

Extremadura: el protagonismo de la jurisprudencia sobre aguas

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA
FLOR ARIAS APARICIO

Sumario.—I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—II. LEGISLACIÓN.—III. ORGANIZACIÓN.—IV. EJECUCIÓN.—V. JURISPRUDENCIA.—VI. LISTA DE LOS RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.—

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Un año más, la política medioambiental de la Junta de Extremadura se ha caracterizado en este 2013 por lo poco significativa que ha resultado la producción normativa sobre medio ambiente. No deja de ser extraordinariamente llamativo el contraste del empeño que puso el “poder estatuyente” a la hora de reflejar sus preocupaciones por la protección medioambiental en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011 (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011), en consonancia con las inmensas riquezas medioambientales de nuestra región, y el escasísimo interés que han demostrado tanto el poder legislativo como el ejecutivo autonómicos a la hora de desarrollar esas previsiones.

En efecto, la norma estatutaria fija entre los “elementos diferenciales” propios de Extremadura “la calidad de su medio ambiente” (a los que pueden sumarse otros elementos conexos como: “el predominio del mundo rural” o “la baja densidad de su población y su dispersión”). Estos elementos son los que, junto con los principios rectores recogidos en su artículo 7, deben guiar la actuación de los poderes públicos

extremeños, que “emanan del pueblo, de la Constitución y del Estatuto”, y que asumen “el ejercicio de su autogobierno regional, la defensa de su propia identidad y de sus valores, así como la mejora y promoción del bienestar de los extremeños” (art. 1, apartados 2 y 3). Entre estos principios rectores ocupa un lugar destacado el medio ambiente, y es que los poderes públicos extremeños “perseguirán un modelo de desarrollo sostenible y cuidarán 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”, y “sus políticas contribuirán proporcionadamente a los objetivos establecidos en los acuerdos internacionales sobre lucha contra el cambio climático” (art. 7, apartado 7). Junto a la protección del medio ambiente, el Estatuto establece otros principios rectores conexos de la actividad de los poderes públicos autonómicos como el desvelo “por un uso racional del agua y por su distribución solidaria entre los ciudadanos que la precisen” o el favorecimiento de las “medidas para el ahorro y la eficiencia energética” y el apoyo a “la generación de energías renovables” (art. 7, apartados 8 y 9).

Estas previsiones estatutarias, junto a los “títulos competenciales esenciales” de la Comunidad de Extremadura ligados más o menos directamente a la protección medioambiental, no han tenido ningún desarrollo legislativo durante la presente legislatura iniciada tras las elecciones de mayo de 2011, con una mayoría simple en la Asamblea de Extremadura de la coalición Partido Popular-Extremadura Unida (PP-EU) y con un gobierno autonómico de este mismo color político. De igual modo, las disposiciones reglamentarias han sido muy reducidas en su número y en su importancia objetiva y han regulado aspectos vinculados a la actividad cinegética y a los bosques y su aprovechamiento. Sí es destacable, por su abundancia, las múltiples convocatorias de subvenciones y ayudas cofinanciadas con fondos europeos sobre una gran variedad de aspectos dirigidos a proteger el medio ambiente: ayudas para la utilización de medios de producción agropecuaria compatibles con el medio ambiente; ayudas para la regeneración y mejora de terrenos adhesionados; ayudas para el mantenimiento, la conservación, el fomento y la mejora de la riqueza cinegética; ayudas para incrementar el valor económico de los bosques extremeños, etcétera.

En el plano de la organización, se amplía la estructura organizativa implantada en el año 2011 al inicio de la legislatura al reubicar, por razones de eficacia, eficiencia y coordinación de políticas públicas, en la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, la Dirección General de Industria y Energía (vinculada hasta ahora a la Consejería de Empleo, Empresas e Innovación). Cabe destacar igualmente la creación de dos nuevos órganos administrativos colegiados: la Comisión de Salud Ambiental, con tareas de asesoramiento y consulta (Decreto 82/2013, de 21 de mayo), y el Consejo Extremeño de Fondos Europeos 2014-2020 (Decreto 39/2013, de 19 de marzo), con funciones de diagnóstico y diseño de programas, objetivos temáticos y acciones clave para el desarrollo rural y el medio ambiente. Por otra parte, en relación con la agricultura ecológica, se designa a la Dirección General de Agricultura y Ganadería como autoridad de control y certificación respecto de todas las actividades

vinculadas con la producción ecológica y los productos ecológicos (Decreto 29/2013, de 12 de marzo).

En claro contrapunto con la escasa atención normativa que ha tenido el medio ambiente en 2013 se encuentra la reseñable actividad jurisdiccional en este ámbito material, temporal y territorial, tanto por su cantidad como por su importancia, fundamentalmente referida a conflictos con el agua y que comprende aspectos relativos tanto al control de la actividad sancionadora como a los efectos de la inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas de aprovechamientos acuíferos, a la determinación de responsabilidad patrimonial de la Administración por inundaciones provocadas por desbordamientos de ríos o por el funcionamiento defectuoso de infraestructuras hidráulicas, o a propósito del canon al agua. Otro grupo considerable de resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura han tenido por objeto la naturaleza jurídica del impuesto autonómico sobre instalaciones que inciden sobre el medio ambiente. De manera reiterada el Alto Tribunal ha resuelto el carácter extrafiscal del impuesto medioambiental al considerar que la finalidad del mismo es la asunción por los titulares de actividades generadoras de riesgos de la responsabilidad por las mismas mediante el abono de un tributo que pretende favorecer la producción de energías renovables.

II. LEGISLACIÓN

En los últimos tres años, la Comunidad Autónoma de Extremadura no ha aprobado ninguna ley sobre medio ambiente y la actividad normativa se ha centrado en el desarrollo de previsiones legales, tanto estatales como autonómicas, de forma discontinua en el tiempo y la extensión. A lo largo de 2013, el número de verdaderas normas reglamentarias dictadas por la Junta de Extremadura en pleno ha sido de cinco con un alcance y una importancia ciertamente limitada: dos de estas disposiciones se refieren a la actividad cinegética, otra a los aprovechamientos forestales, una más a la agricultura ecológica y otra a la salud ambiental. Estas dos últimas disposiciones se dirigen, en particular, a modificar, la primera, y crear, la segunda, órganos administrativos y de ellas nos ocupamos *infra* en el apartado de organización. La mayor parte de las disposiciones del Gobierno extremeño con una finalidad medioambiental no tienen, sin embargo, una función regulatoria general de vigencia en principio indefinida, sino que, enmarcadas dentro de la clásica actividad administrativa de fomento, están destinadas al establecimiento de bases reguladoras de ayudas que directa o indirectamente tienen efecto sobre la protección del medio ambiente en el ámbito de la Comunidad Autónoma. A ellas nos referimos en el apartado relativo a ejecución.

La norma más significativa del período es el Reglamento por el que se regulan los terrenos cinegéticos y su gestión, aprobado por el Decreto 89/2013, de 28 de mayo (DOE núm. 104, de 31 de mayo de 2013). Esta norma, dictada con base en las competencias autonómicas exclusivas en materia de caza y explotaciones cinegéticas, constituye uno de los dos reglamentos generales de desarrollo de la Ley de Caza de

Extremadura de 2010. El otro Reglamento, aprobado mediante Decreto 91/2012, de 25 de mayo, está destinado a la gestión cinegética y al ejercicio de la caza y ha sido parcialmente modificado por la disposición final primera del Decreto 89/2013. Partiendo de la gran trascendencia tanto social (en cuanto que va “asociada a la cultura y al ocio”) como económica (en tanto que “aporta alternativas y complementos al desarrollo y empleo rural”) de esta actividad en nuestra Comunidad Autónoma, el Decreto 89/2013 clasifica y regula, en primer término, los terrenos distinguiendo entre los terrenos no cinegéticos y los cinegéticos (en este último supuesto, se subdistingue a su vez entre: terrenos cinegéticos bajo gestión pública –reservas de caza y cotos regionales de caza–, los cotos de caza –cotos sociales, cotos privados de caza y refugios para la caza– y las zonas de caza limitada), ordenando, asimismo, las zonas de seguridad que pretenden garantizar una adecuada protección para las personas y sus bienes. En segundo término, establece el régimen jurídico del registro de las diferentes categorías de terrenos, así como su señalización. Por último, regula las sociedades locales de cazadores y otras entidades colaboradoras en tanto que actores fundamentales de la gestión cinegética en Extremadura.

Existe una segunda disposición general dictada por el gobierno extremeño durante este período ligada a la caza: el Decreto 226/2013, de 3 de diciembre (DOE núm. 235, de 5 de diciembre de 2013). Esta norma, apelando precisamente a la Ley autonómica de caza (si bien es cierto que también lo hace a la legislación tanto estatal como autonómica de patrimonio natural y de espacios naturales protegidos), establece el régimen jurídico relativo a la instalación, la modificación y la reposición de los cerramientos cinegéticos (que son aquellos que se instalan en terrenos cinegéticos con la finalidad de evitar “en ambos sentidos” el paso de determinadas especies cinegéticas, bien para la gestión de estas especies o bien para la protección de determinados bienes) y de los cerramientos no cinegéticos (que se definen de manera negativa, esto es, por exclusión: los restantes cerramientos).

Los aprovechamientos forestales son objeto de atención de una tercera norma reglamentaria de la Junta de Extremadura: el Decreto 13/2013, de 26 de febrero (DOE núm. 45, de 6 de marzo de 2013; corrección de errores en DOE núm. 98, de 23 de mayo de 2013). Esta norma, dictada en virtud de la competencia autonómica de desarrollo normativo y ejecución en materia de montes y aprovechamientos forestales, y con expresa invocación tanto de la Ley estatal de Montes de 2003 como de la Ley autonómica sobre la Dehesa de Extremadura de 1986, regula el procedimiento administrativo (distinguiendo entre un sistema autorizatorio y otro de meras comunicaciones previas) para la realización de aprovechamientos forestales (entre ellos, aprovechamientos maderables y leñosos, cortas de árboles, apostados, resolveos, repoblaciones forestales, cambios de especie, vías forestales...) en montes y otras superficies pobladas con especies forestales que no estén gestionados por la administración forestal de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Entre las peculiaridades de esta norma reglamentaria se encuentra la del establecimiento de los fundamentos del régimen

jurídico de los cultivos energéticos forestales orientados a la producción de biomasa de origen forestal.

III. ORGANIZACIÓN

La composición de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía se amplía orgánica y funcionalmente al atribuírsele competencias en materia de ordenación y promoción industrial, minas y distribución de energía, que venía ejerciendo la Consejería de Empleo, Empresas e Innovación, y que atribuye a aquella el Decreto del Presidente 9/2013, de 7 de octubre, por razones de eficacia, eficiencia y de una mayor coordinación de las políticas públicas. Asume estas funciones la Dirección General de Industria y Energía, órgano directivo que pasa a formar parte de la Consejería junto a la Secretaría General; la Dirección General de Agricultura y Ganadería; la Dirección General de Desarrollo Rural; la Dirección General de Política Agraria Comunitaria; la Dirección General de Medio Ambiente y el Consejo de Dirección (Decreto 184/2013, de 8 de octubre, por el que se modifica el Decreto 209/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía –DOE núm. 195, de 9 de octubre de 2013–).

Extremadura ha sido, ciertamente, una receptora neta de fondos europeos durante el período 2007-2013, unos fondos que han servido para cofinanciar líneas de ayuda con clara finalidad de protección medioambiental. Y nuestra tierra, en tanto que región incluida dentro de la categoría de “menos desarrollada”, seguirá siendo receptora preferente de un volumen significativo de dinero procedente de los nuevos Fondos del Marco Estratégico Común para el período plurianual 2014-2020, que, entre otros fines, tendrán como seguros destinos el desarrollo rural y el medio ambiente, que es la gran riqueza –en un equilibrio inestable– de nuestra Comunidad Autónoma. En este contexto, la Junta de Extremadura ha creado el Consejo Extremeño de Fondos Europeos 2014-2020 mediante el Decreto 39/2013, de 19 de marzo (DOE núm. 59, de 26 de marzo de 2013), como “órgano especializado interorgánico” con la doble finalidad de, por un lado, efectuar un diagnóstico de la situación actual de nuestra región, analizando sus actuales necesidades de desarrollo tras la evaluación del impacto de los fondos europeos recibidos en el período 2007-2013, y de, por otro, y sobre todo, proceder al diseño de los programas, objetivos temáticos y acciones clave que deberán centrar el futuro destino de los fondos europeos que correspondan a Extremadura, “formulando propuestas que, aportando el rigor técnico necesario, promuevan un amplio consenso de la sociedad y establezcan las bases que permitan la participación y debate tanto de los órganos de la Junta de Extremadura, gestores de dichos Fondos, como de los ciudadanos y agentes políticos, sociales y económicos de la Región”.

La agricultura ecológica es objeto de atención para asegurar la transparencia en todas las fases de este modelo de producción agraria. En cumplimiento de los re-

querimientos europeos sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos (Reglamento CEE 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, desarrollado por el Reglamento CE 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2008, y el Reglamento CE 1235/2008 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2008), se produce la modificación de la regulación del Comité de Agricultura Ecológica de Extremadura (CAEX), creado por el gobierno extremeño en el año 2009 (Decreto 29/2013, de 12 de marzo –DOE núm. 54, de 19 de marzo de 2013; corrección de errores en DOE núm. 216, de 8 de noviembre de 2013–), y que se concreta en la designación de la Dirección General de Agricultura y Ganadería como autoridad de control y certificación en relación con las actividades de producción, elaboración, comercialización e importación de productos ecológicos, así como se establecen los mecanismos de inscripción, renovación y actualización de datos en los distintos registros de producción ecológica creados por el Decreto 42/2009, de 6 de marzo.

El Decreto 82/2013, de 21 de mayo (DOE núm. 101, de 28 de mayo de 2013), tiene por objeto, en el marco de las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución en materia de sanidad y salud pública, y como desarrollo parcial de la Ley de Salud Pública de Extremadura de 2011, la creación y regulación de la Comisión de Salud Ambiental de Extremadura. La salud ambiental comprende, según la normativa autonómica en la materia, “el conjunto de habilidades y técnicas que las Administraciones Públicas, entidades, organismos y empresas ponen al servicio del ciudadano para garantizar la disminución o eliminación de los efectos perjudiciales que para la salud puedan causar las agresiones físicas, químicas o biológicas a las que la población está expuesta”. Esta Comisión de Salud Ambiental se constituye así, como órgano administrativo colegiado adscrito a la Consejería competente en materia de sanidad orientado, por un lado, a la coordinación e interrelación de las distintas unidades administrativas autonómicas con competencias en este ámbito sanitario y, por otro, al desempeño de tareas de consulta y asesoramiento en este campo.

IV. EJECUCIÓN

Las dos principales fuentes de financiación de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía son el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER, y el Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA. El presupuesto de que dispone en este año 2013 aumenta con respecto al del año anterior debido, principalmente, a la reprogramación de estos fondos europeos, mientras que los proyectos financiados con transferencias del Estado disminuye (Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013.). La sostenibilidad del entorno medioambiental constituye uno de los pilares de la política que desarrolla la Consejería en 2013, con importantes partidas destinadas a inversiones en infraestructuras para el fomento de la protección de la biodiversidad y la naturaleza; gestión cinegética y conservación de espacios forestales; y ayudas para la gestión sostenible de espacios naturales. Es destacable la inversión

en materia forestal a través del Plan de Lucha contra los Incendios Forestales de Extremadura, así como se mantienen vivos los Proyectos de Educación Ambiental (proyectos dirigidos a la sensibilización pública sobre la problemática de los residuos, el ahorro de energía, el ahorro del agua y mejora del entorno a través de campañas de divulgación, exposiciones temáticas, seminarios...) y los Proyectos de Conservación de la Naturaleza (proyectos orientados a campañas de información y sensibilización sobre el cambio climático, la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos, los espacios protegidos; estudios de especies protegidas incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura...).

Las ayudas como vía para la protección del medio ambiente

La actividad de fomento es, sin duda, el ámbito cuantitativamente más importante de los decretos adoptados año tras año por la Junta de Extremadura. Entre las disposiciones gubernamentales en materia de ayudas adoptadas por el Gobierno extremeño durante este año 2013 pueden destacarse, sin ningún ánimo de exhaustividad, las referidas al establecimiento de bases reguladoras para la concesión de subvenciones y otros tipos de ayudas públicas gestionadas por la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, y cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) –dentro del Programa de Desarrollo Rural de Extremadura para el período 2007-2013–, en relación con: a) La utilización de métodos de producción agropecuaria compatibles con el medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 4/2013, de 29 de enero –DOE núm. 21, de 31 de enero de 2013–); b) La regeneración y otras actuaciones de mejora en terrenos forestales adhesionados de la Comunidad Autónoma de Extremadura, entendiéndose por terrenos forestales adhesionados “las formaciones vegetales de alto valor natural características del paisaje extremeño, dotadas de una estructura arbórea abierta, poblada principalmente por especies del género *Quercus*, y de un estrato herbáceo o de matorral serial, las cuales son consecuencia de una forma tradicional de uso agrario sostenible compatible con el aprovechamiento silvopastoral extensivo” (Decreto 22/2013, de 5 de marzo –DOE núm. 51, de 14 de marzo de 2013–); c) La ejecución del proceso de participación social para el desarrollo rural en Extremadura a través de la creación de estructuras estables de participación, la consolidación y dinamización de las existentes y la aplicación de una metodología basada en la participación, la cooperación y el compromiso de los ciudadanos (Decreto 30/2013, de 12 de marzo –DOE núm. 54, de 19 de marzo de 2013–); d) El apoyo a las empresas (microempresas y PYMES) que realicen inversiones productivas que fomenten la diversificación y dinamización económica de los municipios tabaqueros de la provincia de Cáceres (Decreto 42/2013, de 26 de marzo –DOE núm. 62, de 2 de abril de 2013; corrección de errores en DOE núm. 78, de 24 de abril de 2013–); e) La realización de proyectos de conservación de la naturaleza en la Comunidad Autónoma de Extremadura destinados a implicar a la sociedad en los principales problemas de conservación de las especies y espacios protegidos de Extremadura (Decreto 43/2013, de 26 de marzo –DOE núm. 62, de 2 de abril de 2013–); f) La asistencia a los titulares de explotaciones agrarias en Extremadura con el fin de sufragar los gastos, en concepto de honorarios, ocasionados por la utilización de los

servicios de asesoramiento, cuyos informes tengan por objeto evaluar y proponer mejoras para la rentabilidad global y el comportamiento ambiental de sus explotaciones buscando la optimización de los recursos hídricos y energéticos, la conservación de la biodiversidad o las actuaciones tendentes a la mitigación del cambio climático (Decreto 59/2013, de 23 de abril –DOE núm. 81, de 29 de abril de 2013–); g) El mantenimiento, la conservación, el fomento y la mejora de la riqueza cinegética de la Comunidad Autónoma, con sendas líneas de ayudas para las sociedades locales de cazadores, por un lado, y para los titulares de cotos privados de caza, por otro (Decreto 114/2013, de 2 de julio –DOE núm. 131, de 9 de julio de 2013; corrección de errores en DOE núm. 192, de 4 de octubre de 2013–); h) La ejecución de actuaciones destinadas a contribuir al desarrollo socioeconómico de las tierras no agrícolas y a la conservación y mejora del patrimonio rural (Decreto 139/2013, de 30 de julio –DOE núm. 155, de 12 de agosto de 2013–); i) El fomento de actuaciones que incrementen el valor económico de los bosques extremeños (Decreto 247/2013, de 30 de diciembre –DOE núm. 7, de 13 de enero de 2014–).

La actividad administrativa con incidencia medioambiental

Existe un grupo de resoluciones gubernamentales extremeñas (con la forma de Decretos de la Junta de Extremadura) meramente administrativas, y carentes, por tanto, de cualquier alcance normativo, que se enmarcan dentro de la potestad expropiatoria autonómica y que tienen como objeto la declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de obras hidráulicas de pequeña magnitud para hacer frente a los peligros ligados a inundaciones (obras de encauzamiento de arroyos) y, sobre todo, a graves problemas de saneamiento de vertidos de aguas residuales (obras de construcción de emisarios, de colectores y de estaciones depuradoras de aguas residuales) y de desabastecimiento de agua potable (obras de mejora del abastecimiento a pequeñas poblaciones y de construcción de estaciones de tratamiento de agua potable) que conllevan importantes riesgos higiénico-sanitarios y de contaminación medioambiental. La realización de estas obras hidráulicas corresponde en el ámbito autonómico de actuación a la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo, que ejerce las competencias de la Comunidad de Extremadura en materia de abastecimiento de aguas, encauzamiento y defensa de márgenes, saneamiento y depuración de aguas residuales, y coordinación de las políticas autonómicas en relación con el agua.

V. JURISPRUDENCIA

Las decisiones del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Extremadura con repercusiones ambientales durante este año son realmente numerosas. Destacan de manera específica, tanto por su cantidad como por su importancia, las sentencias dictadas en materia de aguas por el Alto Tribunal autonómico. Son significativos también los pronunciamientos referidos a la naturaleza extrafiscal de los tributos dirigidos a tutelar el medio ambiente. Agrupamos a continuación los campos principales a los que se extienden estas resoluciones.

El control de la actividad sancionadora de la Confederación Hidrográfica del Guadiana

Este es, sin duda, el bloque de resoluciones jurisdiccionales más numeroso en materia de aguas. Dentro de este grupo destacan, a su vez, aquellas Sentencias que resuelven las impugnaciones contra resoluciones del Presidente de la referida Confederación, cuya sede se encuentra en la ciudad de Badajoz, en las que se procede a la sanción y a la determinación de los daños provocados al dominio público hidráulico por la detracción de un volumen de agua de un pozo superior al permitido (o de un pozo directamente no autorizado o clandestino). En ellas se abordan, de manera ciertamente casuística, cuestiones tales como el valor de las denuncias efectuadas por los agentes medioambientales del servicio de vigilancia del dominio público hidráulico, a los que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1166/2013, de 31 de octubre, califica de “agentes de la autoridad”, y que sólo deben ratificar las denuncias cuando éstas sean la única prueba obrante en el expediente: “(...) no podemos aceptar que la ratificación de la denuncia fuera imprescindible para considerar que el parte de denuncia es prueba de cargo, pues ello es así cuando se trata de la única prueba existente en el expediente. Pero en nuestro caso tenemos las pruebas objetivas de las fotografías y de los planos de ortofoto, que hacen innecesaria la ratificación, al igual que ocurre con las denuncias de tráfico que se basan en medios de captación y reproducción de imágenes que permiten la identificación del vehículo” (FD 9º *in fine*).

Sobre la determinación de si vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva la utilización para la imposición de una sanción de normas que no estaban ni publicadas ni en vigor (como el Plan de Ordenación de las Extracciones de 1994, que tenía un plazo temporal de vigencia que finalizaba el 31 de diciembre de 2002, y que ni se prorrogó ni se publicó nunca en el BOE, pese a que tiene naturaleza normativa), considera el TSJ que, por un lado, el recurso indirecto frente a reglamentos no resulta una vía procesal adecuada para denunciar los posibles vicios de forma de que pudiese adolecer una norma jurídica (como un Plan de Ordenación de las Extracciones), “quedando el recurso indirecto tan sólo para depurar con ocasión de su aplicación los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir las disposiciones reglamentarias”; y que, por otro lado, “por encima del Plan de Ordenación de Extracciones se encuentran normas jurídicas plenamente vigentes y que sirven de sustento al régimen de extracciones fijado para el año 2009”, y es que el Reglamento del Dominio Público Hidráulico “establece la facultad de adoptar medidas de limitaciones de extracción, en el caso de declaración de sobreexplotación como es notorio que concurre en el acuífero de la Mancha Occidental, mientras se aprueba el Plan de Ordenación de Extracciones”, o, en otros términos, y “aun aceptando la tesis de la demanda de que el Plan del año 1994 ni fue publicado ni está prorrogado, ello no impide que la Administración apruebe el Régimen de Explotación para el año 2009 (que es el nos interesa por ser el vulnerado), mientras se tramitaba el que ahora es el nuevo Plan aprobado en el año 2010”.

La cuantificación de los daños al dominio público por detracción de un exceso de agua autorizada se efectuará mediante la lectura de los caudalímetros, pero en el caso

de que no existan o no consten de manera fehaciente sus lecturas se realizará por los servicios de vigilancia del dominio público hidráulico aplicando la tabla de cultivos y el período de riegos establecidos en el correspondiente Régimen de Explotación –y que, aunque no está publicado en el BOE, sí lo está en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha–, sin que sea “causante de indefensión” el hecho de “no haber citado previamente al denunciado para que hubiera estado presente en las pruebas de cargo”. Precisa, en este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1166/2013, de 31 de octubre, que “la índole de las investigaciones e inspecciones en materia de riego con pozos subterráneos (que tiene por objeto obras e instalaciones situadas en las propiedades de los sujetos a investigación) y la trascendencia de las mismas (evitar abusos en un bien escaso como es el agua, fuente de riqueza fundamental en la zona donde está situada la captación que nos ocupa) hacen imprescindible que los agentes de la autoridad puedan llevarlas a cabo sin el previo requerimiento a su titular, so pena de privarles de efectividad. A cambio de ello se observa que las denuncias (fruto de la apreciación personal del agente) son corroboradas con elementos objetivos (ortofotos, fotografías, etc.) que permiten excluir cualquier atisbo de arbitrariedad” (FD 7º *in fine*).

En la fijación de la prescripción de una infracción por detracción de aguas de un pozo no autorizado, la fecha *a quo* no viene determinada por la apertura del pozo, sino que “la detracción o derivación de aguas se produce tantas veces como se sustraiga agua del pozo, a modo de infracción continuada, debiendo entenderse como una acción autónoma e independiente de la apertura cuando ésta no es objeto de denuncia” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1132/2013, de 24 de octubre, FD 3º).

Otros asuntos se refieren al control de si respetan el principio de tipicidad en el ámbito sancionador las sanciones impuestas por exceder el riego efectuado el volumen de aguas autorizado para un pozo (esto es lo que sucede en, entre otras, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 15/2013, de 15 de enero; 369/2013, de 21 de marzo; o 1166/2013, de 31 de octubre); por proceder al riego de una superficie distinta a la autorizada (como ocurre, a título ejemplificativo, en el asunto juzgado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 854/2013, de 9 de julio); o por la detracción de aguas de un pozo no autorizado (esto sucede, por ejemplo, en el supuesto de hecho enjuiciado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1132/2013, de 24 de octubre).

La casuística desciende hasta la recalificación por el propio órgano jurisdiccional de las sanciones impuestas por la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Guadiana al alterarse durante la tramitación del proceso contencioso-administrativo el régimen sancionatorio, de tal forma que el TSJ califica, aplicando de manera retroactiva la norma punitiva más favorable, como infracción leve la derivación o el alumbramiento de aguas sin un título jurídico habilitante cuando el órgano administrativo la había calificado como menos grave. En este sentido, y a título de ejemplo, en

relación con una resolución administrativa sancionadora (consistente en una multa de 6010,13 euros, con una indemnización de daños de 535,25 euros y con orden de clausura del pozo), dictada por el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana el día 30 de septiembre de 2011, por la comisión de una infracción menos grave *ex* art. 116.3.b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 (consistente en “la detracción de aguas de un pozo sin autorización”), la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1132/2013, de 24 de octubre, considera que: “(...) la infracción de detracción de aguas de la letra b) del art. 116.3 TRLA sólo podía ser calificada como menos grave, pues no se incluía en el art. 315 [del Reglamento del Dominio Público Hidráulico] sino únicamente en el art. 316. Recientemente, el RDPH ha vuelto a ser modificado por Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre (...). Con esta modificación se introduce expresamente la infracción de detracción de aguas prevista en la letra b) del art. 116.3 del TRLA como infracción leve –al igual que la de vertidos contaminantes de la letra f)– fijando como criterio el importe de los daños causados, siempre que no superen los 3000 euros (...). Expuesto lo anterior, de acuerdo con el principio de norma más favorable, debe aplicarse la modificación aprobada, considerar la infracción imputada como leve en lugar de como menos grave, pues los daños causados no superan los 3000 euros, y rebajar el importe de la sanción impuesta, fijándola en 1070,50 euros” (FD 4º).

Un último tipo de resoluciones administrativas de naturaleza sancionatoria impugnadas son las derivadas de vertidos no autorizados. En este ámbito se sitúa, por ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 39/2013, de 22 de enero, que considera contraria al principio de reserva de ley en materia sancionatoria (art. 25.1 CE) una sanción por una infracción menos grave tipificada en la Ley de Aguas [art. 116.3.f)], en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico [art. 316.g)] y, en última instancia, en la Orden MAM/85/2008. Para llegar a esta conclusión, el TSJ recuerda la doctrina del Tribunal Supremo declarando la nulidad de la citada norma ministerial “en cuanto establece criterios para la determinación de los daños al demanio público como pautas para la tipificación de las infracciones administrativas en materia de aguas”. El TSJ confirma, sin embargo, la valoración de los daños que el vertido en cuestión provoca al dominio público hidráulico, dado que la Orden de 2008, a pesar de que no sirve de cobertura para la actividad sancionadora de la Administración, sí que resulta plenamente válida cuando actúa únicamente “como parámetro y pauta de concreción del deber de indemnización de los daños ambientales que en ella se contemplan”.

Los pronunciamientos sobre las denegaciones de inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas de aprovechamientos acuíferos

En este grupo de Sentencias el TSJ de Extremadura confirma las resoluciones administrativas dictadas por la Confederación Hidrográfica del Guadiana denegando la inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas de determinados aprovechamientos por haberse solicitado la misma fuera del “plazo improrrogable de tres meses”

contado a partir de la entrada en vigor de la Ley 10/2001, de 5 de julio, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional. Ese plazo finalizó el día 27 de octubre de 2001. En esta jurisprudencia se recuerda que: a) La Ley de Aguas de 1985 contenía un régimen transitorio en cuya virtud los titulares de aguas privadas procedentes de manantiales, pozos o galerías, según la legislación anterior a esta norma legal, podían optar entre bien la transformación del régimen de las aguas hasta entonces privadas al propio de los bienes demaniales (“con un aprovechamiento temporal de las mismas durante 50 años, solicitando en el plazo de tres años contados desde la entrada en vigor de dicha Ley la inscripción en el Registro de Aguas, supuesto en el que, transcurrido dicho plazo, tiene un derecho preferente a la concesión de aguas privadas, que pasan a ser un bien demanial”) o bien su mantenimiento como un bien de naturaleza privada (esto es, “conservar la propiedad privada de las mismas solicitando la inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas con opción de mantener la titularidad del aprovechamiento como venía realizándose, supuesto en el que no gozan de la protección del Organismo de Cuenca. En este caso se mantienen sus derechos en los mismos términos que regían con anterioridad a la aprobación de la Ley de Aguas”); b) Estas anotaciones en el Registro de Aguas o en el Catálogo de Aguas Privadas tenían como finalidad el otorgamiento de “títulos de legitimidad de la utilización de unos concretos aprovechamientos que se sometían” al régimen jurídico establecido por la Ley de Aguas de 1985; “y ello con el fin de que los titulares pudieran hacerlos valer cuando fuera preciso”, sin necesidad de ninguna otra prueba sobre la existencia de los aprovechamientos; c) La inexistencia de tales anotaciones, que pudieron solicitarse hasta un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley 10/2001, no significa que no exista el derecho al aprovechamiento. Ahora bien, aunque el derecho siga existiendo, “su acreditación no puede ya canalizarse por la vía de tales títulos”, sino que habrá de probarse en cada caso mediante medios suficientes que acrediten la existencia del pozo con anterioridad al año 1986. En este contexto, el TSJ de Extremadura ha declarado “en numerosas ocasiones” que “el informe del Ayuntamiento o de la Cámara Agraria Local han servido para acreditar la preexistencia del aprovechamiento con fecha anterior a 1986” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 5/2013, de 15 de enero). En el asunto concreto resuelto por esta Sentencia se rechaza, no obstante, el valor probatorio del único documento aportado por la parte recurrente para demostrar la existencia de un pozo anterior a 1986. Ese documento, que era “un informe del Alcalde”, no fue aceptado porque “se basa ‘en los datos facilitados por el Servicio de Guardería Rural de este Término Municipal’, frase absolutamente imprecisa a los efectos pretendidos, que no se completa con los imprescindibles datos de identidad del guarda rural que los facilitó ni de la fecha de emisión de su informe”. Otras resoluciones que abordan la cuestión de la denegación de la inscripción de aprovechamientos en el Catálogo de Aguas Privadas son las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 98/2013, de 31 de enero; o 362/2013, de 21 de marzo.

La determinación de la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por inundaciones provocadas por desbordamientos de ríos o por el funcionamiento defectuoso de infraestructuras hidráulicas.

En este tipo de supuestos, y después de analizar los elementos legales y jurisprudenciales caracterizadores de la responsabilidad patrimonial de la Administración, concluye el TSJ de Extremadura en algún caso que los daños provocados en unos terrenos por el desbordamiento de un río no generan este tipo de responsabilidad porque las lluvias que originan esta situación constituyen un supuesto de fuerza mayor (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 421/2013, de 9 de abril), mientras que en otro supuesto parecido de desbordamiento de río por lluvias falla este Alto Tribunal en sentido contrario, porque ya se habían producido daños poco tiempo antes sobre los mismos terrenos sin que se hubiese producido desde que aconteció el primer siniestro en 2004 “la necesaria limpieza para evitar que volviera a ocurrir lo que desgraciadamente ha vuelto a ocurrir a primeros del año 2010” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 1298/2013, de 12 de diciembre). Estos dos pronunciamientos divergentes nos sirven para comprobar cómo la apreciación de la existencia o no de responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra muy estrechamente ligada a los concretos supuestos de hecho enjuiciados.

Existe alguna otra interesante Sentencia en esta materia del TSJ de Extremadura en la que se declara *ex art.* 140.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la responsabilidad patrimonial concurrente y solidaria de una Comunidad de Regantes y de la Confederación Hidrográfica del Guadiana por los daños causados a una explotación agraria de secano por unas infraestructuras que conducen aguas para el riego. La responsabilidad de la Corporación de Derecho Público viene determinada por el defectuoso mantenimiento y limpieza de las referidas infraestructuras y la de la Confederación “por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia para evitar que la negligencia en el mantenimiento de las mismas llegara a producir tales consecuencias dañosas, máxime cuando las inundaciones y encharcamientos se han venido produciendo con cierta periodicidad con pleno conocimiento de ambas entidades” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 431/2013, de 9 de abril).

La impugnación de la aplicación retroactiva del canon de regulación y la tarifa del agua aprobados después de la fecha de su devengo

En esta categoría de supuestos, y tras múltiples referencias a la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la cuestión, el TSJ de Extremadura concluye que las tarifas deben aprobarse antes de su entrada en vigor y del comienzo de cada campaña y no después de finalizado el ejercicio: “el año en que se va a aplicar la tasa debe estar ya aprobada”, y ello con independencia de que se pague al año siguiente, puesto que cuando comience la temporada de riego el usuario debe conocer el montante econó-

mico que le supondrá la utilización de las aguas. Por este motivo, resulta contrario a derecho que en noviembre de 2008 se exija “el canon de regulación y la tarifa del agua del ejercicio de 2007, aprobado el 3-9-2007, de ahí que lo hayan sido después del devengo, de manera que se trata de una retroactividad que no está habilitada legalmente o que en cualquier caso se trataría de una retroactividad no permitida constitucionalmente” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 155/2013, de 12 de febrero. Pueden verse, además, y entre otras, las Sentencias de este mismo órgano jurisdiccional núms. 305/2013, de 8 de marzo; 997/2013, de 24 de septiembre; o 1363/2013, de 20 de diciembre).

La fiscalidad ambiental y la asunción de responsabilidad de actividades generadoras de riesgo

En este grupo de Sentencias el TSJ de Extremadura reconoce el carácter extrafiscal del impuesto autonómico sobre instalaciones que inciden sobre el medio ambiente, a través del cual no se pretenden obtener nuevos ingresos públicos, sino que se trata de que los titulares de actividades generadoras de riesgos asuman la responsabilidad mediante el abono de un tributo finalista que pretende favorecer las instalaciones de autoconsumo y de producción de energías renovables. El Tribunal aclara, en primer lugar, que, si bien el devengo de este tributo se contiene en la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan en el medio ambiente, que fue anulada por el Tribunal Constitucional (STC 179/2006, de 23 de junio), sin embargo, la nueva redacción de esta Ley dada por la Ley 8/2005, de 25 de diciembre, de reforma de tributos propios de la Comunidad de Extremadura, despeja las dudas acerca de la finalidad medioambiental del impuesto, que pasa de configurarse como un impuesto de carácter patrimonial a convertirse en un tributo que grava la incidencia, alteración o riesgo de deterioro que ocasiona en el medio ambiente la realización de determinadas actividades (eléctricas, telefónicas o telemáticas) y se establece “con el fin de contribuir a compensar a la sociedad el coste que soporta y a frenar el deterioro del entorno natural”, destinándose los ingresos a financiar medidas y programas de carácter medioambiental (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núms. 184/2013, de 14 de febrero; 185/2013, de 14 de febrero; 683/2013, de 13 de junio; 847/2013, de 11 de julio; o 926/2013, de 25 de julio). A continuación, la Sala efectúa un examen sobre la incidencia de estos tributos en la capacidad recaudatoria de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se pronuncia sobre la no coincidencia entre el objeto de gravamen de este impuesto con el de los impuestos sobre Bienes Inmuebles o sobre Actividades Económicas poniendo en evidencia las diferencias entre ambos tributos. Al efecto señala que “el gravamen extremeño no grava la mera titularidad de los elementos con los que se desarrollan las actividades o las hipotéticas rentas que estas generan sino que grava unos procesos productivos con incidencia en el medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y presenta una naturaleza, estructura y finalidad diferentes tanto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles como al Impuesto sobre Actividades Económicas”. Asimismo, se considera que la regulación de este impuesto no infringe la normativa básica del Estado en materia

de planificación y diversificación energética, puesto que “ha sido el propio legislador básico estatal quien, mediante la aprobación de la Ley 54/1997, ha hecho compatible esta competencia propia con la potestad tributaria autonómica cuando se ejerza sobre el sector energético de la electricidad, así como su encuadre en el sistema tarifario”.

El derecho de acceso a la justicia gratuita de las organizaciones ambientalistas

El Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Extremadura, de 22 de abril de 2013, acepta el planteamiento de la asociación ecologista impugnante que viene a sostener que es una entidad beneficiaria del derecho a justicia gratuita por expresa disposición legal, por así disponerlo el artículo 23.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El Auto sienta un importante precedente al precisar el alcance de la previsión del artículo 23.1 y reconocer a las “ONGs cualificadas” que cumplan con el triple requisito de finalidad estatutaria y actividad, territorialidad y antigüedad como beneficiarias del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Este expreso reconocimiento legal implica que estas entidades puedan acogerse, y por tanto solicitar, el beneficio de la asistencia jurídica gratuita sin tener que acreditar ni la insuficiencia de recursos para litigar ni su eventual declaración de utilidad pública, requisitos que se exigen para reconocer la gratuidad de la asistencia jurídica gratuita a las personas jurídicas ex artículo 2.c), en relación con el artículo 3.6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. En esta misma línea, otras normas sectoriales reconocen este derecho, con independencia de la disponibilidad de recursos para litigar o su eventual declaración de utilidad pública a los miembros de las fuerzas armadas (art. 10 de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio), las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (art 2.b de la Ley 1/1996, de 10 de enero), la Cruz Roja Española, o las Asociaciones de Consumidores y Usuarios en los términos previstos en el artículo 2.2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio.

En el caso que analizamos, la organización Ecologistas en Acción solicitó, al amparo del artículo 23.2 de la Ley 27/2006, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita para la interposición y postulación en un procedimiento ordinario contencioso-administrativo contra una de tantas resoluciones derivadas del Proyecto de Interés Regional Marina de Valdecañas (una urbanización de carácter turístico-residencial en una ZEPA y LIC extremeña, ya declarada nula por la Sala del TSJ). Sin embargo, el Colegio de Abogados de Cáceres primero, y la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita después, denegaron la concesión del derecho de asistencia jurídica gratuita por entender que la asociación no acreditaba insuficiencia de recursos para litigar. En una interpretación restrictiva, ambos órganos sostienen que, además de los tres requisitos citados de la Ley 27/2006 (antigüedad, finalidad y territorialidad), el solicitante deberá cumplir los requisitos exigidos por la Ley 1/1996 en cuanto a la insuficiencia de recursos y la declaración de utilidad pública.

La Sala argumenta que “hay que rechazar toda interpretación que conduzca a hacer inútil o innecesaria una norma, principio que constituye doctrina jurisprudencial

pacífica, de la que es buena muestra la STS (Pleno) de 5 de noviembre de 2008, rec. 4755/2005". Y sostiene que la interpretación efectuada por la Comisión: a) es objetivamente contraria a la interpretación auténtica del legislador, que en modo alguno pretendía "cargar" al solicitante de asistencia jurídica gratuita con nuevos y adicionales requisitos a cumplir para que le sea reconocido el derecho; b) es contraria al principio de interdicción de la interpretación restrictiva de derechos; c) ignora la tácita derogación de los requisitos recogidos en la Ley 1/1996 por la "lex posterior"; d) ignora el espíritu de la norma (Ley 27/2006) que pretende precisamente no sólo facilitar, sino incluso incentivar, el acceso a la justicia del público en defensa del medio ambiente, objetivo que difícilmente se alcanzará exigiendo nuevos requisitos al solicitante.

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

No existen cambios en los titulares de los principales órganos que conforman la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía de la Junta de Extremadura, desde su nombramiento 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–).