ejercicio de la caza en los Parques Naturales –art. 13.3–. Dado que esta prohibición se aplicó sobre un Parque Natural anterior a la Ley, como era el caso del PN de Monfragüe, el Tribunal Supremo –sentencia de 20 de enero de 1999, ponente González Rivas– entendió que la ley incidía sobre los derechos patrimoniales de los propietarios de los terrenos incluidos en el PN, reconociéndoles a éstos el derecho de indemnización en un claro supuesto de responsabilidad por acto legislativo.

Por su parte, la Ley 8/1990 de Caza fue objeto de modificación por la Ley 19/2001, de 14 de diciembre, en la que, además, de aclarar, conforme a la STC 14/1998, que lo que la Ley 8/1990 llamó «concesión administrativa» debe entenderse como una «autorización administrativa», se aprovecha la modificación para adaptar la Ley a ciertas normativas posteriores (así se reconoce a las Sociedades Deportivas de Cazadores la naturaleza jurídica de Clubes Deportivos, conforme a la Ley 2/1995, de 6 de abril, del Deporte de Extremadura), y para efectuar otras precisiones (así, por ejemplo, se precisa con mayor exactitud el alcance real de la obligación legal de indemnizar los daños causados por especies cinagéticas, al tiempo que se aprovecha para dar cobertura a la posibilidad de que la Administración contrate un seguro de responsabilidad civil que cubra el riesgo de las indemnizaciones que resulten exigibles).

Finalmente, consignar la aprobación del Decreto 130/2000, de 30 de mayo, de Reglamentación general de los terrenos sometidos a régimen especial gestionados directamente por la Junta de Extremadura, disposición que adoptó la forma y rango de Decreto para salvar la anulación de una Orden precedente, así como la aprobación del Decreto 90/2002, de 8 de julio, por el que se aprueba el reglamento del impuesto sobre aprovechamientos cinagéticos.

Recapitulando, puede concluirse que, al menos, en la versión original de la Ley de Caza, la preocupación principal del legislador no ha sido tanto ordenar un aprovechamiento sostenible de los recursos cinegéticos, como garantizar el ejercicio del llamado de derecho a cazar al conjunto de la ciudadanía. El resultado práctico, denunciado desde organizaciones poco sospechosas de demagogia como Adenex (medalla de Extremadura), es el de una difícil convivencia entre caza y naturaleza (proliferación de la caza industrial de criadero, vallado abusivo de fincas, apertura de pistas, control masivo de predadores por métodos no selectivos y prohibidos, persecución de especies protegidas...).

De otro lado, en materia de pesca, la Comunidad aprobó la Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca, la cual presenta un diseño similar al de la antes tratada Ley 8/1990 de Caza: de un lado, declara que el derecho a pescar corresponde a toda persona que, estando en posesión de la licencia de pesca, cumpla los requisitos legales, y, de otro lado, diferencia entre aguas libres para la pesca (aquellas en las que esta actividad puede ejercerse sin otras limitaciones que las generales) y aguas sometidas a régimen especial (refugios, vedados, cotos...). Asimismo, la Ley 8/1995 ordenó también la acuicultura o explotación industrial de la pesca, entendiéndose por tal la orientada al cultivo intensivo de peces o cangrejos.

Esta Ley 8/1995 fue impugnada por la Administración ante el Tribunal Constitucional, por considerar que invadía competencias estatales en materia de aguas. El recurso fue resuelto por la STC 123/2003, la cual prácticamente se limitó a aplicar al caso la doctrina sentada en pronunciamientos anteriores similares (SSTC 15/1998 y 110/1998). Básicamente, el Tribunal entendió que determinadas prohibiciones contenidas en la Ley de Pesca –como la prohibición relativa a «levantar y extraer de los cauces las piedras existentes en los mismos cuando por su cantidad pueda perjudicarse la capacidad biogénica del medio, así como acumular o verter residuos sólidos y escombros en orillas y cauces de aguas públicas», o la prohibición de «abandono y los vertidos directos o indirectos de residuos o sustancias que alteren las condiciones biológicas, físicas o químicas de las masas de agua, salvo que no perjudiquen los recursos piscícolas»–, suponía convertir en prohibiciones absolutas actividades únicamente sujetas a autorización administrativa en la legislación estatal de aguas.

4.2. MONTES Y POLÍTICA FORESTAL

Los bosques extremeños, especialmente los de monte y matorral mediterráneos, son únicos en el mundo. Sin embargo, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, no cuenta la extremeña con una Ley propia general en materia de montes o patrimonio forestal. Soslayando la atención a determinadas medidas de sanidad vegetal (como el tratamiento contra la procesionaria del pino), la política forestal de Extremadura se ha centrado fundamentalmente en la prevención y lucha contra incendios forestales. En esta materia la actuación de la Administración extremeña se ha venido plasmando en el Plan de Lucha contra Incendios Foresta-

les (Plan INFOEX), aprobado mediante el Decreto 54/1996, de 23 de abril, desarrollado anualmente mediante Órdenes, el nombramiento de Mando Único, sus Adjuntos, los Coordinadores de zona, y las fechas de inicio y terminación de la Época de Peligro Alto.

Sin embargo, en el verano del 2003, debido a la confluencia de una serie de circunstancias climatológicas adversas de distinta naturaleza, se produjeron en la Comunidad Autónoma de Extremadura (principalmente en la comarca de Las Hurdes) unos incendios forestales de excepcional envergadura que, no pudiendo ser controlados, adquirieron grandes dimensiones, con la consiguiente secuela de daños, fundamentalmente sobre masas forestales y explotaciones agrícolas y ganaderas, y de riesgo para la vida de las personas, que obligaron a la evacuación de numerosas poblaciones, malogrando, de paso, el incipiente tejido del sector del turismo rural.

La magnitud de este suceso y sus graves consecuencias obligaron a las autoridades autonómicas a replantear la política antiincendios, revisión que se plasmó en la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Extremadura (de igual nombre que la Ley andaluza 5/1999 e inspirada en la misma). La Ley declara diseñar un planteamiento integral de la materia que incluya la prevención, la extinción y la regeneración de las áreas incendiadas, que se sintetiza en las siguientes medidas.

De entrada, en la línea auspiciada por la Ley 43/2003 de Montes de fomento de la corresponsabilidad de la población en la protección de los montes, la Ley 5/2004 prevé que los propietarios forestales y asociaciones podrán acogerse a la figura de la *Agrupación de Prevención y Extinción de Incendios Forestales*, similares a las Agrupaciones de Defensa Forestal de la Ley andaluza 5/1999. Asimismo, en la línea también impulsada por la Ley 43/2003 de fomento de la participación social, la Ley 5/2004 regula los *Grupos Municipales o Mancomunados de Pronto Auxilio*, promovidos por las Entidades Locales, y otros grupos equivalentes, que sirvan de cauce a la participación voluntaria de los ciudadanos en la prevención y lucha contra los incendios forestales (de nuevo la inspiración en la Ley andaluza 5/1999 es evidente).

En materia de prevención, a partir de la referencia de Ley 43/2003 a las áreas colindantes a los montes –art. 44.3–, Ley 5/2004 introduce la figura de la *Zona de Influencia Forestal* (constituida por una franja circundante de los terrenos forestales que tendrá una anchura de 400 metros). Pero, sobre todo, la Ley 5/2004 establece un complejo sistema de planificación que afecta a todos los montes, donde la Administración regional debe establecer las bases de la prevención en diferentes escalas mediante el *Plan de Prevención de Incendios Forestales de Extremadura* (Plan PREIFEX). En dicho Plan se delimitarán las Zonas de Alto Riesgo de Incendios o de Protección Preferente, aprobándose, para cada una de ellas, un *Plan de Defensa*, tal como prevé el art. 48 de la Ley 43/2003 de Montes. Además la Ley 5/2004 obliga a los responsables de los montes o explotaciones forestales, ya sea de forma individual o a través de las Agrupaciones de Prevención y Extinción de Incendios Forestales antes indicadas,

a elaborar los *Planes de Prevención de Incendios Forestales*, que deben ser aprobados por la Consejería competente en la materia (de modo similar a lo previsto en la Ley andaluza 5/1999). Y para las Entidades Locales, la Ley prevé la necesidad de elaborar *Planes Periurbanos de Prevención de Incendios Forestales*, cuyo objetivo principal es asegurar, que en caso de incendios forestales, no se pongan en peligro los núcleos urbanos.

En el ámbito de la extinción, se prevén tres niveles de planificación, inspirados también en la Ley andaluza 5/1999. Primero, el *Plan de Lucha contra Incendios Forestales de Extremadura* (Plan INFOEX), que corresponde aprobar al Consejo de Gobierno y debe contemplar la regulación de los usos y actividades susceptibles de provocar incendios forestales, fijando las bases para determinar las Épocas (figura introducida por la Ley 5/2004) y Zonas de Alto Riesgo de Incendios (por Decreto 123/2005, de 10 de mayo, se aprobó el Plan INFOEX). Segundo, los *Planes Municipales o de Mancomunidades de Extinción de Incendios Forestales*, obligatorios en todos los municipios y que debe aprobar la Consejería competente en la materia, con la finalidad de organizar en los municipios la estructura básica de lucha contra los incendios forestales y de apoyo a la Administración regional. Y tercero, los *Planes de Autoprotección por Incendios Forestales*, que tienen por objeto establecer las medidas y actuaciones necesarias para la lucha contra los incendios forestales que deban realizar los titulares de explotaciones forestales, asociaciones o entidades urbanísticas colaboradoras y otros sujetos.

Respecto a las áreas incendiadas, con la finalidad de hacer efectiva la obligación de sus titulares de proceder a su restauración, se establece la obligación de plasmar en un *Plan de Restauración* las actuaciones a desarrollar en los montes incendiados, plan también coincidente con el previsto en la Ley andaluza 5/1999. Asimismo, se crea un *Registro de Áreas Incendiadas* para evitar las especulaciones, y se regulan los procedimientos para enajenar los productos obtenidos de áreas incendiadas, para lo cual se requiere autorización de la Consejería competente en materia forestal.

Como novedad destacable, en el título dedicado a la financiación y los incentivos, se reconoce, de una parte, la necesidad de apoyar desde la Administración las actividades de los titulares de los montes, cuyas obligaciones en materia de prevención no siempre resultan proporcionadas con la rentabilidad económica de sus propiedades y, de otra, la obligación de los administrados de contribuir al sostenimiento de los servicios de los que se benefician directamente. Para hacer efectiva esta última, se crea la *Tasa de Extinción de Incendios Forestales*, figura impositiva que repercute en los titulares de los montes el coste de extinción de los incendios, por aplicación de una tarifa referida a los medios empleados en cada caso, si bien modulada con la fijación de límites correctores que impiden desviaciones del principio de proporcionalidad. El objetivo es estimular la adopción de medidas preventivas de incendios forestales, pues aquellos propietarios que cumplan con la planificación preventiva gozarán de exenciones en el pago de la tasa.

Como puede observarse, tras este rápido bosquejo, casi toda la efectividad de las previsiones legales se hace depender, además de múltiples remisiones al desarrollo reglamentario, de una compleja trama de instrumentos de planificación, de tal modo que la existencia y ejecución efectiva de tales planes es condición indispensable para la consecución de los objetivos de prevención y extinción de incendios. Por otra parte, puede observarse el alcance de las prohibiciones establecidas en el Real Decreto-ley 11/2005 (circulación de vehículos de motor, utilización de maquinaria y equipos, tránsito de personas en los montes de zonas de alto riesgo...), fue delimitado en la Orden de la Consejería de Desarrollo Rural de 22 de septiembre de 2005 de un modo muy laxo. En particular, se cuestiona que se permita la quema de rastrojos (reguladas por Orden de la Consejería de Desarrollo Rural de 30 de julio de 2004).

De otro lado, desde el punto de vista de la aplicación de la legislación, desde determinados sectores se cuestiona la decisión de la Junta de Extremadura de permitir el comercio y la venta de la madera quemada durante los gravísimos incendios del verano de 2003. Además, aun cuando la Ley 5/2004 establece, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 50.1 de la Ley 43/2003, que la pérdida total o parcial de cubierta vegetal, como consecuencia de un incendio forestal, no alterará la calificación jurídica de dicha superficie como terreno forestal (en un precepto nuevamente de clara inspiración en la Ley andaluza 5/1999), también se denuncian casos de cambio de uso de suelo forestal previamente incendiado para la plantación de cerezos y olivos, lo cual tan sólo hace alentar la acción de los pirómanos. Además, en relación con la reforestación, se cuestiona la política de plantación de pinos y especies alóctonas, que favorecen la propagación del fuego, en lugar de especies mediterráneas (como alcornoques, encinas, robles o quejigos) que ralentizan la virulencia del fuego.

Al margen de la política estricta de prevención y lucha contra los incendios, puede reseñarse el Decreto 193/2003, de 18 de noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor Forestal de Extremadura, como órgano colegiado de participación social, asesoramiento y cooperación y para el seguimiento y evaluación del Plan Forestal de Extremadura.

4.3. VÍAS PECUARIAS

Poco después de la aprobación por parte del Estado de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, la Comunidad extremeña aprobó el Decreto 143/1996, de 1 de octubre, por el que se reglamentaron las vías pecuarias cuyo itinerario discurre por el territorio autonómico, como bienes que son de dominio público de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, este Decreto fue pronto sustituido por el Decreto 49/2000, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias. Lo cierto es que es llamativa esta derogación y sustitución de una norma aprobada tan sólo tres años antes. Probablemente, la explicación de este temprano cambio normativo se encuentra en la voluntad de facilitar las complejas operacio-

nes de desafectación y de modificaciones de trazado, que acaparan la dedicación de los órganos gestores de estos bienes.

De entrada, en relación con la desafectación debe observarse que el Decreto 49/2000 nada añade a lo dispuesto en la Ley 3/1995, mientras que otras normas autonómicas exceptúan de la desafectación a las vías pecuarias o sus tramos declarados de especial interés. Asimismo, el Decreto 49/2000 tampoco precisa los destinos de interés público o social de los terrenos desafectados, mientras que otras normas autonómicas se refieren expresamente a las actividades que redunden en beneficio del desarrollo rural, y las relacionadas con la conservación de la naturaleza y de educación medioambiental. Pero, sobre todo, el Decreto 49/2000 reintrodujo el supuesto de la concentración parcelaria como causa (de interés particular) para las modificaciones de trazado, «por ser un hecho habitual por motivo de la ordenación de la agricultura en nuestra región, que suele acompañar además las transformaciones agrarias». De este modo, queda palmaria la subordinación de la ordenación de estos bienes demaniales a las exigencias de las explotaciones agrarias.

Por lo demás, están ausentes en el Decreto 49/2000 algunas figuras ya presentes en otras normas autonómicas, como las Vías Pecuarias de Especial Interés, ya sea éste un interés natural o cultural. No obstante, debe recordarse que la Ley 8/1998 contempló la posibilidad de que las cañadas y otras vías pecuarias, atendiendo, entre otros criterios, a su ubicación, grado de conservación, utilización originaria y usos alternativos, puedan ser declaradas Corredores Ecoculturales (o Ecoitinerarios), en cuyo caso la protección de la vía pecuaria en cuestión se vería reforzada por la aplicación de la normativa correspondiente al espacio protegido. Por último, puede recordarse que el Decreto 49/2000 omite también la obligación contenida en otras normas autonómicas de proceder a la clasificación de las vías pecuarias como «suelo no urbanizable especialmente protegido».

Finalmente, señalar que por Orden de 19 de junio de 2000, se regulan las Ocupaciones y Autorizaciones de Usos Temporales en las Vías Pecuarias, disposición modificada por Orden de 23 de junio de 2003.

5. EL MEDIO AMBIENTE Y OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1. LA POLÍTICA AGRÍCOLA

No es preciso subrayar la importancia que en la Comunidad Autónoma Extremeña presenta el Sector Agrario, en el que coexisten distintos modelos productivos agrícolas (dehesa, regadío, vid, olivar, secano cerealista, forestal no adhesado). Y de la importante incidencia de las explotaciones agrarias en el medio ambiente es expresiva la propia integración –como nos consta– de la política ambiental en la Consejería de Agricultura. A este respecto, es de interés destacar la Ley 6/1992, de 26 de noviembre, de fomento de la agricultura ecológica, natural y extensiva, pues estos modelos productivos implican una utilización menos intensiva del suelo, así

como importantes restricciones y controles en la utilización de fertilizantes y pesticidas.

En efecto, como es sabido, uno de los principales impactos en el medio ambiente de la agricultura es el derivado del uso de fertilizantes y pesticidas. Sobre este punto, cabe mencionar que, si bien la Orden de 30 de noviembre de 1999 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente declaró la inexistencia de Zonas Vulnerables en la Comunidad a la contaminación producida por nitratos de origen agrario, a los efectos previstos por el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, datos posteriores aportados por la Red de Control de la Calidad del Agua de Riego en Extremadura llevaron a declarar varias Zonas Vulnerables en la Comunidad Autónoma de Extremadura (Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 7 de marzo de 2003), y, en consecuencia, se procedió a la aprobación del correspondiente Programa de Actuación en las zonas vulnerables (Orden de 13 de junio de 2003).

5.2. LA POLÍTICA TURÍSTICA

El rico y variado patrimonio natural existente en Extremadura ha convertido esta región en un destino turístico cada vez más demandado y, de hecho, la actividad turística es un elemento con creciente importancia en la vida económica y social en las zonas rurales de Extremadura. Ahora bien, el turismo es también un ejemplo claro de la relación entre el medio ambiente y el desarrollo económico, con todos los posibles beneficios y conflictos, por lo que es preciso planificar y controlar adecuadamente. En ese sentido, la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura, enuncia entre los objetos de la norma, la protección del medio ambiente como instrumento de protección y promoción del turismo, es decir, el medio ambiente es objeto de tutela en su calidad de recurso turístico de primera magnitud.

A este respecto, debe mencionarse que el Decreto 120/1998, de 6 de octubre, de ordenación del alojamiento en el medio rural, como su propia denominación indica se limita a regular los servicios de alojamientos turísticos prestados en el medio rural (casas rurales, agroturismo...), estableciendo una serie de prescripciones orientadas a garantizar la adecuada integración del establecimiento en el medio (así las casas rurales han de responder a la arquitectura tradicional, han de tener una capacidad limitada, así como han de disponer de un sistema de tratamiento y evacuación de aguas residuales y de recogida de basuras). Ahora bien, al igual que sucede en la generalidad de las normas autonómicas que ordenan esta materia, el Decreto 120/1998 no contempla suficientemente la protección del entorno natural ante la actividad turística. Y si es cierto que –como se indicó más arriba– el Decreto 45/1991 de medidas de protección del ecosistema, sujetó estudio abreviado de Impacto Ambiental Abreviado la construcción de edificios fuera de las delimitaciones de los respectivos suelos urbanos, debe también recordarse que estas medidas del Decreto 45/1991 han sido reputadas ilegales.