

1.9. DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN EXTREMADURA (pp. 2-6)

—

1.9. DRET I POLÍTQUES AMBIENTALS A EXTREMADURA (pp. 7-11)

PEDRO BRUFAO CURIEL

*Catedrático de Escuela Universitaria interino de Derecho Administrativo / Catedràtic
d'Escola Universitària de Dret Administratiu*

Universidad de Extremadura

Sumario: 1. Introducción al régimen de competencias ambientales de Extremadura. 2. Novedades jurídicas en el Derecho Ambiental extremeño.

1. Introducción al régimen de competencias ambientales de Extremadura

La Comunidad Autónoma de Extremadura cuenta con un Derecho Ambiental propio que se caracteriza por seguir el régimen competencial de las llamadas regiones “no históricas”, es decir, las que siguieron el modelo del art. 143 CE, plasmado en el Estatuto aprobado por la L.O. 1/1983, de 25 de febrero. Transcurridos los cinco años previstos en el apartado 2 del artículo 148 de la Constitución, se acordó la transferencia de competencias por la L.O. 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Previo acuerdo de la Asamblea de Extremadura, adoptado por mayoría absoluta, la Comunidad Autónoma amplió el ámbito de sus competencias en las materias que no estuvieran atribuidas en exclusiva al Estado, o de las que sólo estuvieran atribuidas las bases o principios, cuestión que tuvo lugar por medio de la L.O. 8/1994, de 24 de marzo, cuyo preámbulo indicaba que superado el plazo de cinco años establecido en el apartado 2 del artículo 148 de la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, la puesta en marcha de las previsiones en ellos contenidas sobre la ampliación de competencias se abordó concibiéndola como un proceso que afectaba a la esencia misma del Estado Autonómico y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en las instituciones que participan en el mismo.

Reiterando el título competencial de la L.O. 8/1994, la reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por la L.O. 12/1999, de 6 de mayo, dispone que la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas sobre diversas cuestiones ambientales¹, como ordenación del territorio y urbanismo, explotación de aguas continentales de interés para la Comunidad Autónoma o la caza y la pesca fluvial y la protección de los ecosistemas donde se desarrollen. Por otro lado, cuenta con las competencias de desarrollo y ejecución en materia de industria, montes, sector forestal y espacios naturales protegidos, sector minero y energético, vías pecuarias y normas adicionales de

¹ BRUFAO CURIEL, P., “Las competencias en materia de medio ambiente, urbanismo y ordenación del territorio”, en Blanco-Morales, P. (coord.), *El Derecho de Extremadura. Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Asamblea de Extremadura, Mérida, 2005.

protección ambiental. En general, se sigue el esquema desarrollado por otras CC.AA., sin que cuente su sistema normativo ambiental con alguna característica sobresaliente, si se exceptúa el régimen de cooperación transfronterizo con Portugal, uno de cuyos ejemplos es el Parque Natural Tajo Internacional, aprobado por la Ley 1/2006, de 7 de julio.

2. Novedades jurídicas en el Derecho Ambiental extremeño

El marco competencial propio de Extremadura y su escaso grado de industrialización hacen que el intervencionismo público normativo no alcance las cotas logradas en otras Comunidades Autónomas y que tampoco difiera en un grado relevante de las pautas marcadas a nivel estatal y comunitario europeo. En este último semestre, aparte de las periódicas órdenes de veda de caza y pesca, sobresale únicamente la nueva normativa sobre cerramientos cinegéticos y parques zoológicos.

Nos detendremos unos momentos en la Orden de 14 de enero de 2010 de vedas de pesca fluvial para el año 2010, que desarrolla la Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca de Extremadura. La cuestión se relaciona con la expansión de las especies invasoras o alóctonas y la previsión normativa de la Ley 42/2007, de 27 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo art. 62.3 e) establece que “en relación con la actividad cinegética y acuícola, queda prohibida la introducción de especies alóctonas. En el caso de introducciones accidentales o ilegales, no se podrá autorizar en ningún caso su aprovechamiento cinegético o piscícola, promoviendo las medidas apropiadas de control de especies para su erradicación”. Entendemos que toda suelta de especies alóctonas, como la llamada trucha arco-iris, de origen americano, y ciertas variedades centroeuropeas de trucha común, carece de todo atisbo de legalidad, pues contraviene la normativa internacional, comunitaria y nacional. Con arreglo al artículo 8 h), del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en el que la Comunidad Europea y España son Parte contratante, todas las Partes contratantes “deben impedir que se introduzcan, controlar o erradicar las especies exóticas que amenazan a ecosistemas, hábitat o especies”. En esta línea, contamos con la Decisión VI/23 sobre especies exóticas que amenazan a los ecosistemas, los hábitats o las especies, cuyo anexo fija los principios de orientación para la prevención, introducción y mitigación de sus impactos. Por otra parte, el Convenio de Berna de 1979 relativo a la Conservación de la Vida Silvestre en Europa, del que España es Parte, establece en su artículo 11.2, que cada

Parte Firmante “...deberá controlar estrictamente la introducción de especies exóticas”. En cuanto al Derecho de la UE, de aplicación prioritaria en cada uno de los Estados miembros, la Directiva 92/43/CEE (Directiva de Hábitats), norma principal de especies salvajes, y en relación directa con el principio de precaución del Tratado de la UE, en su art. 22 b) establece que: “Los Estados miembros deberán asegurarse que la introducción de una especie no afectará a los hábitats, flora y fauna naturales”. De acuerdo con el art. 52. 2 de la nueva Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que entró en vigor el día 15 de diciembre de 2007: “Las Administraciones públicas competentes prohibirán la introducción de especies, subespecies o razas geográficas alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos”. En consecuencia, la suelta de trucha arco-iris y estirpes alóctonas de trucha común que ciertas CC.AA. y algunas entidades privadas de pesca llamada deportiva emplean para sus sueltas de ejemplares, constituyen una clara contravención de este imperativo que con carácter básico para todas las CC. AA. recoge la Ley 42/2007². Por tanto, esta Orden de Vedas incurre en ilegalidad cuando promueve y autoriza la pesca de estas especies invasoras, algo por lo general y desgraciadamente muy común en otros lugares como Aragón, Madrid, Asturias o Cataluña.

Una de las mayores afecciones al medio natural es la compartimentación en espacios reducidos, ya sea por obras de infraestructuras lineales, la destrucción del hábitat o por la construcción de grandes cercados que impiden los movimientos naturales de las poblaciones de animales silvestres. Existen en Extremadura enormes extensiones de terrenos sometidos a régimen cinegético, a la vez que un respetable número de fincas rústicas sometidas a diversas empresas agrarias, donde la caza juega un papel primordial en los usos económicos. Muchas de estas fincas se circundan con vallados llamados cinegéticos y a su vez se subdividen en parcelas más pequeñas, incumpliendo generalmente lo estipulado en la normativa ambiental sobre vallados de caza, a lo que se une la confusión existente en dehesas en las que existen aprovechamientos cinegéticos y agropecuarios. El derecho recogido en el art. 388 del Código Civil (“todo propietario podrá cerrar o cercar sus heredades por medio de paredes, zanjas, setos vivos o muertos,

² BLASCO MARTÍNEZ, J.M., BRUFAO CURIEL, P. y RODRÍGUEZ RUIZ, C., *Informe sobre la ilegalidad de las sueltas masivas de trucha arco-iris (Oncorhynchus mykiss) y variedades alóctonas de trucha común (Salmo trutta) con fines de pesca deportiva*. AEMS-Ríos con vida, Madrid, 2010.

o de cualquiera otro modo, sin perjuicio de las servidumbres constituidas sobre las mismas”) se ve muy influido por la normativa ambiental, que ya en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, recogía serias limitaciones a su instalación, pues junto a la reducción de hábitats disponible estos vallados ocasionan la artificialización de la caza, la merma de las poblaciones de animales silvestres y la erosión del terreno circundante y de las vías de acceso.

En la actualidad, el artículo 62.3.f de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece la obligación de que los cercados y vallados de terrenos se instalen en unas condiciones tales que, en la totalidad del perímetro, no impidan la circulación de la fauna silvestre no cinegética y eviten los riesgos de endogamia en la cinegética. Por su parte, el artículo 57.4 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, establece que, para garantizar la conservación de las especies, la integridad de sus hábitats naturales y el libre tránsito de las mismas por éstos será necesaria autorización para la instalación y/o reposición de vallas o cierres de terrenos rurales en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura que no se ajusten a las prescripciones que se determinen reglamentariamente. En desarrollo de esta normativa se ha aprobado el Decreto 24/2010, de 26 de febrero, por el que se regulan las condiciones para la instalación de cerramientos cinegéticos y no cinegéticos, cuyas características técnicas se remiten a unos anexos al Decreto, siendo su características principales el que han de evitar la endogamia de las poblaciones animales y que perjudiquen los movimientos de la fauna no cinegética.

La situación de los parques zoológicos y su regulación han experimentado un avance muy importante en los últimos años, debido principalmente a la preocupación por la situación de las fuentes de suministro de los ejemplares allí instalados y las condiciones como “bienestar animal”. Como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos: “El Consejo de la Unión Europea, con fecha 29 de marzo de 1999, adoptó la Directiva 1999/22/CE, relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos, con el fin de establecer una base común a los Estados miembros que propicie la correcta aplicación de la legislación comunitaria en materia de conservación

de la fauna silvestre, y que, por otro lado, asegure el desempeño por los parques zoológicos de su importante papel en la educación pública, la investigación científica y la conservación de las especies. Con esta finalidad, la directiva exige el establecimiento de un régimen de autorización y de inspección de los parques zoológicos, que garantice el cumplimiento de condiciones básicas de sanidad, bienestar y seguridad, para mantener la buena salud física y psíquica de los animales salvajes que habitan en dichos parques”. Esta Ley de 2003 vino a colmar un importante vacío legal en cuanto a la conservación *ex situ* de especies animales salvajes, centrada desde sus orígenes apenas en cuestiones sanitarias.

En desarrollo de esta normativa comunitaria y estatal, se ha procedido a la publicación del Decreto 11/2010, de 29 de enero, por el que se regulan los Parques Zoológicos en Extremadura, cuyos antecedentes inmediatos se basan en la existencia de núcleos zoológicos como el de Almendralejo (Badajoz) conservado en su día en pésimas condiciones y que motivó la retirada de la licencia y su cierre definitivo. Este decreto sigue el modelo establecido en la Ley nacional y, por tanto incluye las condiciones de habitabilidad, profilaxis, reproducción en cautividad, de bienestar animal y de alimentación.

Sumari: 1. Introducció al règim de competències ambientals d'Extremadura. 2. Novetats jurídiques del dret ambiental extremeño.

1. Introducció al règim de competències ambientals d'Extremadura

La comunitat autònoma d'Extremadura compta amb un dret ambiental propi, que es caracteritza perquè es basa en el règim competencial de les regions “no històriques”, és a dir, les que van seguir el model de l'art. 143 CE, que recull l'Estatut aprovat per la LO 1/1983, de 25 de febrer. Transcorreguts els cinc anys previstos en l'apartat 2 de l'article 148 de la Constitució, es va acordar transferir competències per la LO 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a comunitats autònomes que han accedit a l'autonomia per la via de l'article 143 de la Constitució. Amb l'acord previ de l'Assemblea d'Extremadura, adoptat per majoria absoluta, la comunitat autònoma va ampliar l'àmbit de les seves competències en les matèries no atribuïdes en exclusiva a l'Estat, o de les que només se n'atribuïssin les bases o els principis, qüestió que va tenir lloc per mitjà de la LO 8/1994, de 24 de març, el preàmbul de la qual indicava que, exhaurit el termini de cinc anys establert en l'apartat 2 de l'article 148 de la Constitució i en l'Estatut d'autonomia, la posada en marxa de les previsions que ambdós documents contenien sobre l'ampliació de competències es va abordar concebant-la com un procés que afectava l'essència mateixa de l'Estat autonòmic i que, per tant, havia de ser objecte d'un consens fonamental entre les diverses forces polítiques que expressen el pluralisme polític en les institucions que hi participen.

Reiterant el títol competencial de la LO 8/1994, la reforma de l'Estatut d'autonomia aprovada per la LO 12/1999, de 6 de maig, disposa que la comunitat autònoma té competències exclusives sobre qüestions ambientals diverses¹, com l'ordenació del territori i urbanisme, l'explotació d'aigües continentals d'interès per a la comunitat autònoma, o la caça i la pesca fluvial i la protecció dels ecosistemes on tenen lloc. D'altra banda, compta amb les competències de desplegament i execució en matèria d'indústria, muntanyes, sector forestal i espais naturals protegits, sector miner i energètic, vies pecuàries i normes addicionals de protecció ambiental. En general, se segueix l'esquema desenvolupat per altres comunitats autònomes, sense que el seu sistema normatiu ambiental compti amb cap característica destacada, si s'exceptua el règim de

¹ BRUFAO CURIEL, P., “Las competencias en materia de medio ambiente, urbanismo y ordenación del territorio”, Blanco-Morales, P. (coord.), *El Derecho de Extremadura. Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Asamblea de Extremadura, Mérida, 2005.

cooperació transfronterer amb Portugal, un dels exemples del qual és el parc natural Tajo Internacional, aprovat per la Llei 1/2006, de 7 de juliol.

2. Novetats jurídiques del dret ambiental extremeny

El marc competencial propi d'Extremadura i el seu grau d'industrialització escàs fan que l'intervencionisme públic normatiu no abasti les cotes que han aconseguit altres comunitats autònomes i que tampoc no difereixi en un grau rellevant de les pautes marcades en l'àmbit estatal i comunitari europeu. En aquest últim semestre, a banda de les ordres periòdiques de veda de caça i pesca, destaca únicament la nova normativa sobre tancaments cinegètics i parcs zoològics.

Ens aturarem un moment en l'Ordre de 14 de gener de 2010 de vedes de pesca fluvial per a l'any 2010, que desplega la Llei 8/1995, de 27 d'abril, de pesca d'Extremadura. La qüestió es relaciona amb l'expansió de les espècies invasores o al·lòctones i amb la previsió normativa de la Llei 42/2007, de 27 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, l'article de la qual 62.3 e) estableix que “pel que fa a l'activitat cinegètica i aquícola, es prohibeix introduir espècies al·lòctones. Si hi ha introduccions accidentals o il·legals, no es podrà autoritzar en cap cas l'aprofitament cinegètic o piscícola, i es promouran les mesures apropiades de control d'espècies per eradicar-les”. Entenem que deixar anar espècies al·lòctones, com l'anomenada truita irisada, d'origen americà, i certes varietats centreeuropees de truita comuna, no té cap indicatiu de legalitat, perquè contravé la normativa internacional, comunitària i nacional. D'acord amb l'article 8 h) del Conveni sobre la diversitat biològica, en el qual la Comunitat Europea i Espanya són part contractant, totes les parts contractants “han d'impedir que s'introdueixin, han de controlar o eradicar les espècies exòtiques que amenacin ecosistemes, els hàbitats o les espècies”. En aquesta línia, comptem amb la Decisió VI/23 sobre espècies exòtiques que amenacen els ecosistemes, els hàbitats o les espècies, l'annex de la qual estableix els principis d'orientació per prevenir, introduir i mitigar-ne els impactes. D'altra banda, el conveni de Berna de 1979 relatiu a la conservació de la vida silvestre a Europa, del qual Espanya és part, estableix en l'article 11.2, que cada part signant “haurà de controlar estrictament la introducció d'espècies exòtiques”. Quant al dret de la UE, d'aplicació prioritària en cadascun dels estats membres, la Directiva 92/43/CEE (directiva d'hàbitats), norma principal d'espècies salvatges, i en relació directa amb el principi de precaució del Tractat de la UE, en l'article 22 b) estableix que: “Els estats membres

hauran d'assegurar que la introducció d'una espècie no afectarà els hàbitats, la flora i la fauna naturals.” D'acord amb l'article 52.2 de la nova Llei 42/2007,² de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, que va entrar en vigor el dia 15 de desembre de 2007: “Les administracions públiques competents han de prohibir la introducció d'espècies, subespècies o races geogràfiques al·lòctones quan siguin susceptibles de competir amb les espècies silvestres autòctones, alterar-ne la puresa genètica o els equilibris ecològics.” En conseqüència, la solta de la truita truita i estirps al·lòctones de truita comuna que certes comunitats autònomes i algunes entitats privades de pesca anomenada *esportiva* emprenen per a les soltes d'exemplars, constitueixen una clara contravenció d'aquest imperatiu que amb caràcter bàsic per a totes les comunitats autònomes recull la Llei 42/2007. Per tant, aquesta ordre de vedes incorre en il·legalitat quan promou i autoritza la pesca d'aquestes espècies invasores, cosa generalment i desgraciadament molt comuna en altres llocs com Aragó, Madrid, Astúries o Catalunya.

Una de les afeccions més grans al medi natural és compartimentar espais reduïts, ja sigui per obres d'infraestructures lineals, per la destrucció de l'hàbitat o per la construcció de grans closos que impedeixen els moviments naturals de les poblacions d'animals silvestres. A Extremadura hi ha enormes extensions de terrenys sotmeses a règim cinegètic, alhora que un nombre respectable de finques rústiques sotmeses a diverses empreses agràries, on la caça té un paper primordial en els usos econòmics. Moltes d'aquestes finques se circumden amb tanques anomenades *cinegètiques* i a la vegada se subdivideixen en parcel·les més petites, i incompleixen generalment el que s'ha estipulat en la normativa ambiental sobre tanques de caça, a la qual cosa s'hi afegeix la confusió que hi ha a les deveses en què hi ha aprofitaments cinegètics i agropecuaris. El dret recollit en l'article 388 del Codi civil (“els propietaris podran tancar o encerclar les heretats per mitjà de parets, rases, bardisses vives o mortes, o de qualsevol altra manera, sense perjudici de les servituds constituïdes sobre aquestes”) es veu molt influït per la normativa ambiental, que ja en la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestre, recollia limitacions a la seva instal·lació serioses, perquè al costat de la reducció d'hàbitats disponible, aquestes tanques artificialitzen la caça, la minva de les poblacions d'animals silvestres i l'erosió del terreny circumdant i de les vies d'accés.

² 2 BLASCO MARTÍNEZ, J.M., BRUFAO CURIEL, P. y RODRÍGUEZ RUIZ, C., *Informe sobre la ilegalidad de las sueltas masivas de trucha arco-iris (Oncorhynchus mykiss) y variedades alóctonas de trucha común (Salmo trutta) con fines de pesca deportiva*. AEMS-Ríos con vida, Madrid, 2010.

Actualment, l'article 62.3.f de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, obliga que les tanques de terrenys s'instal·lin en unes condicions tals que, en tot el perímetre, no impedeixin que circuli fauna silvestre no cinegètica i que evitin riscos d'endogàmia en la cinegètica. Per la seva banda, l'article 57.4 de la Llei 8/1998, de 26 de juny, de conservació de la natura i espais naturals d'Extremadura, en la redacció de la Llei 9/2006, de 23 de desembre, estableix que, per garantir la conservació de les espècies, la integritat dels seus hàbitats naturals i el trànsit caldrà autorització per instal·lar o reposar tanques o tancaments de terrenys rurals al territori de la comunitat autònoma d'Extremadura que no s'ajustin a les prescripcions que es determinin reglamentàriament. En desplegament d'aquesta normativa s'ha aprovat el Decret 24/2010, de 26 de febrer, pel qual es regulen les condicions per instal·lar tancaments cinegètics i no cinegètics, les característiques tècniques dels quals remetent als annexos del Decret, i en són les característiques principals el fet que han d'evitar l'endogàmia de les poblacions animals i el fet que perjudiquin els moviments de la fauna no cinegètica.

La situació dels parcs zoològics i la regulació han experimentat un avanç molt important en els últims anys, a causa, principalment, de la preocupació per la situació de les fonts de subministrament dels exemplars instal·lats i les condicions com a "benestar animal". Com es recull en l'exposició de motius de la Llei 31/2003, de 27 d'octubre, de conservació de la fauna silvestre als parcs zoològics: "El Consell de la Unió Europea, amb data 29 de març de 1999, ha adoptat la Directiva 1999/22/CE, relativa al manteniment d'animals salvatges en parcs zoològics, a fi d'establir una base comuna als estats membres que propiciï l'aplicació correcta de la legislació comunitària en matèria de conservació de la fauna silvestre, i que, d'altra banda, asseguri l'exercici per als parcs zoològics del seu important paper en l'educació pública, la investigació científica i la conservació de les espècies. Amb aquesta finalitat, la directiva exigeix establir un règim d'autorització i d'inspecció dels parcs zoològics, que garanteixi el compliment de condicions bàsiques de sanitat, benestar i seguretat, per mantenir la bona salut física i psíquica dels animals salvatges que habiten en aquests parcs." Aquesta llei de 2003 omplia un important buit legal quant a la conservació *ex situ* d'espècies animals salvatges, centrada, des dels seus orígens, escassament en qüestions sanitàries.

En desplegament d'aquesta normativa comunitària i estatal, s'ha publicat el Decret 11/2010, de 29 de gener, pel qual es regulen els parcs zoològics a Extremadura, els

antecedents immediats dels quals es basen en l'existència de nuclis zoològics com el d'Almendralejo (Badajoz) conservat al seu dia en pèssimes condicions i que va motivar la retirada de la llicència i el tancament definitiu. Aquest decret segueix el model establert per la llei nacional i, per tant, inclou les condicions d'habitabilitat, profilaxi, reproducció en captivitat, de benestar animal i d'alimentació.