

Extremadura: El valor sociojurídico de los espacios naturales

FLOR ARIAS APARICIO

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. *La regulación reglamentaria del medio ambiente*. 2.2. *Extremadura y sus parques naturales*. 2.3. *Subvenciones y ayudas para proteger el medio ambiente*. 2.4. *La actividad administrativa con incidencia medioambiental*. 3. ORGANIZACIÓN. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El lugar destacado que el medio ambiente ocupa entre los mandatos estatutarios dirigidos a los poderes públicos extremeños, a quienes corresponde perseguir “un modelo de desarrollo sostenible” y cuidar de “la preservación y mejora de la calidad medioambiental y la biodiversidad de la región, con especial atención a sus ecosistemas característicos, como la dehesa”, se ha visto reforzado en el año 2014 a través de una actividad normativa prolífica no tanto en aspectos sustantivos como por la ejecución y desarrollo de previsiones legales, tanto estatales como autonómicas, que vienen a poner en alza la riqueza medioambiental de la región.

La incidencia de la política autonómica sobre el medio ambiente, su protección y conservación, ha sido notoria en cuestiones relativas a su reconocimiento, preservación y mejora ponderando la relevancia y trascen-

dencia, no solo ambiental, sino también la económica y social que este gran patrimonio representa para Extremadura. La articulación de este empoderamiento se ha efectuado principalmente mediante la aprobación de planes y programas de gestión y ordenación de espacios naturales merecedoras de medidas especiales de protección. El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Tajo Internacional constituyen las disposiciones más representativas en este sentido, a las que han de unirse todos aquellos decretos (hasta un total de siete) en los que se declaran Lugares de Interés Científico determinados espacios que presentan particularidades naturales o la existencia de especímenes o poblaciones animales o vegetales amenazados de extinción, que fundamentan su defensa. A todo ello hay que añadir las subvenciones y otros tipos de ayudas públicas, sin duda el ámbito cuantitativamente más importante de los decretos adoptados todos los años en Extremadura, dirigidas a hacer efectivo el objetivo de sostenibilidad ambiental, vinculado con los aspectos de desarrollo rural, energía renovables, etcétera.

En esta dirección de valorar las cuestiones medioambientales están las propuestas y proyectos legislativos promovidos a lo largo de 2014 con pretensiones de ser aprobados antes de que termine la legislatura. El hecho de que este ejercicio sea víspera de año de elecciones autonómicas se ha significado en la presentación y tramitación en el Parlamento extremeño de importantes textos legales con pretensiones codificadoras, de actualización y adecuación de la normativa regional a los requerimientos nacionales y europeos. El Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura (BOAE) ha publicado a finales de año a los efectos correspondientes el proyecto de Ley Agraria de Extremadura elaborado por el Consejo de Gobierno y la propuesta de Ley de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura formulada por el Grupo Parlamentario Popular –Extremadura Unida, cuyo debate y aprobación definitiva como leyes, en su caso, tendrá lugar en los primeros meses del año 2015.

En el capítulo judicial, este ha sido el año del caso “Embalse de Valdecañas”. Sentenciado en 2011 por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) y casado en 2014 por el Tribunal Supremo (TS), sigue aún sin ser ejecutada una decisión sobre la que pesa la duda de los perjuicios de su efectivo cumplimiento. A pesar de las sentencias del TSJEx y del TS, la Junta de Extremadura ha mostrado su reticencia a cumplir lo juzgado. En enero de 2014, el Tribunal Supremo confirmó la sentencia del TSJEx que declaraba la nulidad del Proyecto de Interés Regional (PIR) Marina Isla de Valdecañas, al tiempo que ratificaba la necesidad de restituir los terre-

nos a su estado anterior. El proyecto urbanístico, parcialmente construido en una isla del embalse de Valdecañas ubicada entre la Sierra de Gredos y la Sierra de Las Villuercas, está declarado Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y afecta a áreas declaradas Lugares de Interés Comunitario (LIC). Tras siete años de procedimiento, trascurrido el plazo de ejecución voluntaria de la sentencia concedido por el TSJEx, la Junta de Extremadura sostiene ahora una imposibilidad material basada en que los gastos económicos y los impactos ambientales serían mayores si se demuele lo construido en vez de mantener el proyecto; aduce, asimismo, que el proyecto ha contribuido a conservar mejor el espacio, aumentando la población de aves de la ZEPA y el número de arbolado autóctono, y la calidad del paisaje de la zona.

2. LEGISLACIÓN

Un año más, y ya es el cuarto, la Comunidad Autónoma de Extremadura no ha aprobado ley alguna sobre medio ambiente y la intervención en la materia se ha efectuado mediante instrumentos reglamentarios. Sí se han puesto, sin embargo, en este año 2014 algo más que los mimbres para la aprobación de dos leyes trascendentes para el sector en la medida en que, por el carácter ordenador con el que nacen, vendrán a erigirse en las leyes reguladoras fundamentales en este campo. De un lado, el Grupo Parlamentario Popular-Extremadura Unida ha tramitado ante la cámara parlamentaria en este año una propuesta de Ley de protección ambiental. La propuesta de Ley se justifica, desde un punto de vista jurídico, en la evolución de la legislación estatal en cuestiones tales como las autorizaciones ambientales y la evaluación del impacto ambiental (Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; y, Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) y, en consecuencia, en la necesidad de dotar al ordenamiento jurídico autonómico de la coherencia normativa con respecto a lo dispuesto en la normativa estatal básica. Los principios que inspiran el nuevo texto son fundamentalmente dos, tal y como quedan expresados en el informe de necesidad y oportunidad que antecede al proyecto: por un lado, la reducción de cargas administrativas para los promotores, dotando de celeridad a la tramitación de los procedimientos administrativos que la misma regula; y, por otro, la reducción de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos (BOAE nº 692, de 20 de enero de 2015).

Por su parte, el Gobierno autonómico ha acometido la ordenación de toda la legislación con incidencia en el sector agrario con el propósito de

recoger en un único texto toda la regulación sobre la materia, y que supondrá la derogación de una larga lista de leyes entre las que cabe destacar: la Ley 4/1984, de 27 de diciembre, de Mercados de la Comunidad Autónoma, la Ley 3/1987, de 8 de abril, sobre tierras de regadío, la Ley 4/1992, de 26 de noviembre, de Financiación Agraria, la Ley 5/1992, de 26 de noviembre, de Ordenación de Producciones Agrarias de Extremadura, y la Ley 6/1992, de 26 de noviembre, de Fomento de la Agricultura Ecológica, Natural y Extensiva de Extremadura. El 22 de diciembre se aprobaba por el Ejecutivo regional el proyecto de Ley Agraria de Extremadura y se acordaba su remisión a la Asamblea. Los amplios propósitos y objetivos que esta nueva ley se marca, según se exponen en el preámbulo del texto normativo, se dirigen a fortalecer y mejorar la competitividad del sector agrario, fomentar la producción agroalimentaria de calidad, impulsar el desarrollo de la investigación y la innovación, proteger el suelo agrario y garantizar la participación de los agentes sociales y económicos en el diseño y la aplicación de la política agraria (BOAE nº 675, de 29 de diciembre de 2014).

2.1. LA REGULACIÓN REGLAMENTARIA DEL MEDIO AMBIENTAL

La regulación de las cuestiones medioambientales se ha desarrollado, en la tónica de años anteriores, mediante disposiciones reglamentarias dictadas por la Junta de Extremadura en pleno con un alcance y una importancia ciertamente limitada. La mayoría de estos Decretos son, fundamentalmente, convocatorias de subvenciones y ayudas cofinanciadas con fondos europeos sobre una gran variedad de aspectos dirigidos a hacer efectivos los objetivos de protección y conservación natural y sostenibilidad ambiental, vinculados con otras temáticas: desarrollo rural, prevención de incendios forestales, declaración de determinados espacios naturales como “Lugares de Interés Científico”, sanidad animal y vegetal, agricultura, ganadería, caza, infraestructuras eléctricas y eficiencia energética, acuicultura y calidad agroalimentaria.

La producción normativa más significativa, en cuanto que constituye desarrollo y ejecución por la comunidad autónoma de prescripciones estatales, se refiere a aspectos relativos a la sanidad animal y vegetal. Respecto de las primeras, hay que mencionar, en primer lugar, la aprobación del Decreto 2/2014, de 28 de enero, por el que se regula el movimiento equino, la desinfección de los vehículos de transporte y el libro de explotación equina en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 22 de 3 de febrero de 2014), y que viene a dar cumplimiento a la normativa estatal, legal y reglamentaria, en materia de control, trazabilidad y

medidas de prevención sanitaria de los équidos en la región. En segundo lugar, en el contexto de las medidas normativas comunitarias y estatales de prevención y lucha contra la zoonosis, se aprueba el Decreto 207/2014, de 2 de septiembre, sobre vigilancia y control de la rabia en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 174, de 10 de septiembre de 2014). En esta línea de incrementar la sanidad animal de la cabaña ganadera se dicta, en tercer lugar, el Decreto 160/2014, de 15 de julio, por el que se establece la normativa de regulación de las Agrupaciones de Defensa Sanitaria Ganadera en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 139, de 21 de julio de 2014).

Por su parte, en relación con la fitosanidad, el Decreto 243/2014, de 18 de noviembre, por el que se regula el sistema de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 226, de 24 de noviembre de 2014), contiene las disposiciones necesarias para elaborar y gestionar el censo de equipos de aplicación de productos fitosanitarios que deben ser inspeccionados, establece los programas de inspección periódicas y regula el procedimiento de autorización de las estaciones de inspección, así como su funcionamiento, a la luz de las previsiones del Real Decreto 1702/2011, de 18 de noviembre, de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios.

Por último, es también reseñable, por su carácter regulador general y su vocación de permanencia, la aprobación del Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 236, de 9 de diciembre de 2014), que, además de desarrollar las previsiones de la ley extremeña sobre prevención y lucha contra los incendios forestales (Ley 5/2004, de 24 de junio), cumple una función recopiladora al recoger en un único texto normativo la regulación de los Planes de Defensa de las Zonas de Alto Riesgo o de Protección Preferente. La aportación más novedosa de este Decreto es la incorporación, como nuevos instrumentos de prevención, de las Memorias Técnicas y las Medidas de Autoprotección, junto con el conjunto de medidas que promueven la participación ciudadana tendentes a prevenir los incendios forestales.

2.2. EXTREMADURA Y SUS PARQUES NATURALES

La actuación más significativa de la política medioambiental autonómica ha sido, sin duda alguna, la aprobación de los planes de gestión y ordenación de dos importantes espacios naturales de la región, sitios en

la provincia de Cáceres, de trascendencia nacional e internacional, como son el Parque Nacional de Monfragüe y el Parque Natural del Tajo Internacional. El valor de estos instrumentos de planificación es fundamental en la medida en que se dirigen a determinar los objetivos y fijar las pautas para la protección, conservación, mejora y utilización racional de los mismos tal y como ponen de relieve el Decreto 13/2014, de 18 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe (DOE núm. 37, de 24 de febrero de 2014), y el Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Tajo Internacional (DOE núm. 10 de septiembre de 2014).

a) El reconocimiento y protección de Monfragüe como Parque Nacional se produce en 2007 con la Ley 1/2007, de 2 de marzo, si bien desde 1979 contaba con la condición de Parque Natural por “la representatividad del bosque mediterráneo y los valores faunísticos del enclave y en el deseo de preservar estos parajes y la necesidad de acondicionarlo adecuadamente para que puedan ser admirados y disfrutados por generaciones presentes y futuras” (Real Decreto 1927/1979, de 4 de abril). El Parque Nacional cuenta, además, con la designación de Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) “Monfragüe y Dehesas del Entorno”; está incluido en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006); ha sido declarado Reserva de la Biosfera de la UNESCO (2003); y, forma parte de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura (Decreto 210/2009, de 4 de septiembre, por el que se crea el Consejo de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura).

De acuerdo con la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, el instrumento básico para la consecución de los objetivos de la Red de Parques Naturales es el Plan Director en el que queda establecido el proceso de elaboración de la normativa para la gestión de estos espacios, esto es, los Planes Rectores de Uso y Gestión, que deben ajustarse a lo dispuesto en aquel. La ley estatal determina a su vez que la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales corresponde a las Comunidades Autónomas, y así lo reconoce la Ley 1/2007, de 2 de marzo, al señalar que el instrumento para la planificación de la gestión del Parque Nacional de Monfragüe es el Plan Rector de Uso y Gestión que será elaborado y aprobado por la Junta de Extremadura (artículo 10). Esta gestión se realiza, según las previsiones del Decreto 106/2007, de 22 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Monfragüe, a través del Consejero competente en materia medio ambiental, el Director General con competencias en materia de áreas protegidas y el Director del

Parque Nacional, mientras que el Patronato se constituye en el órgano de participación de la sociedad. Esta misma disposición regula el procedimiento para la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque que se inicia mediante Resolución del Director General de Medio Ambiente y, tras los periodos de información pública, audiencia y consultas a otras Administraciones públicas, se somete a informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura, del Patronato del Parque Nacional de Monfragüe y del Consejo de la Red de Parques Nacionales.

El contenido del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe, aprobado por Decreto 13/2014, de 18 de febrero, comprende, por un lado, una parte dispositiva en la que quedan definidos los objetivos y criterios de gestión, la zonificación del territorio, la normativa general de protección, el régimen de usos y aprovechamientos, el programa de actividades a desarrollar (de conservación, de uso público y visitas, de formación y capacitación, de ordenación de infraestructuras, de relaciones con el entorno y difusión, de seguimiento y de desarrollo de planes sectoriales y programas). Por otro, se anexa la estimación económica de las inversiones del programa de las actividades de gestión, la cartografía, la descripción literal de la zonificación y el inventario de servicios y equipamientos de uso público del Parque.

En cuanto a los efectos, el Plan determina su carácter vinculante para Administraciones y particulares, su aplicación directa en todo el ámbito territorial del Parque, y su aplicación preferente sobre el planeamiento urbanístico y territorial. Su vigencia es de diez años, a cuyo transcurso de tiempo habrá que iniciar el procedimiento y aprobación de un nuevo Plan prorrogándose los efectos hasta la entrada en vigor del que le sustituya. A este respecto, debe tenerse en cuenta las prescripciones de la nueva Ley de Parques Nacionales (Ley 30/2014, de 3 de diciembre) que requiere a la administración extremeña a adecuar la situación de Monfragüe a las prescripciones de la nueva ordenación estatal referidas a aspectos territoriales (de delimitación) y régimen jurídico de protección aparejados a la declaración de parque nacional (artículos 6 y 7) en un plazo máximo de seis años (Disposición adicional séptima).

b) La configuración del Tajo como espacio natural protegido, primero como Parque Natural y luego como Parque Internacional, es fruto de un proceso que comienza en 2005 con la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "Tajo Internacional" (Decreto 187/2005, de 26 de julio), requisito previo que exige la Ley 8/1998, de 26 de junio de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de

Extremadura. Será la Ley 1/2006, de 7 de julio, la que declare formalmente el Parque Natural del Tajo Internacional “con la finalidad de contribuir a la conservación de sus ecosistemas y valores naturales y favorecer el mantenimiento de los usos y aprovechamientos tradicionales, así como los usos educativos, científicos, culturales, recreativos y socioeconómicos que sean compatibles con la protección del espacio”. Este espacio está también clasificado como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), (Decreto 232/200, de 21 de noviembre), Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) y está incluido en la Red Natura 2000 (Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la diversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre).

En 2012, se crea el Parque Internacional Tajo-Tejo mediante el Acuerdo de Cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa, firmado en Oporto el 9 de mayo, y en el que quedan establecidas las líneas básicas para la cooperación entre la República Portuguesa y la Comunidad Autónoma de Extremadura en las acciones necesarias para la gestión del Parque Internacional. De hecho, la margen derecha del río Tajo en la parte portuguesa colindante con Parque Natural del Tajo Internacional es asimismo un Espacio Protegido con la figura de Parque Natural Tejo Internacional (Decreto Regulamentar nº 9/2000, de 18 de agosto).

Es esta nueva configuración jurídica del Tajo Internacional como Parque Natural y como Parque Internacional la desencadenante de la aprobación de un nuevo plan de ordenación de los recursos del parque, por Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, en el que la zonificación se configura como instrumento fundamental de planificación mediante la asignación de usos (restringido, limitado, compatible) para cada zona del parque atendiendo a sus características y valores naturales y su vulnerabilidad haciéndolos compatibles con los objetivos de conservación y protección de los recursos naturales, el uso y disfrute público y el desarrollo de actividades productivas. De igual modo, se establecen las directrices para: la protección, conservación y restauración del medio natural (atmósfera, agua, suelo, geología y geomorfología, vegetación, fauna y paisaje); el desarrollo de actividades turísticas y recreativas; los aprovechamientos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos y piscícolas; las infraestructuras básicas y equipamiento comunitario. El Plan es obligatorio y ejecutivo en las materias que regula y sus disposiciones son un límite para cualquiera otros instrumentos de ordenación territorial, sobre los que prevalece y al que deben adaptarse estos.

c) El ejecutivo extremeño ha sido prolífico este año 2014 en el reconocimiento de espacios, parajes y lugares singulares en atención a su valor ambiental o natural a través de otras figuras previstas en la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y espacios naturales de Extremadura. Es el caso de la declaración de Lugares de Interés Científico definidos como aquellos espacios generalmente aislados y 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 animales o vegetales amenazadas de extinción o merecedoras de medidas específicas de protección (artículo 24). Se trata, fundamentalmente, de especies recogidas en el Catálogo de Especies Protegidas de Extremadura y en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura y que se encuentran en terrenos sometidos a la presión por diversas actividades agroganaderas (tales como la rotación, los tratamientos con herbicidas o el pastoreo) o al expolio, circunstancias que determinan su especial cuidado.

Esta es la vía con la que se pretenden salvaguardar, fundamentalmente, la variedad y riqueza de especies de orquídeas incluidas en la categorías de Interés Especial, tal y como queda reflejado en los preámbulos de las disposiciones correspondientes que este año han declarado siete Lugares de Interés Científico: Decreto 246/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico “Cañada de Sierra Calera”, en el término municipal de La Morera; Decreto 247/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico “Dehesa del Rincón”, en el término municipal de Mirandilla; Decreto 248/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico “El Sierro”, en el término municipal de Almaraz; Decreto 249/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico “El Guapero”, en el término municipal de Navalvillar de Pela; Decreto 250/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico “Sierra Utrera”, en el término municipal de La Zarza; Decreto 251/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico “Piedra Furada”, en el término municipal de Olivenza; Decreto 252/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico “Sierra de los Olivos”, en el término municipal de Los Santos de Maimona (todos ellos publicados en el DOE núm. 226, de 24 de noviembre de 2014).

De igual modo, y a instancia de las entidades locales, el gobierno de la región ha declarado como Parque Periurbano de Conservación y Ocio aquellos espacios relativamente próximos a los núcleos de población en los que se aúnan la conservación de la naturaleza y su uso para actividades

socio-recreativas, con singulares valores ambientales o naturales de interés local, y que estén dotadas de infraestructuras adecuadas para permitir una utilización intensiva de la población a la que se destina, sin poner en peligro su mantenimiento (artículo 23). Así, el Decreto 244/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio “Dehesa Camadilla de Almaraz”, en el término municipal de Almaraz; y, el Decreto 245/2014, de 18 de noviembre, por el que se declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio “Dehesa Boyal de Montehermoso”, en el término municipal del mismo nombre.

2.3. SUBVENCIONES Y AYUDAS PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE

Las subvenciones y otros tipos de ayudas públicas representan el ámbito más importante, en cuanto a su número, de los decretos adoptados todos los años en Extremadura. La pluralidad de disposiciones aprobadas con esta finalidad de fomentar y promover todas aquellas actuaciones dirigidas a realzar los valores medioambientales y la biodiversidad de la región es significativa, como diverso es el destino de las ayudas. La relación que sigue muestra de forma más o menos sistemática la trascendencia, siquiera cuantitativa, de esta actividad normativa quedando agrupadas las disposiciones por una temática general según se dirijan a:

a) La mejora de las bases reguladoras de concesión de ayudas y subvenciones a la vista de la experiencia de convocatorias de años anteriores, en cuanto a tramitación de solicitudes, beneficiarios, actividades subvencionables, objetivos de otorgamiento. Se modifica así algún que otro aspecto problemático en ámbitos tales como ayudas para la conservación de hábitats naturales, la caza, la preservación y mejora de las dehesas o las actividades formativas agrícolas. Así: Decreto 34/2014, de 11 de marzo, por el que se modifica el Decreto 306/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras y primera convocatoria para el año 2012 de las ayudas para planes de formación continua y actividades formativas dependientes de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía de la Junta de Extremadura (DOE núm. 52, de 17 de marzo de 2014); Decreto 55/2014, de 8 de abril, por el que se modifica el Decreto 42/2012, de 23 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante y se convocan las mismas para su ejercicio (DOE núm. 72, 14 de abril de 2014); Decreto 93/2014, de 27 de mayo, por el que se modifica el De-

creto 114/2013, de 2 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a cotos de caza que realicen actuaciones de mantenimiento, conservación y mejora de los recursos cinegéticos, y por el que se realiza la convocatoria para la anualidad 2013 (DOE núm. 104, de 2 de junio de 2014); Decreto 92/2014, de 27 de mayo, por el que se modifica el Decreto 22/2013, de 5 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a la regeneración y otras mejoras en terrenos adhesionados y se efectúa la primera convocatoria de las mismas (DOE núm. 104, de 2 de junio de 2014); Decreto 261/2014, de 2 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 33/2012, de 2 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la mejora de infraestructuras en fincas rústicas de titularidad municipal y/o comunal y dehesas boyales (DOE núm. 236, de 9 de diciembre de 2014).

b) El fomento de la realización de actuaciones dirigidas a aumentar el valor económico de los bosques (Decreto 247/2013, de 30 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para la ordenación de los montes y fomento de la regeneración con fines productivos y se efectúa la convocatoria de las mismas, DOE núm. 7, de 13 de enero de 2014).

c) El apoyo a los Grupos de Acción Local en cuanto que instituciones activas que contribuyen al desarrollo del medio rural (Decreto 174/2014, de 5 de agosto, por el que se regula la concesión directa de ayudas para el sostenimiento de los Grupos de Acción Local de Extremadura, DOE núm. 153, de 8 de agosto de 2014).

d) Las destinadas a mejorar las condiciones de producción y comercialización de los productos agrícolas en general, la competitividad de determinados productos agrarios y alimenticios de la región, y el desarrollo de las empresas del sector agroindustrial. Así: Orden de 6 marzo de 2014 por la que se convocan ayudas destinadas a mejorar las condiciones de producción y comercialización de los productos de la apicultura, correspondiente al año 2014 (DOE núm. 52, de 17 de marzo de 2014); Decreto 33/2014, de 11 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la gestión de denominaciones de origen e indicaciones geográficas de Extremadura (DOE núm. 52, de 17 de marzo de 2014); Decreto 91/2014, de 27 de mayo, por el que se establece el régimen de ayudas a la acuicultura en Extremadura, y se aprueba la convocatoria única de las ayudas (DOE núm. 104, de 2 de junio de 2014); Decreto 155/2014, de 8 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de concesión de incentivos agroindustria-

les en la Comunidad de Extremadura y se aprueba la convocatoria única (DOE núm. 133, de 11 de junio de 2014).

e) La protección de la cabaña ganadera propia (Orden de 17 de septiembre de 2014 por la que se convocan las ayudas destinadas al fomento de sistemas de producción de razas ganaderas autóctonas en regímenes extensivos para el año 2014, DOE núm. 181, de 19 de septiembre de 2014).

f) La promoción de prácticas agrarias favorables compatibles con la naturaleza, la conservación de los hábitats naturales, la fauna y flora silvestres y la reducción en la utilización de abonos y productos fitosanitarios (Orden de 16 de junio de 2014 por la que se regula la aplicación de la condicionalidad y se establecen requisitos legales de gestión de las buenas condiciones agrarias y medioambientales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, DOE núm. 120, de 24 de junio de 2014).

g) El desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante (Orden de 21 de mayo de 2014 por la que se convocan ayudas para desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante, DOE núm. 100, de 27 de mayo de 2014).

2.4. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA CON INCIDENCIA MEDIOAMBIENTAL

La promoción e incentivación del ahorro energético y de las energías renovables constituye otra línea de actividades subvencionables con repercusiones favorables en el medio ambiente en cuanto que redundan en una reducción de emisiones de CO₂, aunque el objeto directo de estas actuaciones es incrementar la eficiencia en el consumo de energía en el sector doméstico y la potenciación del uso de energías renovables en las viviendas con el fin de conseguir un sistema más competitivo, sostenible y seguro. A tal fin, se aprueban, en primera convocatoria para el ejercicio 2014, las bases reguladoras y las normas de aplicación del régimen de subvenciones públicas para la adquisición e instalación de calderas y estufas para uso doméstico que utilicen como combustible biomasa (Decreto 156/2014, de 8 de julio, DOE núm. 134, de 14 de julio de 2014).

Asimismo, sobre la base de las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución del régimen energético (artículos 9.1.15, 9.1.37 y 10.1.7 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero), el ejecutivo extremeño ha establecido una regulación autonómica propia en relación con los procedimientos adminis-

trativos y criterios a aplicar para la autorización de instalaciones destinadas al suministro de gases combustibles por canalización, así como los procedimientos para la declaración de utilidad pública de las instalaciones para el transporte y la distribución de estos gases (Decreto 183/2014, de 26 de agosto, DOE núm. 168, de 1 de septiembre de 2014). Entre la documentación que acompaña a la solicitud de autorización debe presentarse el proyecto general de las instalaciones en el que ha de constar justificación del adecuado cumplimiento de las condiciones de protección del medio ambiente a través del documento de impacto ambiental que corresponda en función de las exigencias establecidas al efecto en la legislación aplicable en la materia.

3. LA ORGANIZACIÓN

En cumplimiento de las prescripciones europeas y estatales en materia de organismos pagadores y coordinación de fondos europeos agrícolas, la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía ha venido siendo la autoridad competente en la autorización, control y ejecución de los pagos que la comunidad extremeña recibe de Europa. El Decreto 94/2014, de 27 de mayo, viene a modificar el marco regulador contenido en el Decreto 171/2006, de 3 de octubre, por el que se designa el organismo pagador de los gastos correspondientes al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 104, de 2 de junio de 2014). Se dispone así que la ejecución material de la realización de la supervisión del cumplimiento de los criterios de autorización del Organismo Pagador FEAGA y FEADER se lleve ahora a cabo por la Dirección General que ostente las competencias en materia de Inspección. El Decreto refuerza además el papel de la Comisión de Seguimiento de Control Interno del Organismo Pagador de Extremadura, órgano creado para asegurar el cumplimiento de los criterios establecidos en la normativa comunitaria, a la que se le configura ahora como un “órgano fundamentalmente operativo, orientado a garantizar el seguimiento continuo de los sistemas de gestión y control interno del Organismo Pagador de los fondos FEAGA y FEADER en la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

Por otro lado, en el marco de la competencias autonómicas en sanidad animal y a los efectos de emprender las actuaciones establecidas en el desarrollo de la campaña de lucha contra la rabia, se crea la Comisión de Lucha contra la Rabia en la Comunidad Autónoma de Extremadura, como órgano colegiado y de carácter consultivo, adscrito a la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambien-

te y Energía, donde tendrá su sede (artículo 12 del Decreto 207/2014, de 2 de septiembre, sobre vigilancia y control de la rabia en la Comunidad Autónoma de Extremadura, DOE núm. 174, de 10 de septiembre de 2014).

4. LA JURISPRUDENCIA

El hecho más significativo de la actividad desarrollada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) ha sido el papel desempeñado por el Alto Tribunal regional en la ejecución de sus sentencias dictadas en 2011, y confirmadas en enero de 2014 por el Tribunal Supremo (TS), en la que se declaraba la nulidad del Proyecto de Interés Regional (PIR) Marina Isla de Valdecañas, aprobado por el Gobierno de Extremadura en abril de 2007, por el que se recalificaban los terrenos de la llamada Isla de Valdecañas para permitir la construcción de un complejo turístico de lujo, y se obligaba a demoler las construcciones y devolver los terrenos a su estado original. Trascurrido el plazo concedido por el TSJEx para ejecutar voluntariamente la sentencia, la Junta de Extremadura ha pedido en este año que se le exima de su cumplimiento aduciendo imposibilidad material con los argumentos de que los gastos económicos y los impactos ambientales serán mayores si se demuele lo construido que manteniéndolo, la mejora en la calidad paisajística de la zona gracias al proyecto, así como otras razones socioeconómicas que justificarían la inejecución de la sentencia y dejar las cosas tal y como están.

Pese a las decisiones judiciales del TS, el papel del TSJEx ha recobrado protagonismo en el asunto ante las distintas demandas de las partes en conflicto, así, ahora ha de responder al incidente de ejecución presentado por la Junta, de un lado, y a la petición de las organizaciones ecologistas Adenex y Ecologistas en Acción de que se ejecute completamente la sentencia, de otro. Esta nueva situación ha llevado al Tribunal a reunir y escuchar nuevamente a las partes implicadas en el proceso judicial en comparecencia, celebrada a principios de octubre de 2014, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo para aportar informes en defensa de sus respectivos argumentos, a la vista de los cuales el Alto Tribunal extremeño tendrá que resolver. La Sala se replantea ahora, desde los postulados del principio de proporcionalidad, las consecuencias de la ejecución de las sentencias en sus estrictos términos, atendiendo a la cuantía de los costes de demolición y a los posibles daños que se pueden causar a la ZEPA como consecuencia de la misma. Con la vista el órgano judicial pretende que, de algún modo, Junta de Extremadura, ayuntamientos, entidad mercantil y organizaciones ecologistas lleguen a un acuerdo sobre el futuro del pro-

yecto urbanístico, ya sea la aceptación de que las sentencias que decretan el derribo no se pueden ejecutar por razones materiales, ya sea encontrar la forma para restituir los terrenos a su estado anterior.

Los dos fallos del Tribunal Supremo, con el mismo objeto y la misma pretensión aunque distintos actores promotores de los recursos, ratifican la ilegalidad del proyecto declarado por el TSJEx y ordenan el derribo de lo ya construido y la reposición de los terrenos a la situación anterior sobre el argumento, recogido en la jurisprudencia, de que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial es preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo urbanizable (Sentencia de 29 de enero de 2014, dictada en el recurso 2419/201, siendo ponente don Eduardo Calvo Rojas, confirma la sentencia del TSJEx nº 561/2007, de 9 de marzo de 2011; Sentencia de 29 de enero de 2014, dictada en el recurso 2940/2011, siendo ponente don José Suay Rincón, confirma la sentencia del TSJEx nº 195/2011, de 9 de marzo de 2011). En ambos pronunciamientos, el Alto Tribunal resume de forma clara, interpreta y estructura en cuatro motivos fundamentales los términos en que se había pronunciado el TSJEx. Tomando los argumentos de la primera de las sentencias citadas (a los que se remite y reproduce *in totum* la segunda), cabe sistematizar la decisión judicial como sigue.

En primer lugar, se señala que el proyecto de interés regional (PIR) no atiende al cumplimiento del objetivo propio de estos instrumentos conforme a su normativa aplicable (la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura), y no es de aplicación la normativa posterior que la modifica (la Ley 9/2010, de 18 de octubre, incluye expresamente este tipo de proyectos de forma específica). En este sentido, el TS recuerda que las sentencias deben dictarse conforme a la legislación aplicable al momento de producción del acto objeto de recurso (Fundamento octavo).

En segundo lugar, se incide en el hecho de que el PIR no justifica debidamente su utilidad pública, el interés regional y la protección medioambiental que dispensa, justificación que se ve cercenada por la falta de un “estudio completo y exhaustivo, acorde a la importante decisión que debía adoptarse, sobre las condiciones sociales y económicas de la comarca que se dice revitalizar” y sobre en qué medida el proyecto puede contribuir al desarrollo y creación de riqueza en la zona, sobre todo cuando se trata de su declaración de interés regional y de la necesidad de transformar un suelo especialmente protegido por sus valores naturales como es la ZEPA de Valdecañas. El TS concluye que “existe la más absoluta falta de motivación

del interés regional, de la utilidad pública y, de lo que es más decisivo, a los efectos de la naturaleza del proyecto aprobado, sobre la oportunidad de efectuar la reclasificación de unos terrenos de especial protección a urbanizables” (Fundamento décimo).

En tercer lugar, se advierte que la reclasificación del suelo no urbanizable de protección que comporta el PIR es contraria a la normativa básica estatal y a la europea. Frente a las alegaciones de los recurrentes que defienden que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no implica necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial, el TS argumenta que la normativa estatal de carácter básico puesta en relación con la normativa comunitaria europea sobre protección ambiental “deja claramente establecido que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial, lo mismo que cuando concurren en ellos valores de los que la legislación urbanística considera merecedora de protección, resulta preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección”. Añade el Alto Tribunal que aun cuando no concurre esta sujeción formal a un régimen especial de protección también “es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 de la Ley 9/1998” (Fundamento noveno).

En cuarto lugar, se destaca que el estudio de impacto ambiental realizado sobre el PIR no incluye el estudio de alternativas exigido por la normativa aplicable y su omisión comporta la nulidad según reiterada jurisprudencia del TS. La falta de alternativas no consiste, según el Tribunal, en la ausencia formal de este epígrafe en la declaración de impacto ambiental “sino, de forma más sustantiva, lo que la sentencia pone de manifiesto es la falta de un análisis real de posibles alternativas, esto es, de un estudio que permita un contraste entre la solución adoptada y aquellas que pudieran ser menos trascendentes para la protección de los espacios en que se ubica el proyecto... no se han estudiado ni valorado otras posibles alternativas, como si solo fuera atendible el proyecto en la forma propuesta por la promotora”(Fundamento quinto).

El Tribunal Supremo se ha pronunciado también sobre el auto dictado por el TSJEx acordando la ejecución provisional de la sentencia (auto de la sección 1 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 14 de marzo de 2012, desestimatorio del recurso de reposición dirigido contra un auto de la misma Sala de 13 de

enero de 2012, por el que se acuerda la ejecución provisional de la sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo 561/07). Por Auto de 12 de junio de 2014, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del TS declara la pérdida sobrevenida del objeto del recurso de casación por haber devenido firme la sentencia cuya ejecución provisional es objeto de controversia, al haber dictado la propia sala no haber lugar al recurso de casación pues, “siendo firme la sentencia de instancia carece de objeto el debate de si procede o no, y en su caso, en qué términos, la ejecución provisional de dicha sentencia”.

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

Se mantienen al frente de los principales órganos que conforman la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía de la Junta de Extremadura los mismos titulares que fueron nombrados al iniciarse la presente legislatura.

Consejero de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía: José Antonio Echevarría (nombramiento efectuado por Decreto del Presidente 20/2011, de 8 de julio –DOE extraordinario núm. 2, de 9 de julio de 2011).

Secretario General de la Consejería: Ernesto de Miguel Gordillo (nombramiento efectuado por Decreto 169/2011, de 22 de julio –DOE núm. 142, de 25 de julio de 2011).

Director General de Política Agraria Comunitaria: Mercedes Morán Álvarez (nombramiento efectuado por Decreto 171/2011, de 22 de julio –DOE núm. 142, de 25 de julio de 2011).

Director General de Agricultura y Ganadería: Jesús Barrios Fernández (nombramiento efectuado por Decreto 238/2011, de 19 de agosto –DOE núm. 161, de 22 de agosto de 2011).

Director General de Medio Ambiente: Enrique Julián Fuentes (nombramiento efectuado por Decreto 196/2011, de 29 de julio, DOE núm. 147, de 1 de agosto de 2011).

Director General de Desarrollo Rural: José Luis Gil Soto (nombramiento efectuado por Decreto 170/2011, de 22 de julio –DOE núm. 142, de 25 de julio de 2011).

Director General de Industria y Energía: Juan José Cardesa Cabrera (nombramiento efectuado por Decreto 213/2011, de 5 de agosto –DOE núm. 152, de 8 de agosto de 2011).