

Extremadura: vías para la protección jurídica de los espacios naturales

FLOR ARIAS APARICIO

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La actividad legislativa. 2.2. La actividad reglamentaria de la Junta de Extremadura. 3. ORGANIZACIÓN. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 4.1. Las resoluciones constitucionales sobre el asunto de la isla del embalse de Valdecañas. 4.2. Un nuevo pronunciamiento sobre la fiscalidad ambiental. 5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

RESUMEN: La tutela de la biodiversidad requiere del establecimiento de regímenes jurídicos específicos de protección de los espacios naturales; una tutela que precisa, en muchas ocasiones, de la intervención judicial para salvaguardar el patrimonio natural. El conflicto que desde hace más de una década afecta a la "Isla de Valdecañas", un proyecto urbanístico construido sobre un espacio de la Red Natura 2000, del que se da cuenta en este trabajo, constituye un ejemplo más de la ineludible pugna entre urbanismo y medio ambiente y, con ello, entre economía y ecología que llega a los tribunales, en una región comprometida con el desarrollo sostenible.

ABSTRACT: The protection of biodiversity requires the establishment of specific legal regimes for the protection of natural areas. This protection requires, on many occasions, judicial intervention to safeguard the natural heritage. This study analyzes the judicial conflict that has been affecting "Isla de

Valdecañas” for more than a decade, an urban development project built on a space of the Natura 2000. This case is another more example of the struggle between urban planning and the environment and, with it, between economy and ecology in a region committed to sustainable development.

PALABRAS CLAVE: Protección ambiental. Red Natura 2000. Reserva de la biosfera. Montes. Ley singular. Tributo medioambiental.

KEYWORDS: Protection of biodiversity. Natura 2000. Biosphere reserve. Forest. Singular law. Environmental tax.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El compromiso de la Comunidad Autónoma de Extremadura con el medio ambiente se ha puesto de manifiesto a lo largo de 2019 de diferentes formas y con ocasión de distintos acontecimientos. De un lado, y con motivo de la celebración en nuestro país de la Cumbre Mundial del Clima de Naciones Unidas, la Asamblea extremeña aprobaba una declaración institucional en la que mostraba su "compromiso" con el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, asumiendo este "desafío" como "propio" al entender que "desde las instituciones se deben promover medidas eficaces para trabajar contra la emergencia climática en todos los ámbitos, en el de la transición energética, la mitigación y también el de la adaptación que, en su conjunto, potencien la resiliencia de la región". Y en esta línea, la Cámara legislativa extremeña considera que las políticas públicas regionales "tienen que asumir" el principio de responsabilidad compartida y estar "estrechamente alineadas" de manera "integral y transversal" con los objetivos de España a través del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, con los de la Unión Europea a través de la Estrategia de Acción para el Clima para conseguir una economía "neutra" de carbono en 2050 y, asimismo, con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. "Nuestra región debe posicionarse en primera línea frente a la crisis climática- subraya la declaración del Parlamento regional-. Debemos aplicar los recursos y los esfuerzos necesarios para implementar soluciones viables, que pongan freno al cambio climático, una prioridad que tenemos que contemplar como una oportunidad y una palanca para el crecimiento sostenible de nuestra economía, para el desarrollo de nuevas actividades productivas y la generación de empleos de calidad."

Por otro lado, las elecciones autonómicas celebradas en mayo han supuesto una reordenación de la Administración autonómica y con ello la creación de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad que asume las competencias ambientales ejercidas hasta entonces por la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio y que ahora pasa a denominarse Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio. En la dirección de las ideas de transición y sostenibilidad ecológicas se alinea la política regional orientada hacia el cambio de modelo energético, que se dirige de manera prioritaria al aprovechamiento de las energías renovables y a la generación de energía limpia a partir de la tecnología fotovoltaica. Trece nuevas instalaciones fotovoltaicas entraron en servicio en Extremadura a lo largo de 2019 con una potencia total de 511 megavatios. La región cuenta, actualmente, con una potencia fotovoltaica en servicio de 1.075 megavatios, lo que representa el 12,3 por ciento del total nacional y un 12,8 por ciento de la potencia fotovoltaica instalada en España.

En el ámbito de la conservación, este ha sido el año de la declaración de la comarca extremeña "La Siberia" como reserva de la biosfera. Este reconocimiento llega tras un largo proceso que se inicia en 2014 con la elaboración del proyecto de creación de la reserva como motor de desarrollo y promoción de los valores ambientales, culturales, paisajísticos y patrimoniales de esta comarca ubicada al noreste de la provincia de Badajoz. Esta es la finalidad de esta figura de protección. Y es que las reservas de biosfera se conciben como áreas (ecosistemas terrestres y/o marinos), representativas de la diversidad de hábitat del planeta, que sirven para impulsar armónicamente la integración de las poblaciones y la naturaleza con el fin de promover un desarrollo sostenible. El 26 de diciembre de 2017 se presentaba ante la oficina del programa MaB de la UNESCO en España la candidatura de La Siberia Extremeña como Reserva de la Biosfera, avalada por la Diputación de Badajoz, la Junta y la Asamblea de Extremadura, los once municipios del entorno, la Confederación Hidrográfica del Guadiana, la Universidad de Extremadura y diversas instituciones y entidades regionales. La designación de "La Siberia Extremeña" como reserva de la biosfera fue aprobada durante la 31 Sesión del Consejo Internacional de Coordinación del Programa El Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO (CIC-MAB), celebrada en París, los días del 17 al 21 de junio de 2019. El Boletín Oficial del Estado de 8 de enero de 2020 publicaba la resolución que contiene este reconocimiento junto a la aprobación de otras Reservas de la Biosfera a nivel estatal (*Resolución de 17 de diciembre de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de las Reservas de la Biosfera Valle del Cabriel, Alto Turia y La Siberia, la re zonificación de la Reserva de la Biosfera de Valles de Omaña y Luna, la ampliación de la Reserva de la Biosfera de Menorca, y la ampliación y cambio de nombre de la Reserva de la Biosfera de las Cuencas Altas de los Ríos Manzanares, Lozoya y Guadarrama*).

En el capítulo judicial destaca el indisoluble conflicto de naturaleza urbanística que desde hace más de una década afecta a la isla del embalse de Valdecañas, ubicada en el río Tajo a su paso por la provincia de Cáceres. Sentenciado en 2011 por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y casado en 2014 por el Tribunal Supremo, en el año 2019 se han sumado dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional declarando parcialmente la inconstitucionalidad de la ley extremeña que daba cobertura legal a un proyecto de interés regional por el que se recalificaban unos terrenos para permitir la construcción de un complejo turístico de lujo. Pese a la confirmación de la nulidad del proyecto, por afectar a un espacio de la Red Natura 2000, y a la declaración -por sentencia judicial- de demolición de las construcciones con el fin de devolver los terrenos a su estado original, sigue aún sin ser ejecutada una decisión sobre la que pesa la duda de los beneficios y los perjuicios de su efectivo cumplimiento.

2. LEGISLACIÓN

El hecho de haber sido un año de elecciones no solo regionales, sino también locales, europeas y generales, parece haber incidido en la producción normativa de los poderes públicos de la región. La actividad legislativa del Parlamento autonómico se ha concretado en la aprobación de un total de trece leyes, de entre las cuales solo una tiene transcendencia ambiental. En efecto, la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura efectúa una modificación de quince leyes autonómicas, siendo especialmente considerable la reforma operada, a nuestros efectos, en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental. Esta Ley regula también con entidad propia otra larga lista de materias como, en particular, la mejora de la regulación en materia de montes. La actividad reglamentaria del Ejecutivo regional tampoco ha sido significativa en cuestiones ambientales.

2.1. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Ninguna de las leyes autonómicas aprobadas a lo largo del año 2019 tiene por objeto directo el medio ambiente. No obstante, sí se ha incidido de forma significativa en cuestiones ambientales por motivos y principios más generales basados en "medidas de buena administración". En efecto, la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 69, de 9 de abril de 2019), tiene un doble objeto: por un lado, "el establecimiento de medidas de impulso para facilitar la actividad empresarial en la Comunidad Autónoma de Extremadura"; y, por otro, "la adopción de medidas de simplificación y mejora de la Administración

autonómica" (art. 1.1). Ambos objetivos responden al principio de calidad normativa y al mandato legal de adoptar "Medidas de buena administración" contenido en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía de Extremadura y en la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. Y en esta línea, la finalidad declarada de esta Ley para una Administración más ágil no es otra que la de "lograr un funcionamiento más eficaz y eficiente de la Administración autonómica de Extremadura, adaptado a las necesidades de los ciudadanos" (art. 1.2). A tal efecto, la norma legal reseñada contempla una importante cantidad de medidas que, en ocasiones, mantienen una vida autónoma dentro de ella, al no modificar normas ya existentes (esto ocurre, con la mejora de la regulación en materia de montes), pero que, en buena parte de los casos, están llamadas a incluirse en disposiciones generales ya existentes, que son modificadas, a veces de manera ciertamente intensa, por esta nueva Ley. Es este el caso de la reforma operada en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental (analizada en el [Observatorio de Políticas Ambientales 2016](#)).

Con el objeto de clarificar, simplificar y ordenar los procedimientos ambientales, la Ley 8/2019, de 5 de abril, da una nueva redacción a dieciocho artículos de la Ley de Protección Ambiental, incorpora un nuevo artículo y modifica algún apartado de otros cuatro artículos. La finalidad de estos cambios, según se explica en la exposición de motivos de la Ley para una Administración más ágil, es eliminar el reenvío de los expedientes entre Administraciones, "con la consiguiente eliminación de fases intermedias innecesarias"; y en esta misma dirección, se unifican trámites y se delimita el periodo de duración en la tramitación del procedimiento ambiental. En concreto, pasan a tener un nuevo contenido los siguientes artículos: el art. 13 (rubricado "Procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada"); el art. 16 (rubricado "Procedimiento"); el art. 40 (rubricado "Solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria"); el art. 44 (rubricado "Análisis técnico del expediente"); el art. 50 (rubricado "Solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica simplificada"); el art. 52 (rubricado "Informe ambiental estratégico"); el art. 53 (rubricado "Publicidad de la adopción"); el art. 58 (rubricado "Planes Generales Municipales"); el art. 64 (rubricado "Documento de alcance del estudio de impacto ambiental"); el art. 66 (rubricado "Información pública del proyecto y del estudio de impacto ambiental"); el art. 68 (rubricado "Remisión al promotor del resultado de la información pública y de las consultas"); el art. 69 (rubricado "Inicio de la evaluación ambiental ordinaria"); el art. 71 (rubricado "Declaración de Impacto Ambiental"); el art. 74 (rubricado "Solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada"); y el art. 80 (rubricado "Solicitud de sometimiento a evaluación de impacto ambiental abreviada"). Asimismo, se modifica la redacción de los siguientes apartados de artículos: el apartado 1 del

art. 67 (rubricado "Consulta a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas"); el apartado 4 del art. 85 (rubricado "Modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental"); el apartado 1 del artículo 86 (rubricado "Modificación de proyectos sometidos a evaluación ambiental ordinaria"); y el apartado 1 del art. 89 (rubricado "Modificación de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental simplificada y a evaluación de impacto ambiental abreviada"). Además, se incorpora el art. 25 bis, titulado "Funcionario de la tramitación del expediente", a quien, según el apartado tercero de este artículo, se le encomiendan las funciones de "tramitar todas y cada una de las diligencias necesarias hasta la finalización de una propuesta de resolución, debiendo encargarse de solicitar los informes que, en cada caso, sean necesarios."

Por otra parte, la Ley para una Administración más ágil establece un marco jurídico para los montes demaniales "con el fin de dotar de mayor agilidad y seguridad a la tramitación procedimental". El título V de esta Ley, bajo la rúbrica "Mejora de la regulación en materia de montes", regula el uso general común, el uso general especial propio de las autorizaciones demaniales y el uso privativo característico de las concesiones demaniales. A este respecto, los artículos 12 a 25 de la Ley 8/2019, de 5 de abril, contienen las actividades que requieren autorización o concesión demanial, los requisitos para su solicitud, el procedimiento de autorización o de otorgamiento de la concesión demanial y el contenido de la resolución, detallando el clausulado mínimo de la autorización o concesión demanial. Sorprende, sobre este particular, que el Legislador extremeño no haya introducido esta regulación en el título correspondiente de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, sobre todo teniendo en cuenta que una de la finalidad declarada de esta norma legal es la codificación de todas las disposiciones con rango de ley que inciden en el sector (tal y como se examinó en el [Observatorio de Políticas Ambientales 2016](#)). En efecto, el título VII de la Ley Agraria de Extremadura, rubricado "Montes y aprovechamientos forestales", establece y desarrolla el régimen jurídico de los montes y aprovechamientos forestales en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura en ejercicio de las competencias de desarrollo de la legislación básica y autoorganización asumidas en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (art. 228).

Por último, la Ley para una Administración más ágil afecta a la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura. En concreto, la disposición final segunda modifica la letra d del artículo 232 (rubricado "Competencias de la Administración local en materia de montes"), añadiendo que "si la entidad local no se pronuncia en el plazo de diez días desde que el servicio competente en materia de montes le comunique la cuantía fijada como mínimo para el canon concesional, se considerará que existe conformidad con tal cuantía."

2.2. LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

Tal y como acontece en el ámbito de las disposiciones legales, la producción del Ejecutivo extremeño en el curso del año ha sido escasa. La mayoría de los decretos aprobados son decretos del Presidente de la Junta de Extremadura reorganizando la estructura administrativa ambiental (con una nueva denominación y competencias de la Consejería) y los actos administrativos de cese y nombramiento de los altos cargos del nuevo ejecutivo. Del resto de decretos son reseñables tres disposiciones que proceden a actualizar la gestión de tres figuras de protección ambiental regional.

En el Diario Oficial de Extremadura núm. 68, de 8 de abril de 2019, se publican tres decretos que proceden a actualizar algunos aspectos relacionados con la dinámica y gestión de tres espacios declarados monumentos naturales hace más de veinte años. En concreto, se trata de las tres siguientes disposiciones reglamentarias: el Decreto 23/2019, de 1 de abril, por el que se modifica el Decreto 29/1996, de 19 de febrero, sobre declaración del Monumento Natural "Los Barruecos"; el Decreto 24/2019, de 1 de abril, por el que se modifica el Decreto 115/1997, de 23 de septiembre, por el que se declara Monumento Natural la "Mina La Jayona"; y el Decreto 25/2019, de 1 de abril, por el que se modifica el Decreto 114/1997, de 23 de septiembre, por el que se declara Monumento Natural la "Cueva de Castañar". Las nuevas disposiciones proceden a actualizar, de acuerdo con los cambios normativos en materia de medio ambiente y áreas protegidas, algunos aspectos relacionados con la dinámica y gestión del espacio, especialmente en lo relativo a la gestión de usos, donde los usos y limitaciones se supeditan al marco regulador que debe delimitar un plan rector de uso y gestión. De igual modo, se actualiza la representación, y el régimen de nombramiento, de los principales actores sociales de orden local vinculados a los consejos asesores.

En la actualidad, existen en Extremadura cuatro monumentos naturales: a los tres mencionados hay que añadir las Cuevas de Fuentes de León (Decreto 124/2001, de 25 de julio). Según la Ley de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura (Ley 8/1998, de 26 de junio), los monumentos naturales son espacios de dimensiones reducidas o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial (art. 19). Dentro de esta categoría de protección se incluyen también las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos.

Por otra parte, el Decreto 185/2019, de 17 de diciembre, modifica el Decreto 38/2015, de 17 de marzo, por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados al consumo humano en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 245, de 23 de diciembre de 2019). Las correcciones y mejoras afectan fundamentalmente al artículo 8, sobre requisitos específicos de ubicación de los comederos y medidas concretas de los cerramientos para evitar su permeabilidad a carnívoros terrestres; y a los artículos 12, 14 y 15, sobre requisitos específicos de las explotaciones ganaderas para autorizar la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario, la propia autorización y obligaciones de las personas titulares. También se modifican el anexo VII, sobre criterios de preferencia para la selección de las explotaciones ganaderas para la autorización del uso de SANDACH para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en zonas de protección, y el anexo IX, sobre las condiciones sanitarias que deben cumplir las explotaciones para conceder la autorización solicitada para adecuar la consideración de explotaciones equinas extensivas a la clasificación REGA.

3. ORGANIZACIÓN

Las elecciones autonómicas celebradas en mayo han supuesto una reordenación de la Administración autonómica, primero, por Decreto del Presidente que procede a la creación, la extinción y la modificación de varias Consejerías, y, después, mediante Decreto de la Junta de Extremadura por el que se aprueba su estructura básica, se determinen el número, denominación y competencias de los órganos directivos que conformen la Presidencia de la Junta y las distintas Consejerías.

El Decreto del Presidente 16/2019, de 1 de julio, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, crea la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad. Esta disposición determina que la nueva Consejería ejercerá las competencias en materia de infraestructuras hidráulicas, industria, energía y minas (que tenía atribuidas la anterior Consejería de Economía e Infraestructuras), así como las competencias en materia de conservación de la naturaleza y áreas protegidas y evaluación y protección ambiental (anteriormente ejercidas por la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio y que ahora pasa a denominarse Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio). El referido Decreto presidencial 16/2019 ha encontrado su desarrollo en el Decreto de la Junta de Extremadura 87/2019, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura –modificado por el Decreto 161/2019,

de 29 de octubre-. Estas disposiciones han sido complementadas por los diversos Decretos gubernamentales (en concreto, los números 162 a 170 del año 2019) mediante los que se establece la estructura orgánica de cada una de las nueve Consejerías.

En particular, el Decreto 170/2019, de 29 de octubre, establece la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad (DOE núm. 214, de 6 de noviembre de 2019). Esta Consejería se estructura en los siguientes órganos directivos: la Secretaría General, la Dirección General de Industria, Energía y Minas, la Dirección General de Sostenibilidad y la Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas. En cuanto a las funciones que corresponden a cada uno de estos órganos:

La Secretaría General, órgano que dirige y coordina los órganos y unidades administrativas del departamento, tiene asignadas entre otras funciones: la elaboración de disposiciones de carácter general, la elaboración de estudios, planes y programas, o la coordinación con el resto de las Consejerías y con los organismos y entidades que tengan relación con la Consejería.

A la Dirección General de Industria, Energía y Minas le corresponden todas las funciones relacionadas con la dirección de las políticas de industria, energía y minas, y en particular las siguientes: a) La planificación energética, de conformidad con las bases de régimen energético nacional; b) El fomento de las energías renovables; c) El ahorro y la eficiencia energética; d) La ordenación y control de la seguridad de los sectores industrial, minero y energético; e) El registro de las empresas de dichos sectores, así como la inspección y el procedimiento sancionador de tales actividades; f) El control de la calidad del suministro eléctrico; g) Cuantas facultades de policía administrativa en materia industrial, minera y energética, tengan competencia la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La Dirección General de Sostenibilidad lleva a cabo la promoción, ejecución y control en materia de conservación de la naturaleza y el medio ambiente. Asimismo, es competente en la programación y propuesta de actuaciones en relación con las áreas naturales protegidas y la biodiversidad. Además, le corresponden la planificación, gestión y control de las actividades y proyectos con repercusiones en el medio ambiente, la evaluación ambiental de planes, programas y proyecto, así como el otorgamiento de las autorizaciones ambientales a que se encuentren sujetas los proyectos y actividades, así como su control y seguimiento. Le corresponde también las funciones en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera, protección del paisaje, así como en materia de contaminación acústica, lumínica y radiológica.

La Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas tiene encomendada el ejercicio de las competencias en materia de planificación hidráulica, ejecución, mantenimiento y ordenación de las infraestructuras hidráulicas de competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como la coordinación de las políticas de aguas autonómica.

Por su parte, la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio (Decreto 164/2019, de 29 de octubre) ejerce las competencias en materia de agricultura y ganadería, desarrollo rural, ordenación y gestión forestal, cinegética y piscícola, prevención y extinción de incendios forestales, ordenación del territorio, urbanismo y las competencias en materia de interior; así como las competencias en materia de sociedades cooperativas y sociedades laborales, de política demográfica y poblacional.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

La actividad judicial extremeña ha tenido como protagonista, un año más, el asunto conocido como "Isla de Valdecañas". El último hito en la resolución de este conflicto que dura ya una década ha sido el planteamiento por parte del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) de dos cuestiones de inconstitucionalidad contra la ley extremeña que en 2011 legalizó lo construido ilegalmente. A las dos sentencias de derribo que pesan sobre las edificaciones construidas en la isla de este embalse sobre el Tajo a su paso por Extremadura, adoptadas por el TSJEx en marzo de 2011 y ratificadas por el Tribunal Supremo en enero de 2014 (analizadas en el [Observatorio de Políticas Ambientales 2015](#)), le ha sucedido un interminable procedimiento de ejecución judicial alargado como consecuencia de las dificultades para fijar los términos en los que hacer efectiva la demolición del complejo turístico y la restitución de los terrenos a su estado original. La presentación por parte del Ejecutivo extremeño de un escrito de imposibilidad de ejecución de la sentencia, aún no resuelto, el desacuerdo irreconciliable de las partes para proponer diferentes modos de ejecutar las sentencias, el encargo de un informe medioambiental por parte del Alto Tribunal de la región, que no ha visto la luz hasta enero de 2019, explican el alargamiento del proceso para hacer efectivo un fallo cuyo cumplimiento se cuestiona a la luz de sus posibles efectos (beneficios o perjuicios) ambientales, económicos y sociales.

Por otra parte, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx ha vuelto a pronunciarse sobre el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente (IAMA). A diferencia de los anteriores procesos examinados por esta misma Sala, el asunto sentenciado en esta ocasión se refiere a un periodo impositivo al que le resulta aplicable la nueva redacción dada al artículo

6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas que fue reformada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, y, en consecuencia, el conflicto es resuelto conforme a la doctrina constitucional que en relación con este artículo refiere la STC 120/2018, de 31 de octubre (analizada en el [Observatorio de Políticas Ambientales de 2019](#)).

4.1. LAS RESOLUCIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA ISLA DEL EMBALSE DE VADECAÑAS

En abril de 2019, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura eleva dos cuestiones de inconstitucionalidad (las núms. 2560-2019 y 2561-2019) al Tribunal Constitucional con un objeto idéntico: la expresión de las dudas de este órgano jurisdiccional con respecto al ajuste a la Constitución Española de dos preceptos legales autonómicos: en primer término, el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –en la redacción dada a este precepto por la Ley autonómica 9/2011, de 29 de marzo-; y, en segundo término, por la disposición adicional única de esta última norma legal.

Estos dos preceptos legales sobre los que se plantea la duda de su constitucionalidad fueron modificados por la Asamblea extremeña veinte días después de que el TSJEx dictara su primera sentencia en la que consideraba nulo e ilegal el proyecto de interés regional Isla de Valdecañas y obligaba a devolver los terrenos al estado original. En la propia exposición de motivos de la ley por la que se opera la modificación se hace referencia a “los recientes pronunciamientos judiciales han venido a plantear algunas consideraciones acerca del contenido regulador de la vigente redacción del artículo 11 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”. De esta suerte, la modificación de estos dos preceptos legales tiene por fin regularizar la situación urbanística de la Isla de Valdecañas.

De las dos resoluciones constitucionales dictadas para resolver las dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, la verdaderamente clave es, sin duda, la STC 134/2019, de 13 de noviembre, puesto que la STC 152/2019, de 25 de noviembre, es absolutamente tributaria de aquella. En efecto, la STC 134/2019 declara la inconstitucionalidad (y nulidad) del art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la vieja Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 –en la redacción dada a este precepto por el artículo único de la Ley 9/2011, de 29 de marzo-, por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata de las reglas 1ª y 23ª del apartado primero del art. 149 CE, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental.

4.1.1. La resolución clave: la STC 134/2019, de 13 de noviembre

La STC 134/2019, de 13 de noviembre, que estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019, tiene como ponente al magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, y cuenta con el voto particular discrepante del magistrado don Ricardo Enríquez Sancho. Por un lado, el Alto Tribunal declara la inconstitucionalidad (y nulidad) del artículo 11.3.1 b), párrafo segundo, de la vieja Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 —en la redacción dada a este precepto por el artículo único de la Ley 9/2011, de 29 de marzo—, por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata de las reglas 1ª y 23ª del apartado primero del artículo 149 CE, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental.

En este sentido, la sentencia reconoce el alto valor ecológico de los terrenos Red Natura 2000 que la propia legislación —europea y nacional— de la naturaleza concede a estos espacios, de donde colige que estos terrenos “deben quedar preservados de la transformación urbanística; esto es, han de permanecer en situación de suelo rural excluido del proceso de urbanización, debiendo el planificador urbanístico adoptar, en su caso, la técnica urbanística que resulte más idónea y adecuada a tal fin (clasificación como suelo no urbanizable o equivalente)”. De tal suerte que “[p]odrá haber terrenos no integrados en la red y que también tengan un alto valor ecológico —como es el caso de los espacios naturales protegidos—, pero indiscutiblemente los incluidos en aquella lo tienen en un grado superior al que se presupone a todo el suelo rural, razón por la que deben permanecer en una situación urbanística compatible con el régimen de especial protección derivado de la legislación sectorial ambiental” (FJ 4).

Por otro lado, se desestima la eventual inconstitucionalidad de la disposición adicional única de la meritada Ley 9/2011, que establece un procedimiento de homologación de los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio ya existentes para ajustarlos a la nueva legalidad rectora de ambas materias. Considera el Tribunal Constitucional a este respecto que esta segunda norma cuestionada no constituye una ley singular mediante la que se pretenda eludir la ejecución de las meritadas Sentencias de 9 de marzo de 2011 del Tribunal Superior de Justicia extremeño, ya que, al referirse, “en abstracto”, a los instrumentos de “ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley”, “no se trata de una norma dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agote su contenido y eficacia” en el proyecto de interés regional de la Isla de Valdecañas. Sobre esta base, concluye la Sentencia reseñada “que, más allá de

un juicio de intenciones sobre los móviles del Legislador autonómico, que no nos corresponde valorar (...), y de que los actos de homologación serán ilegítimos si son el resultado de la aplicación de preceptos inconstitucionales y, por consiguiente, anulados por este Tribunal (...), la disposición adicional única de la Ley 9/2011 no vulnera los arts. 24.1, 117 y 118 CE”.

A. A propósito de las leyes singulares

En relación con la cuestionable calificación de “ley singular” que merece la ley objeto del proceso, el Tribunal Constitucional se pronuncia de forma contundente excluyendo esta figura en este caso. El recurso a este tipo de leyes por los parlamentos autonómicos para promover construcciones en suelo protegido no es un fenómeno infrecuente. Pensemos en el *caso Santovenia de Pisuerga* (STC 129/2013), en el que se declaró inconstitucional la reserva de ley establecida en la legislación de ordenación del territorio de Castilla y León para aprobar los “proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés”, figura que se aplicaba al proyecto *Santovenia* en la misma ley. Es también el supuesto del *caso Ciudad del Medio Ambiente* (STC 203/2013), en el que en una ley general se planificaba una actuación urbanística, reclasificando el suelo afectado, estableciendo los sistemas generales, los equipamientos y los demás aspectos con el grado de detalle que cabría observar en un plan parcial. O, en fin, en el caso *Fuentes Carrionas* (STC 50/2015), en el que se aprueba una ley para posibilitar estaciones de esquí en un parque natural tras la anulación judicial de la reforma del planeamiento realizada con el mismo objeto.

En la sentencia que reseñamos, el Alto Tribunal aprovecha para recordar su doctrina consolidada en relación con la constitucionalidad de esta técnica normativa, aplicando las categorías elaboradas al respecto para excluir argumentadamente la calificación de la ley extremeña como ley singular. Comienza el Tribunal afirmando, en el fundamento jurídico quinto, que las leyes singulares, al no constituir un ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución para, a reglón seguido, proceder a recordar la tipología de estas leyes identificadas por la doctrina constitucional, producto de su propia jurisprudencia. La clasificación a este respecto es triple, distinguiendo entre: i) la ley autoaplicativa, para aludir “a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto” (supuesto analizado en la STC 129/2013, de 4 de junio); ii) la ley “de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida” (caso de la norma examinada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre); y iii) la ley dictada “en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro” (el supuesto de la STC 203/2013, de 5 de diciembre).

La aplicación por parte del Tribunal Constitucional de estas categorías a la ley extremeña cuestionada le lleva a concluir que en el asunto Isla de Valdecañas “no nos hallamos ante ninguno de los casos de ley singular identificados en nuestra jurisprudencia”, exponiendo a continuación los argumentos que le llevan a tal conclusión. En primer lugar, se descarta incluirla en la categoría de norma autoaplicativa por cuanto regula un determinado procedimiento (objeto, trámites, órgano competente, plazos, etc.) con arreglo al cual se dictará el acto administrativo que corresponda, aprobando o no la homologación. Por tanto, la ley no contiene una actividad ejecutiva de aplicación al caso concreto. Será el órgano administrativo competente (en este caso, la comisión de urbanismo y ordenación del territorio de Extremadura) el que deba aplicar la norma a cada caso que se le plantee, dictando la correspondiente resolución.”

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional excluye la posibilidad de calificar como singular la ley extremeña en cuestión teniendo en cuenta los destinatarios a los que va dirigida. El Alto Tribunal señala al respecto como criterio que desacredita tal consideración la existencia de una pluralidad de sujetos legitimados para iniciar el procedimiento de homologación (ayuntamientos, consejero competente del gobierno regional o el promotor, en su caso), “cuya identidad no ha sido el factor determinante en la configuración de la norma”.

El tercer y último argumento aducido para excluir la condición de ley singular defiende que la ley en cuestión no es una norma dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agote su contenido y eficacia con él, por el contrario, “respecto de los concretos instrumentos que pueden homologarse, la norma se refiere, en abstracto, a los de `ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley`, que podrán ser declarados conformes, si se aprueba la homologación, a los preceptos de la Ley 15/2001 que hubieran sido modificados, sea por la Ley 9/2011 `u otras reformas anteriores`. A este respecto, se debe señalar que, antes de la Ley 9/2011, la Ley 15/2001 ya había sido modificada por las Leyes 6/2002, de 27 de junio, y 9/2010, de 18 de octubre”.

B. El voto particular

Las razones por las que a juicio del magistrado don Ricardo Enríquez Sancho debió haberse desestimado la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019 que resuelve la sentencia reseñada se construyen sobre las implicaciones que conllevan la inclusión de un terreno en la Red Natura 2000. Se discrepa en el voto particular sobre la necesaria calificación de estos espacios, que merecen una especial protección, como suelo rural especialmente protegido sobre los que no cabe llevar a cabo en ellos actuaciones de

transformación urbanista. Sostiene el magistrado al respecto que los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000 pueden incluir extensas superficies de terreno, que muchas veces engloban los correspondientes municipios, como en la ZEPA del embalse de Valdecañas que engloba catorce núcleos de población. En consecuencia, “no puede decirse rotundamente que la declaración de esos terrenos como ZEPA lleve ineludiblemente a la clasificación como suelo rural del suelo en que esos municipios se asientan, pues es claro que es urbano, según el propio texto refundido de la Ley de suelo que considera suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (art. 12.3)”. Y sobre esta idea llega a concluir que “el efecto de la inclusión de estos núcleos en la delimitación de una ZEPA no puede ser impedirles todo crecimiento, de modo que junto a ese terreno urbanizado los instrumentos de ordenación territorial y urbanística pueden incluir otros que permitan su paso a esa situación de urbanizado”.

4.1.2. La STC 152/2019, de 25 de noviembre

El contenido de la Sentencia constitucional 152/2019, de 25 de noviembre, es absolutamente tributario de la STC 134/2019, de 13 de noviembre. Esta segunda resolución que afecta a la normativa legal de reordenación de los terrenos de la isla de Valdecañas es mera aplicación de doctrina jurídica anterior, lo que justifica que haya sido dictada por la Sala Segunda del Alto Tribunal, habiendo contado como ponente con el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

El fallo de este pronunciamiento es doble. Por un lado, se declara extinguida por pérdida sobrevenida de objeto la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2561-2019 en relación con el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –en la redacción dada a este precepto por la Ley autonómica 9/2011, de 29 de marzo-. Cabe advertir a este respecto que este precepto ya había sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 134/2019, quedando, por tanto, expulsado de nuestro ordenamiento jurídico y “disipada la duda planteada” [FJ 3 a)]. Por otro lado, se desestima la impugnación de la disposición adicional única de la referida Ley 9/2011 mediante una mera remisión al FJ 5 de la STC 134/2019 en la medida en que existía una coincidencia objetiva en cuanto a los contenidos de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2560 y 2561 del año 2019.

4.2. UN NUEVO PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA FISCALIDAD AMBIENTAL

Durante 2019 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx se ha pronunciado sobre un asunto que ha generado en los últimos años sentencias contradictorias y ha llevado a plantear cuestiones de inconstitucionalidad. En la

sentencia de 21 de mayo de 2019 (STJ EXT 554/2019), el TJEx vuelve a pronunciarse sobre el impuestos sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente (IAMA), si bien, en esta ocasión los fundamentos ahondan sobre la nueva redacción del precepto en conflicto (el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas que fue reformada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre), así como sobre el pronunciamiento del Tribunal Constitucional al respecto (STC 120/2018, de 31 de octubre). Y es que, hasta entonces, se había considerado que el IAMA coincidía en la materia imponible gravada con el impuesto sobre actividades económicas, y así lo había entendido el Tribunal Constitucional (STC 22/2015, de 16 de febrero). La nueva doctrina sentada en la STC 120/2018 marca las divergencias existentes entre ambos impuestos (analizadas con referencia al "hecho imponible" y no a la "materia imponible"), considerando indiscutible el carácter medioambiental del IAMA, al tiempo que fija los límites del poder tributario de las comunidades autónomas.

El IAMA es un impuesto sobre la generación de electricidad que emplea tecnologías convencionales frente a las denominadas nuevas tecnologías, en principio, limpias, que tienen una menor incidencia o riesgo de deterioro para el medio ambiente. Lo que pretende es la internalización de los costes medioambientales que suponen el ejercicio de la actividad gravada. La mercantil recurrente entiende que la normativa regional vulnera el Derecho de la Unión Europea, en cuanto viene a establecer un tributo medioambiental, al margen de la contaminación efectiva y de las inmisiones al medio ambiente, obviando las normas de los Tratados y de las Directivas Comunitarias protectoras del medio ambiente, que toman sólo en consideración las emisiones de gases contaminantes. A juicio de la Sala, no se concreta suficientemente en qué manera el impuesto vulnera de forma directa y efectiva la normativa alegada.

"Se trata de una exposición sobre los beneficios de las energías renovables y el fomento del uso de dichas energías dentro de la Unión Europea, pero de los principios y normas citadas por la parte demandante, no se desprende que se haya producido vulneración de dicha normativa o que no sea posible gravar determinadas actividades".

Asimismo, el TSJEx considera que

"el legislador autonómico no ha tratado aquí de organizar, dirigir u ordenar, ni de incidir directamente en el proceso de producción o transporte de energía, sino tan sólo de gravar la peligrosidad que dichas actividades tienen para el entorno natural".

En concreto, en relación en relación con el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente señala el Alto Tribunal regional que

“es un impuesto directo propio de la Comunidad Autónoma de Extremadura que grava la incidencia, alteración o riesgo de deterioro que sobre el medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Extremadura ocasiona la realización de las actividades a que se refiere esta Ley, a través de las instalaciones y demás elementos patrimoniales afectos a las mismas, con el fin de contribuir a compensar a la sociedad el coste que soporta y a frenar el deterioro del entorno natural”.

En cuanto a la procedencia del tributo y a su carácter medioambiental, destaca el TSJEx la protección del medioambiente puede merecer en cuanto que

“es un bien jurídico digno de protección, pudiendo optar el Legislador por las actividades que quedan gravadas en el tributo. No se vulnera el Derecho Comunitario o Nacional porque un tributo no incluya en su hecho imponible situaciones que a juicio de quienes se encuentran incluidos también debían o podrían estar dentro del mismo, o que se pueda modificar el hecho imponible incluyendo otras conductas. El reconocimiento de un ámbito de libertad al Legislador en la determinación de los hechos imposables y en el grado de cuantificación de tal hecho imponible a través de la base imponible conlleva que no se vulnere el principio de igualdad.” (Fundamento jurídico quinto).

Y en esta línea, incide el Alto Tribunal extremeño sobre la finalidad impositiva que cumple el impuesto cuestionado en la que garantiza y hace efectivo el principio de que “quien contamina paga”, que, en palabras del Tribunal,

“se refleja en la contaminación medioambiental que producen las centrales termoneucléares, pero también las centrales hidroeléctricas, pues la contaminación medioambiental también puede valorarse desde el punto de vista de contaminación paisajística producida en el entorno natural. Desde este punto de vista, las centrales hidroeléctricas -al igual que sucede con las actividades de transporte de energía eléctrica, telefonía y telemática efectuada por los elementos fijos del suministro de energía eléctrica o de las redes de comunicaciones- tienen un gran impacto paisajístico y constituyen un elemento perturbador para el medioambiente. El efecto disuasorio del Impuesto es evidente desde el momento que las entidades contribuyentes disponen de la alternativa de acudir a la producción de energía eléctrica mediante la instalación de fuentes de energía que tengan menor repercusión medioambiental. Cada alternativa empresarial tiene distinto coste y distintas consecuencias respecto al entorno natural, consecuencias que el tributo pretende condicionar favorablemente minimizando la contaminación medioambiental, incluida la paisajística (...). En todo caso, hay que reconocer que los tributos medioambientales pueden tomar en consideración bien actividades directamente relacionadas con la contaminación real o estimada causada por emisiones a la atmósfera, al agua, al suelo o incluso por la producción de ruido, o bien actividades que distorsionan y perturban el medio ambiente o el entorno natural y, por tanto, producen impactos negativos, como el daño paisajístico, la alteración de la fauna y la flora y otras situaciones similares. En este último grupo puede encuadrarse el impuesto controvertido dada su finalidad.” (Fundamento jurídico séptimo)

Por último, respecto a la alegación de la mercantil recurrente sobre la vulneración del Derecho de la Unión Europeo, el TJEx sentencia:

“Las disposiciones comunitarias no prohíben que los Estados miembros establezcan un tributo que grave los elementos afectos a la producción de energía eléctrica. La posibilidad de que los Estados miembros establezcan sistemas de apoyo para promover la utilización de la energía procedente de fuentes renovables, en su caso en forma de exenciones o desgravaciones fiscales, no implica en absoluto que éstos no puedan gravar a las empresas que desarrollan esas fuentes de energía. La normativa comunitaria permite a los Estados miembros introducir, además del impuesto especial mínimo, otros impuestos indirectos que persigan una finalidad específica como es, en este caso, la protección del medio ambiente -finalidad específica reconocida por la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 31-10-2018 – y donde la recaudación obtenida por el tributo se destina a las medidas y programas de carácter medioambiental previstas en el artículo 12.3 del Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre , por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la comunidad autónoma de Extremadura en materia de Tributos Propios. El Impuesto objeto de este proceso no grava el consumo de productos energéticos ni de electricidad, por lo que no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/118/CE y lo resuelto en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de fecha 27-02-2014, n. C-82/2012, no guarda relación el mismo.” (Fundamento jurídico decimocuarto)

5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejera para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: Olga García García (nombramiento efectuado por Decreto del Presidente 25/2019, de 1 de julio, DOE núm. 126, de 2 de julio de 2019).

Secretaria General para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: Doña Consuelo Cerrato Caldera (nombramiento efectuado por Decreto 76/2019, de 16 de julio, DOE núm. 137, de 17 de julio de 2019).

Dirección General de Industria, Energía y Minas: Samuel Ruiz Fernández (nombramiento efectuado por Decreto 139/2018, de 28 de agosto, DOE núm. 168, de 29 de agosto de 2018).

Dirección General de Sostenibilidad: Jesús Moreno Pérez (nombramiento efectuado por Decreto 138/2019, de 3 de septiembre, DOE núm. 171, de 4 de septiembre de 2019).

Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas:
Álvaro Jiménez García (nombramiento efectuado por Decreto 139/2019, de 3
de septiembre, DOE núm. 171, de 4 de septiembre de 2019).