

Extremadura: la estrategia como plan de acción sobre el medio ambiente

Extremadura: the strategy as an action plan on the environment

FLOR ARIAS APARICIO

SUMARIO: I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. II. LEGISLACIÓN. 1. La actividad normativa de lucha contra el fuego. 2. La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura. III. ORGANIZACIÓN. IV. EJECUCIÓN: LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA VERDE Y CIRCULAR EXTREMADURA 2030. V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. VI. PROBLEMAS. VII. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

RESUMEN: En el conflicto entre protección del medio ambiente y desarrollo económico hay que lograr una adecuada armonización de los bienes jurídicos en juego. Hacia la ponderación de los intereses económicos y ambientales apunta el nuevo modelo de producción y consumo presentado por el ejecutivo regional, un modelo capaz de generar riqueza y empleo incrementado la eficiencia en la utilización de los recursos naturales. Hacer sostenible este modelo significa también protegerlo frente a fenómenos como el fuego que muestran la vulnerabilidad del medio ambiente, especialmente en un año de condiciones climatológicas extremas, circunstancia que ha propiciado la puesta en marcha de todos los instrumentos jurídicos regionales de prevención y lucha contra los incendios forestales.

SUMMARY: In the conflict between the environment protection and economic development, we must consider and achieve an adequate harmonization of legal rights at stake. The regional executive has presented his new regional productive model capable of generating wealth and employment, increasing efficiency in the use of natural resources. The phenomenon of fire shows the vulnerability of the environment and the need to adopt all necessary measures to protect it, especially in a year of extreme weather conditions, a circumstance that has led to the implementation of all regional legal instruments for prevention and control the forest fires.

PALABRAS CLAVES: incendios forestales; etiqueta ecológica; minería; medio ambiente; estrategia; economía verde; economía circular.

KEYWORDS: forest fires; eco-label; mining; environment; strategy; green economy; circular economy.

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Las potencialidades de los recursos naturales, fuente de riqueza y empleo, en los que se fundamenta el modelo productivo extremeño han sido el punto de mira de la política ambiental regional y el epicentro de más de una problemática surgida con ocasión de su adecuada gestión y explotación a lo largo del año 2017. Repensar el modelo de desarrollo económico regional y orientarlo hacia una economía social y sostenible fue el gran reto que el Presidente de Extremadura proponía en el Debate sobre el Estado de la Región celebrado en la Asamblea en julio de 2016. Tras un largo proceso de elaboración en el que han participado agentes públicos y privados, sociales y económicos, de toda la Comunidad Autónoma, la Junta de Extremadura ha conseguido, finalmente, sacar a la luz a finales de 2017 la Estrategia de Economía Verde y Circular Extremadura 2030 (EEVC). De esta forma, la Comunidad Autónoma de Extremadura pasa a ser una de las primeras regiones españolas que elabora un diagnóstico para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas para el 2030 (Agenda 2030).

Las posibilidades económicas que ofrece en la región el medio ambiente, “palanca de riqueza y empleo”, han provocado, precisamente, el despertar de la ciudadanía y su conciencia ecologista, movilizadas en defensa de los valores ambientales frente a los impactos que sobre el ambiente genera el desarrollo económico. Por un lado, el proyecto de una empresa hispano-australiana de explotar una mina de litio a cielo abierto, ubicada a menos de dos kilómetros de la ciudad de Cáceres, ha suscitado un incipiente debate, político y ciudadano, en el que las posiciones oscilan entre el impulso de una actividad económica generadora de empleo y riqueza en la región (más de doscientos puestos de trabajo estables y cerca de novecientos empleos indirectos, según se puede leer en prensa), frente a la defensa del entorno natural y patrimonial que se vería afectado por la contaminación visual, acústica y de polvo que provocaría la explotación de la mina. Por otro lado, el conflicto de intereses ha saltado en relación con la cacería y su posible utilización como medio para el control poblacional de jabalíes y ciervas que portan tuberculosis en el Parque Nacional de Monfragüe, y que supone un problema importante para los ganaderos de las zonas colindantes al ser una enfermedad fácilmente traspasable al ganado doméstico. La autorización de batidas por estos motivos por parte de la administración regional, en el marco del Plan de Acción Selectiva, ha elevado la voz de asociaciones de ecologistas que han denunciado el alto riesgo que corren las especies protegidas que habitan este espacio, así como la espuria finalidad de las mismas advirtiendo la realización de monterías con fines comerciales, actividad prohibida por la Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración del Parque Nacional de Monfragüe [art. 3.3.c)] y concretada en su Plan Rector de Uso y Gestión (aprobado por Decreto 13/2014, de 18 de febrero).

Extremadura se ha salvado de los grandes incendios que han rodeado a la Comunidad Autónoma en los límites colindantes con las regiones lusas en un año de condiciones climatológicas extremas que han favorecido la propagación de los fuegos. Los tres grandes y trágicos incendios que afectaron este verano a Portugal, con coste de vidas humanas, no llegaron a cruzar la frontera extremeña. Las adversas condiciones meteorológicas que se han producido a lo largo de todo el año 2017, con temperaturas propias de la época estival en estaciones tradicionalmente frías y con una escasez de lluvia, condiciones favorables para el inicio y propagación de los incendios forestales, han propiciado que la administración regional haya puesto en marcha todos los instrumentos a su disposición, de prevención y lucha contra el fuego, para reducir el riesgo.

En el capítulo jurisprudencial, son reseñables dos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en relación con el

impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente (en concreto, la modalidad del tributo que grava las actividades de transporte de energía eléctrica, telefonía y telemática efectuada por los elementos fijos del suministro de energía eléctrica o de las redes de comunicación). Los dos asuntos revisados por el Alto Tribunal extremeño sirven a la Sala de lo Contencioso Administrativo para ponderar la interpretación ambientalista de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente (en la redacción dada por la Ley 8/2005, de 27 de diciembre), al concluir que mediante esta ley el Legislador autonómico crea “un tributo finalista encaminado a corresponsabilizar a los creadores de riesgos para el medio ambiente y las actividades menos perturbadoras del mismo”.

II. LEGISLACIÓN

Pocas normas ha producido, en general, el Legislador extremeño en este año 2017. De las siete leyes aprobadas por la Asamblea de Extremadura solo una, y de manera incidental en la medida en que constituye una modificación parcial de una ley vigente, se refiere a cuestiones ambientales. La actividad normativa en relación con el medio ambiente ha provenido del Ejecutivo regional y ha estado dirigida a desarrollar y ejecutar previsiones legales a través de normas reglamentarias y administrativas con una finalidad fundamentalmente de promoción y fomento de actividades destinadas a la protección, conservación y mejora de los recursos naturales.

1. LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LUCHA CONTRA EL FUEGO

La Ley 4/2017, de 16 de mayo, por la que se modifica la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 94, de 18 de mayo de 2017), dota de una nueva redacción al artículo 38 de la Ley 5/2004 con el objetivo de que en las Zonas de Alto Riesgo de Incendio se puedan “declarar de interés general los trabajos incluidos en los Planes de Defensa de incendios forestales, y determinar, en cada caso, el carácter oneroso o gratuito de la ejecución subsidiaria de la Administración”. Esta modificación de la Ley de incendios forestales extremeña recoge la previsión normativa contenida en la actual Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (modificada por Ley 21/2015, de 20 de julio), en relación con la posibilidad de recurrir a la ejecución de los trabajos

preventivos de forma subsidiaria por la Administración en las Zonas de Alto Riesgo de Incendio, de manera no onerosa, sin cargo al obligado, cuando se declare el interés general de los mismos.

La política de incendios de la región se encuentra canalizada a través de la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que contiene las directrices básicas estatales de la Ley de Montes. La Ley extremeña parte del principio de que la prevención y la lucha contra los incendios forestales conciernen a todos. Y hacia la implicación de toda la sociedad en las tareas de prevención y lucha contra el fuego están orientados los instrumentos de planificación integral en materia de incendios dispuestos en la norma legal y que incluyen la prevención de los incendios forestales, su extinción y la regeneración de las áreas incendiadas.

En concreto, en materia de prevención, la Ley extremeña vincula a la Administración y a los particulares al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Plan de Prevención de Incendios Forestales en Extremadura (Plan PREIFEX, aprobado por Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura), determinando que su incumplimiento puede dar lugar a la actuación subsidiaria del órgano administrativo competente con cargo al obligado, previo apercibimiento del mismo. En particular, en las Zonas de Alto Riesgo de Incendios (áreas con predominio de terrenos forestales y delimitadas en función de los índices de riesgo y de los valores a proteger que hagan necesarias medidas especiales, art. 5 de la Ley 5/2004) tanto la normativa estatal como la autonómica prevén que podrá declararse de interés general la urgente ejecución de estos trabajos preventivos así como recurrir a su ejecución subsidiaria. Ahora bien, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, da más cobertura legal a esta posibilidad, al recoger no solo la ejecución subsidiaria de la Administración con carácter oneroso sino también con carácter gratuito, previa declaración del interés general de la declaración de estos trabajos. Este es el sentido de la modificación operada en la Ley de incendios forestales extremeña dirigida a acoger la posibilidad del carácter gratuito de la actuación subsidiaria en relación con la prevención y lucha contra incendios en las Zonas de Alto Riesgo.

En esta línea, se ha procedido a la revisión y actualización de la planificación preventiva de incendios forestales en relación con las zonas de la Comunidad Autónoma consideradas de alto riesgo de incendios forestal, declarando de interés general la ejecución de los trabajos e infraestructuras preventivas de incendios forestales mediante la previsión

de la ejecución subsidiaria por la Administración de la Comunidad Autónoma, con carácter no oneroso, en nuevas zonas. Se han aprobado así el Decreto 151/2017, de 12 de septiembre, por el que se actualiza la planificación preventiva de incendios forestales del Valle de Arrago en la zona de alto riesgo de Sierra de Gata (DOE núm. 179, de 18 de septiembre de 2017); y el Decreto 152/2017, de 12 de septiembre, por el que se actualiza la planificación preventiva de incendios forestales del Valle del Jola en la zona de alto riesgo de Valencia de Alcántara (DOE núm. 179, de 18 de septiembre de 2017). Conviene recordar al respecto que, de acuerdo con la normativa estatal, las Comunidades Autónomas deben hacer públicas las zonas de su territorio consideradas de alto riesgo de incendio forestal [art. 13.d) del Real Decreto-ley 11/2005, de 22 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales], obligación que se hizo efectiva a través de la aprobación del Decreto 207/2005, de 30 de agosto, por el que se declaran zonas de alto riesgo de incendios o de protección preferente las hechas públicas por Resolución del Consejero de Desarrollo Rural, de 10 de agosto de 2005.

En el ámbito de la extinción, el Decreto 52/2010, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Lucha contra Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Plan INFOEX), establece las medidas para la detección y extinción de los incendios forestales y la resolución de las situaciones que de ellos se deriven. En el marco de esta disposición se han determinado para el año en curso las fechas correspondientes de cada época de peligro de incendios forestales y las medidas que podrán adoptarse en cada caso (Orden de 17 de mayo de 2017 por la que se establece la época de peligro alto de incendios forestales del Plan INFOEX, y se regula el uso de fuego y las actividades que puedan provocar incendios durante dicha época en el año 2017 -DOE núm. 100, de 26 de mayo de 2017-).

Las condiciones meteorológicas excepcionales que se han producido a lo largo del año, con temperaturas propias de la época estival en meses primaverales, con una escasez de lluvia, temperaturas altas, condiciones propicias para la aparición y propagación del fuego, han motivado la aprobación, a lo largo del año y de forma sucesiva atendiendo al cambio de las temperaturas y a la aparición o no de precipitaciones, de distintas órdenes acordando la prohibición total de quemas y de cualquier actividad que supusiera riesgo de incendio forestal. Este es el objetivo de la Orden de 27 de abril de 2017 por la que se modifica la Orden de 12 de abril de 2017 por la que se declara Época de Peligro Medio de Incendios forestales, en todas las zonas de coordinación del Plan INFOEX en Extremadura (DOE núm. 82, de 2 de mayo de 2017). En el mismo sentido, la Orden de 11 de

octubre de 2017 por la que se declara Época de Peligro Medio de incendios forestales, en todas las zonas de coordinación del Plan INFOEX en Extremadura (DOE núm. 197, de 13 de octubre de 2017).

2. LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA Y ADMINISTRATIVA DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

La mayoría de los decretos de la Junta se han centrado en el otorgamiento de subvenciones y de otros tipos de ayudas, en la línea de lo que viene sucediendo año tras año.

Un capítulo destacado en esta línea de ayudas es aquel que fomenta las prácticas agrícolas compatibles con la protección y mejora del medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 211/2016, de 28 de diciembre, por el que se regula el régimen de ayudas agroambientales y climáticas y agricultura ecológica para prácticas agrícolas compatibles con la protección y mejora del medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Extremadura -DOE núm. 86, de 8 de mayo de 2017-; Decreto 51/2017, de 18 de abril, por el que se regula el régimen de subvenciones destinadas al apoyo a la regeneración en terrenos adhesionados de la Comunidad Autónoma de Extremadura - DOE núm. 5, de 9 de enero de 2017-). La promoción de la conciencia pública en materia de medio ambiente, que estimule la participación de todos en la conservación de la naturaleza y del entorno, cuenta con una línea de ayudas propia desde que en 2006 se regulasen ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y conservación de la naturaleza (Decreto 209/2016, de 28 de diciembre – DOE núm. 2, de 3 de enero de 2017-).

De igual modo, se aumenta la lista de lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, merecen una protección especial (así, por ejemplo, entre otros muchos, Decreto 14/2017, de 14 de febrero, por el que se declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio “Dehesa Boyal de Aceituna”, en el término municipal de Aceituna; Decreto 17/ 2017, de 14 de febrero, por el que se declara el Lugar de Interés Científico “Sierra del Cordel y Minas de Burguillos del Cerro”, en el términos municipal de Burguillos del Cerro – DOE núm. 35, de 20 de febrero de 2017-).

Desde otra perspectiva, merece especial atención la regulación del uso en Extremadura de la etiqueta ecológica de la Unión Europea. Se aprueba así, en este contexto, el Decreto 196/2017, de 14 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de concesión de la etiqueta ecológica de la Unión Europea (DOE núm. 222, de 20 de noviembre de 2017), disposición que se enmarca en las previsiones relativas al uso del

etiquetado ecológico contenidas en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La etiqueta ecológica de la UE es un distintivo que identifica a aquellos productos y servicios que pueden reducir los efectos ambientales adversos, habiendo sido creada como uno de los instrumentos voluntarios de las empresas y los consumidores para mejorar su actuación ambiental [así definida en el Reglamento (CEE) n.º 880/1992 del Consejo, de 23 de marzo de 1992, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica, y en el Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE]. De acuerdo con el Decreto 196/2017, no pueden hacer uso de este distintivo los medicamentos para uso humano, los medicamentos veterinarios, así como los productos que contengan sustancias o preparados clasificados como tóxicos, peligrosos para el medio ambiente, carcinógenos, mutágenos o tóxicos para la reproducción (art. 2).

El procedimiento para la concesión de la etiqueta ecológica se inicia de forma voluntaria con la presentación de una solicitud que debe ir acompañada del informe de una entidad colaboradora que certifique que el producto para el que se solicita la etiqueta ecológica de la UE cumple todos los requisitos ecológicos formulados por la Comisión Europea. El procedimiento se resuelve con la asignación de un número de registro al producto y la firma de un contrato en el que quedan determinadas las condiciones de uso de la etiqueta ecológica de la UE (arts. 3, 4 y 5). El Decreto regula también los requisitos que deben cumplir las entidades colaboradoras en relación con las actuaciones e informes de certificación sobre el cumplimiento de los requisitos ecológicos comunitarios para cada categoría de producto (arts. 9 y 10).

III. ORGANIZACIÓN

Durante el año 2017 se ha producido una reestructuración del aparato administrativo autonómico, a través del Decreto de la Junta de Extremadura 181/2017, de 7 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 217, de 13 de noviembre de 2017). Esta disposición gubernamental persigue, “con base a criterios de eficacia y eficiencia” en la gestión de los recursos públicos, así como de “racionalización del gasto público, simplificación de la estructura administrativa y de servicio a la ciudadanía”, la determinación del “número, denominación y competencias de los órganos directivos que

conformen la Presidencia de la Junta, la Vicepresidencia y las distintas Consejerías”.

En lo que se refiere a la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, ésta queda integrada por el siguiente conjunto de órganos directivos: la Secretaría General, la Secretaria General de Desarrollo Rural y Territorio, la Dirección General de Agricultura y Ganadería, la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, la Dirección General de Medio Ambiente, la Dirección General de Administración Local, la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, la Dirección General de Transporte, y la Dirección General de Emergencias y Protección Civil.

Por Decreto 208/2017, de 28 de noviembre, se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio (DOE núm. 232, de 4 de diciembre de 2017), bajo dos primas esenciales expresamente declarados en el preámbulo de esta disposición y que se derivan de la Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas celebrada en enero de 2017. Por un lado, se aglutinan en un único órgano directivo las competencias en materia de emergencia, protección civil y coordinación de las policías locales; por otro, dada la importancia del mundo rural en la región, se crea una Secretaría General específica de Desarrollo Rural y Territorio para agrupar las competencias en materia de desarrollo rural y coordinar otras políticas relacionadas con la problemática de las poblaciones demográfica y territorialmente aisladas.

Por último, en la línea de reforzar la política forestal, se constituye el Consejo Asesor Forestal de Extremadura, creado por Decreto 99/2017, de 27 de junio (DOE núm. 126, de 3 de julio de 2017), como órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración forestal que tiene por objeto colaborar en el diseño de la política forestal de la región, así como fomentar e impulsar el desarrollo económico y social del sector forestal de la Comunidad (arts. 1 y 3). Este órgano viene a sustituir al Consejo Asesor Forestal de Extremadura, creado a través del Decreto 193/2003, de 18 de noviembre, como órgano básico para la planificación estratégica de la política forestal extremeña. El nuevo Consejo Asesor Forestal de Extremadura se constituye ahora como un instrumento clave de participación pública, de diálogo y colaboración en el que intervienen todas las Administraciones y colectivos, agentes sociales y económicos, implicados en el sector forestal y en la gestión de los montes extremeños (art. 4).

IV. EJECUCIÓN: LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA VERDE Y CIRCULAR EXTREMADURA 2030

Tras más de un año y medio de proceso de elaboración, el 29 de diciembre de 2017 se publicaba en el Diario Oficial de Extremadura para someter a trámite de información pública la Estrategia de Economía Verde y Circular Extremadura 2030 (Resolución de 27 de diciembre de 2017, de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio -DOE núm. 248, de 29 de diciembre de 2017-). En el texto que justifica la resolución se explica que la Estrategia Económica Verde y Circular Extremadura 2030 (EEVA) “pretende unir y alinear la mayor parte de los recursos materiales y humanos existentes en Extremadura en la búsqueda de una sociedad y una economía más verde y circular, donde los recursos naturales supongan una fuente permanente de obtención de oportunidades para la población extremeña. Una economía social y sostenible donde sean las personas que habitan en cada uno de los pueblos y ciudades de Extremadura las protagonistas de la innovación, la creatividad, la producción respetuosa de bienes y servicios, la creación de iniciativas empresariales verdes y la puesta en valor de nuestros recursos naturales”.

El antecedente inmediato de la Estrategia Económica Verde y Circular está en el Plan de Sostenibilidad, Economía y Empleo Verde, firmado en abril de 2016 por la Junta de Extremadura, CCOO, UGT y CREEX, que marca como objetivo lograr un desarrollo socioeconómico basado en el conocimiento y en la innovación sostenible, y señala el empleo verde como fórmula para cambiar el modelo productivo. Desde entonces hasta su redacción definitiva han tenido la oportunidad de participar más de mil agentes públicos y privados de la Comunidad Autónoma de Extremadura, habiéndose recibido más de mil quinientas aportaciones en debates políticos, grupos de trabajos y talleres de contraste, hitos que quedan detallados en el texto del documento, así como la larga cronología del procedimiento de elaboración.

El resultado final es un documento de 330 páginas dividido en diez capítulos que desarrolla los siguientes contenidos. A modo de introducción, se describe el marco y proceso de elaboración de la estrategia en el entorno internacional, nacional y regional. Se apuntan como referente principal los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (Agenda 2030) que tienen por propósito primordial la sostenibilidad del modelo socioeconómico. En el ámbito de la Unión Europea, se señalan como estrategias fundamentales en las que se enmarca la Estrategia extremeña el Proyecto Europa 2030 (Retos y Oportunidades), la Estrategia Europea 2020 y el Programa Horizonte 2020. No existe en

España una estrategia propia en economía verde, aunque sí algunas actuaciones en esta dirección: el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR 2016-2020), la Estrategia Española de Bioeconomía Horizonte 2030 o la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Por último, en el ámbito de la propia Comunidad Autónoma de Extremadura se relacionan hasta veintiséis planes y estrategias regionales directamente vinculados con el desarrollo socioeconómico, el empleo y la industria.

El capítulo segundo realiza un diagnóstico territorial de Extremadura, identificándose, asimismo, los retos y oportunidades a los que se enfrenta la región. En este análisis se destacan como aspectos determinantes, por un lado, el lugar que ocupa el sector agroalimentario extremeño como uno de los pilares de la economía regional; por otro, las debilidades del sistema viario caracterizado por una insuficiente accesibilidad exterior, una incompleta articulación interna y déficits de modernización, seguridad y calidad de los servicios. Se plantean, al efecto, retos territoriales (lucha contra la despoblación, gestión de recursos hídricos, reducción del consumo energético e incremento de la producción de energías renovables...); retos del modelo productivo/mercado (tales como la disminución de las importaciones manufacturadas o el desarrollo de las potencialidades de la gestión de residuos); retos de la Administración (por ejemplo, la facilitación desde los poderes públicos de nuevas fórmulas de emprendimiento y nuevos modelos de negocio); y retos de la ciudadanía (un consumo más responsable, el acceso a la información o el aprendizaje permanente). Entre las oportunidades se citan algunas tendencias emergentes en el contexto global que deben ser tenidas en cuenta al definir la Estrategia de Economía Verde y Circular Extremadura 2030: glocalización, residuos como recursos para otros productos, innovación social, emprendimiento local, consumo natural, producción agroalimentaria natural, formación profesional, cambios en la movilidad y accesibilidad y trabajo conjunto.

Se presentan, a continuación, las finalidades (capítulo 3), los objetivos de la estrategia (capítulo 4), la estructura de actuación (capítulo 5) y los agentes llamados a participar y hacer efectiva la estrategia (capítulo 6). La visión o la finalidad de la Estrategia Extremadura 2030 es hacer de la región un territorio sostenible y de referencia de economía verde y circular a partir de un nuevo modelo productivo - basada en la puesta en valor de la dehesa, en el uso de energías limpias y con una tecnología agroecológica puntera-, de una nueva sociedad - con modelos educativos creativos y con sistemas de emprendimiento colaborativo-, y de un renovado proceso de participación ciudadana implicada de manera activa en la creación colaborativa de ideas y proyectos. Para conseguir esta

meta se propone alinear y coordinar las políticas públicas de las administraciones regionales, las políticas institucionales, las actividades empresariales y las iniciativas sociales en torno al proyecto de economía verde y circular. Sobre la base de los principios identificados que deben inspirar la Estrategia, se establecen tres tipos de objetivos (estratégicos, funcionales y operativos) y se diseña la estructura estratégica de actuación basada sobre un modelo integral de valor, esto es, un modelo compuesto por cuatro elementos: los principios del pensamiento resiliente como herramienta de aceleración de procesos y generación de capacidades, el ciclo integral de valor, la gobernanza adaptativa e inclusiva que permita la participación de todos los actores de la región y fuera de ella, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible como instrumento para la evaluación, validación y seguimiento de la acción.

Siete ejes y veinticuatro líneas de actuación vertebran los primeros centenares de actuaciones que la Junta de Extremadura está realizando o tiene previsto realizar en los próximos tres años para impulsar la transición a la economía verde y circular de toda la sociedad extremeña. Constituye este capítulo séptimo el grueso de la Estrategia de Economía Verde y Circular Extremadura 2030 en el que queda definido el Plan de Acción de la Junta de Extremadura. En relación con cada uno de los ejes temáticos (1. Economía verde y circular, cambio climático y sostenibilidad. 2. Energía, agua y residuos. 3. Recursos productivos y sectores económicos. 4. Ciencia, Tecnología e Innovación. 5. Municipios y territorios sostenibles. 6. Empleo, emprendimiento e inversión. 7. Ciudadanía) se presentan a título ilustrativo, una síntesis del diagnóstico, los objetivos operativos, la descripción de la propuesta, los agentes implicados y algunos ejemplos de actuaciones concretas, quedando recogidas todas las actuaciones concretas en el documento anexo rubricado “Catálogo de actuaciones de la Junta de Extremadura en materia de economía verde y circular 2017-2020”.

En el capítulo octavo, dedicado a la gobernanza, se propone diseñar un modelo regional participativo y multinivel inspirado en los principios establecidos en la Ley de Gobierno Abierto de Extremadura (Ley 4/2013, de 21 de mayo), que cuente con instrumentos de participación ciudadana que permita a la sociedad extremeña involucrarse en todos los ámbitos de actuación (al efecto, se prevé la creación de una plataforma online como canal de información y comunicación), así como con órganos de gobierno que aseguren la ejecución de la Estrategia, su coordinación con otras políticas, y su seguimiento y ejecución (en este sentido, se propone la creación de los siguiente órganos: un Comité de Dirección, una Comisión de Coordinación de las Estrategias Regionales, una Comisión Territorial,

una Comisión temática y/o sectorial, una Oficina técnica y el foro Extremadura 2030).

La Estrategia se dota de su propio modelo de seguimiento y evaluación (capítulo 9), mediante la fijación de una serie de indicadores generales (relacionados con los indicadores que marcan los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y unos indicadores específicos (que permitan el seguimiento concreto y la evaluación del grado de cumplimiento o aproximación a los objetivos). Por último, se marcan los tiempos (entre 2017 y 2030) y el cronograma de las tres fases – a corto, medio y largo plazo- en las que se programa el desarrollo efectivo de las actuaciones dirigidas a hacer confluir los retos, los objetivos y las directrices en que se concreta la Estrategia, así como a garantizar la calidad de la participación, la gobernanza, la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos en que se traduce la economía verde y circular (capítulo 10).

V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) sobre cuestiones medioambientales se han pronunciado, principalmente, sobre resoluciones administrativas que desestimaban pretensiones de los ciudadanos en relación a la gestión y a la utilización del medio ambiente. Cabe destacar aquí dos sentencias del Alto Tribunal extremeño que tienen por objeto la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente (en la redacción dada por la Ley 8/2005, de 27 de diciembre). En los dos asuntos se entra a valorar la legalidad del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, en concreto, la modalidad del tributo que grava las actividades de transporte de energía eléctrica, telefonía y telemática efectuada por los elementos fijos del suministro de energía eléctrica o de las redes de comunicación (Sentencia núm. 103/2017 de 7 de marzo y Sentencia núm. 120/2017, de 14 de marzo). En ambos pronunciamientos, la Sala de lo Contencioso Administrativo razona en el mismo sentido a partir del examen de la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2015 (STC 22/2015) y de la doctrina jurisprudencial recogida en las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014 dictadas en los recursos de casación números 939/2013 y 1884/2013.

El punto de partida es la inexistencia de un pronunciamiento de inconstitucionalidad de la modalidad del impuesto que grava a la empresa demandante, conclusión que se extrae de la STC 22/2015. El Alto Tribunal extremeño resalta en este sentido que en esta sentencia el Tribunal

Constitucional anuló la modalidad del impuesto que grava las actividades de producción, almacenaje o transformación de energía eléctrica, sin afectar la modalidad del tributo que grava las actividades de transporte de energía eléctrica, telefonía y telemática efectuada por los elementos fijos del suministro de energía eléctrica o de las redes de comunicaciones.

A reglón seguido, el Tribunal extremeño recoge la doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2014 en la que se planteaba la posible inconstitucionalidad de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, en la redacción dada por la Ley 8/2005, de 27 de diciembre. De los Fundamentos de Derecho que de esta sentencia se reproducen y que sirven a su vez para fundamentar el fallo del Alto Tribunal extremeño en los dos asuntos litigiosos, extraemos aquí algunos fragmentos que recogen los argumentos que llevan a la Sala de Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura a desestimar las pretensiones de la parte actora.

El tributo extremeño no grava la mera titularidad de los elementos con los que se desarrollan las actividades sino que grava una actividad de transporte con incidencia en el medio ambiente y presenta una naturaleza, estructura y finalidad diferentes tanto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles como del Impuesto sobre Actividades Económicas. El tributo en cuestión es un tributo finalista encaminado a corresponsabilizar a los creadores de riesgos para el medio ambiente, así como a estimular actividades menos perturbadoras del mismo:

“... estamos ante un impuesto que no grava el mismo hecho imponible que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Actividades Económicas. El impuesto autonómico se coloca así entre las figuras tributarias de gravamen de riesgo con la finalidad de prevenir el daño medioambiental, estimular las actividades que menos perturban el medio ambiente y destinar los ingresos obtenidos a financiar medidas y programas de carácter ambiental (...). El objeto de gravamen no es la mera realización de actividades económicas o la titularidad de determinados elementos sino el riesgo que para el medio ambiente suponen las actividades gravadas en el tributo autonómico. Los sujetos pasivos son quienes realicen las actividades gravadas. Todo ello, nos conduce a identificar como objeto del gravamen el riesgo, la incidencia o la alteración que para el medio ambiente encierran las actividades gravadas (...)” (FJ 2 STSJEx de 14 de marzo de 2017).”

Se grava una actividad no por su carácter económico sino por el daño que ocasiona en el entorno natural y la finalidad es aminorar su

realización. En esta línea, advierte el Tribunal regional que en la determinación de la base imponible del tributo la Ley de la Asamblea de Extremadura ha empleado criterios no vinculados con los ingresos de las empresas que realizan las actividades sino con la extensión de las estructuras fijas expresadas en kilómetros y número de postes o antenas no conectadas entre sí por cables, aspectos que cuantifican la incidencia de la actividad en el entorno natural.

“El examen de los impuestos que se reputan coincidentes no puede ceñirse a la mera comparación de la definición legal de sus hechos imposables (...), el método de comparación deberá tomar el examen del hecho imponible como punto de partida pero abarcando también ‘los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible (...)’. Entre los elementos a comparar se encuentra lógicamente la posible concurrencia de fines extrafiscales en el tributo o, en alguno de sus elementos (...), se hace preciso atender a los elementos esenciales de los tributos que se comparan, al objeto de determinar no solo la riqueza gravada o materia imponible, que es el punto de partida de toda norma tributaria, sino la manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo (...), el objeto del tributo ahora analizado no es la actividad económica sino la incidencia que en el medio ambiente tienen algunos de los bienes generadores de la Actividad Económica (...)” (FJ 4 STSJEx de 7 de marzo de 2017).”

Lo que pretende el impuesto, destaca el Tribunal regional, es la internalización de los costes medioambientales que suponen el ejercicio de la actividad gravada, dando lugar a un impuesto pigouviano, que busca corregir una externalidad negativa.

“Sin embargo, estimamos que se cumple con el principio de ‘quien contamina paga’, lo que se refleja en que a mayor contaminación paisajística producida en el entorno natural por los postes o cables, mayor es el efecto fiscal, siendo el efecto disuasorio más que evidente, por cuanto la base imponible del impuesto se calcula en función del número de postes o longitud del cableado. Las compañías eléctricas y de telefonía disponen de la alternativa de construir la red operativa con diferentes soluciones, agrupada, con más o menos postes, etc., o por el contrario, construir su red de comunicaciones sembrando indiscriminadamente el terreno con sus repetidores o tendidos. Cada alternativa empresarial tiene distinto coste y distintas consecuencias respecto al entorno natural,

consecuencias que el tributo pretende condicionar minimizando la contaminación paisajística” (FJ 6 STSJEx de 7 de marzo de 2017).”

VI. PROBLEMAS

La tramitación de un proyecto de mina a cielo abierto para la obtención de carbonato de litio en el término municipal de Cáceres ha puesto de manifiesto una vez más la tensión que existe entre el desarrollo industrial, los intereses económicos y la protección del medio ambiente. Por un lado, la existencia de este metal en el subsuelo de la ciudad cacereña ha movido a las empresas del sector a tramitar los correspondientes permisos y autorizaciones para extraer el litio, materia prima muy preciada en nuestros días, imprescindible para fabricar las baterías recargables de los teléfonos móviles, los ordenadores portátiles, los coches eléctricos y las cámaras fotográficas. Por otro lado, la transformación que sufriría el espacio natural de la Sierra de la Mosca, lugar en el que se ubicaría la mina, ha movilizado a la ciudadanía, canalizada a través de la plataforma Salvemos la Montaña de Cáceres, que viene manifestándose en contra de la mina de litio desde el verano de 2017. El conflicto está servido y no tendrá solución hasta el año 2018 tras la resolución de un procedimiento administrativo en el que están implicados la Administración regional y el Ayuntamiento de Cáceres.

El último informe de la Dirección General de Industria y Minas, de la Consejería de Economía e Infraestructuras (de 31 de octubre de 2017) destaca la riqueza geológica de la Comunidad extremeña en la que están inventariados más de 1.000 indicios y antiguas metálicas. En el mismo se describen los depósitos e indicios minerales de Extremadura, el potencial minero de la región, así como la actividad en cuanto a explotación y exploración minera de minerales metálicos que se está llevando a cabo actualmente. Este informe refleja el interés del Ejecutivo extremeño de atraer inversiones a la región, interés que se hace evidente en los 85 permisos que hay concedidos a fecha de 2017 para que las industrias mineras hagan catas con el fin de determinar si lo que hay en el subsuelo es rentable, siempre con la obligación de restaurar luego el terreno.

La Consejería de Economía e Infraestructuras de la Junta de Extremadura sacó a concurso casi cien superficies de explotación minera en diciembre de 2015 entre la que se encontraba Cerro de los Milanos, ubicado en la Sierra de la Mosca de Cáceres. La empresa Sacyr, especializada en proyectos mineros, ha obtenido desde entonces dos permisos de investigación. Tecnológica Extremeña del Litio, empresa

registrada *ex profeso* para el desarrollo del proyecto, presentaba en octubre de 2017 la solicitud de concesión de la explotación de los recursos mineros. De acuerdo con el procedimiento de la Ley de Minas (Ley 22/1973, de 21 de julio), entre la documentación que ha de presentarse se encuentran los resultados obtenidos sobre los recursos y reservas localizados en las cuadrículas mineras, el estudio de los aprovechamientos de los recursos, el plan económico de rentabilidad y el presupuesto (art. 47). Analizada la documentación, si se cumplen los requisitos legales y el proyecto es adecuado al aprovechamiento racional del recurso definido por la investigación, el siguiente paso será la exposición pública del expediente y la apertura de un periodo de información pública para que todas las personas, físicas y jurídicas, públicas o privadas, puedan formular su opinión.

Dadas las características del proyecto, de acuerdo con la legislación ambiental extremeña, se requerirá además una evaluación de impacto ambiental así como una autorización ambiental unificada (arts. 14 y 62 de la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura). Para cumplimentar la evaluación se necesitará la presentación, por parte del promotor, de un informe de sostenibilidad ambiental y la apertura de un periodo de consulta a las administraciones y al público interesado. Con los informes sectoriales que se presenten, con las alegaciones ciudadanas y con la documentación que se recopile, la Dirección General de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura presentará la declaración de impacto ambiental, en cuya formulación habrá de tenerse en cuenta el plan de urbanismo de la ciudad y la posibilidad de modificar el ordenamiento urbanístico para permitir el uso extractivo en el terreno.

La actual ordenación urbanística impide una actividad de esas características por el tipo de suelo, la distancia con el núcleo urbano y con otra explotación próxima por lo que, en su caso, sería necesario modificar el Plan General Municipal, circunstancia a la que el Pleno del Ayuntamiento de Cáceres ha manifestado ya su rechazo. Ahora bien, según el artículo 122 de la Ley de Minas, incorporado por la Ley 12/2007, de 12 de julio en 2007, “cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”. En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene declarado, y es doctrina reiterada, que “la protección del medio ambiente no es en sí contraria a la Constitución ni al Estatuto, sí lo es la prohibición con carácter general de las actividades extractivas de las secciones C y D, que son las de mayor importancia económica en una amplia serie de espacios (...). Cuestión distinta es que puedan prohibir la

actividad minera en casos concretos, siempre que no exista un interés prioritario” (STC 64/1982, de 4 de noviembre). Por tanto, la solución al conflicto protección del medio ambiente y desarrollo del sector económico minero exigirá ponderar la importancia que para la economía tenga la concreta explotación minera y el daño que ésta pueda producir al medio ambiente, siendo contrario al ordenamiento jurídico el establecimiento de prohibiciones de la actividad minera genéricas e incondicionadas.

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

El número, la denominación y competencias de los órganos directivos que conforman la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio se han visto afectados por efecto directo del Decreto 181/2017, de 7 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 217, de 13 de noviembre de 2017) y, en concreto, por el Decreto 208/2017, de 28 de noviembre, se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio (DOE núm. 232, de 4 de diciembre de 2017). De acuerdo con estas disposiciones gubernamentales, y con respecto a la estructura anterior de la Consejería, desaparece la Secretaría General de Políticas y Administración Local y se crean, por las razones expuesta más arriba, una secretaría general (Secretaría General de Desarrollo Rural y Territorio) y dos nuevas direcciones generales: la Dirección General de Emergencias y Protección Civil y la Dirección General de Administración Local.

Se mantienen al frente de los principales órganos directivos que conforman la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura los mismos titulares que fueron nombrados al iniciarse la presente legislatura y se producen dos nuevos nombramientos para dirigir las dos nuevas direcciones generales creadas.

Consejera de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura: Begoña García Bernal (nombramiento efectuado por Decreto del Presidente 36/2015, de 14 de septiembre, DOE núm. 178, de 15 de septiembre de 2015).

Secretario General: Francisco Javier Gaspar Nieto (nombramiento efectuado por Decreto 190/2017, de 7 de noviembre, DOE núm. 219, de 15 de noviembre de 2017).

Secretaría General de Desarrollo Rural y Territorio: Manuel Mejías Tapia (nombramiento efectuado por Decreto 177/2015, de 17 de julio, DOE núm. 2, de 18 de julio de 2015).

Director General de Agricultura y Ganadería: Antonio Cabezas García (nombramiento efectuado por Decreto 174/2015, de 17 de julio, DOE núm. 2, de 18 de julio de 2015).

Directora General de Política Agraria Comunitaria: María Yolanda García Seco (nombramiento efectuado por Decreto 175/2015, de 17 de julio, DOE núm. 2, de 18 de julio de 2015).

Director General de Medio Ambiente: Pedro Muñoz Barco (nombramiento efectuado por Decreto 176/2015, de 17 de julio, DOE núm. 2, de 18 de julio de 2015).

Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio: Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe (nombramiento efectuado por Decreto 178/2015, de 17 de julio, DOE núm. 2, de 18 de julio de 2015).

Director General de Transporte: José González Rubio (nombramiento efectuado por Decreto 240/2015, de 31 de julio, DOE núm. 4, de 1 de agosto de 2015).

Dirección General de Emergencias y Protección Civil: Nieves Villar Fresno (nombramiento efectuado por Decreto 192/2017, de 7 de noviembre, DOE núm. 219, de 15 de noviembre de 2017).

Dirección General de Administración Local: Nieves Esteban Paz (nombramiento efectuado por Decreto 191/2017, de 7 de noviembre, DOE núm. 219, de 15 de noviembre de 2017).