

EXTREMADURA

y su nueva Ley de Espacios Naturales

Por: Luis Romualdo Hernández Díaz-Ambrona*



INTRODUCCIÓN

Extremadura, y eso bien lo saben zoólogos y ornitólogos, constituye una de las principales reservas naturales del continente europeo. El lince ibérico, el águila imperial ibérica, el buitre negro o la cigüeña negra, por citar algunas, son especies en peligro de extinción que hacen de Extremadura su morada más importante. Para bien o para mal, hoy mejor para bien, esta región no se ha visto atropellada por la industrialización, habiendo conservado hasta nuestros días parajes casi vírgenes, de excepcional valor ecológico. Ahora bien, con ser verdad esto, no lo es menos que Extremadura no ha sido una excepción en esa irrefrenable carrera del hombre por colonizar la naturaleza entera. Buenos parajes quedan, pero sin duda muchos menos de los que había hace unos cuantos años. En la mente de todos, cual perversa pesadilla, están esas salvajes talas de encinares que, en la década de los setenta, abundaron por doquier. De donde se expulsaron, las encinas no regresaron, dando paso a superficies mucho más pobres

La protección del medio ambiente ha dejado de ser ya concebida como el problema de unos pocos

Una Ley polémica

estética y ecológicamente hablando. Aunque, no obstante, los arranques acabaron, no terminaron ahí las agresiones ambientales. A modo de ejemplo, por ser el penúltimo episodio de esa fatal carrera de colonización natural, baste hacerse eco aquí de la construcción de la macropresa portuguesa de Alqueva, que va a anegar dentro de nada las

riberas más frondosas y mejor conservadas del río Guadiana, dando muerte así el último tramo de río virgen con el que contaba Extremadura.

Desmanes éstos y muchos otros frente a los que la sociedad no permanece impasible. La protección del medio ambiente ha dejado de ser ya concebido como el problema de unos pocos. En la medida en que condiciona la salud, en que está en juego la supervivencia del ser humano y en que, al menos, con carácter inmediato, afecta a nuestra calidad de vida, las agresiones ecológicas no causan la indiferencia de casi nadie. No ajena a esta nueva demanda social en pro de la defensa medioambiental, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha aprobado la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura.

FINES

La Ley persigue proteger el patrimonio natural de Extremadura, favoreciendo la biodiversidad y la singularidad de los paisajes, pero sin renunciar al desarrollo económico de los habitantes de los espacios protegidos y de sus áreas de influencia.

* Magistrado

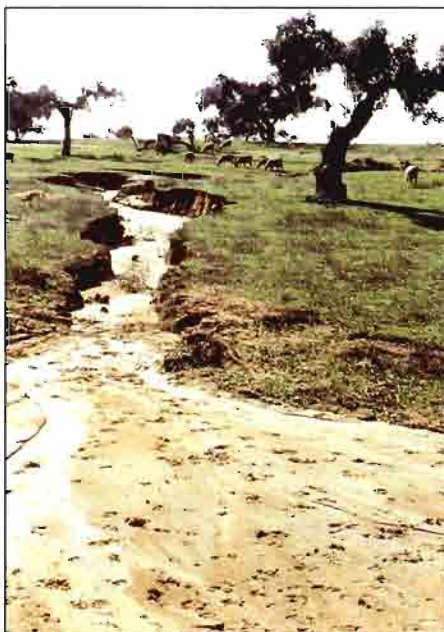
Para alcanzar sus objetivos, se instauran hasta diez categorías de espacios naturales. Las cuatro primeras (parques naturales, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos), son las de siempre, las contempladas en la ley estatal 4/1989. Se da cuerpo a una quinta figura, de marcado carácter comunitario, que son las zonas especiales de conservación, resultado de las Directivas de Aves y de Hábitats. Se añaden otras cinco: corredores ecológicos, parques periurbanos de conservación y ocio, lugares de interés científico, árboles singulares y corredores ecoculturales o cañadas. Como se ve, existe cierta inflación de categorías, aunque ello no debe ser obstáculo alguno para el buen éxito de la ley.

Categorías que han de ser medio para constituir una Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura, que asegure el mantenimiento, mejora y conservación de los principales recursos naturales y de la biodiversidad regional. Para formar parte de dicha Red se tendrá en cuenta la singularidad, rareza y representatividad de los espacios a proteger, así como el carácter endémico o escaso de las especies afectadas. Estos y otros criterios para la selección de los hábitats y especies protegibles han de recogerse en las llamadas directrices básicas de ordenación de los recursos naturales.

Por su parte, los espacios naturales habrán de contar con su respectivo plan de ordenación, que en principio será presupuesto de toda declaración de parque o reserva natural. Con carácter excepcional, haciendo buena así la previsión contenida en la legislación estatal básica, previsión no obstante desautorizada de hecho por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cabe declarar parques y reservas naturales sin la previa aprobación de los planes de ordenación cuando existan razones que lo justifiquen, concretadas en la puesta en peligro de sus valores naturales o culturales. En tales supuestos, la declaración se condiciona no obstante a la previa audiencia de las partes afectadas. Planes de ordenación que, por lo demás, han de verse seguidos por otros, los de uso y gestión.

A la hora de declarar espacios protegidos, elaborar planes, aprobar directrices, etcétera, se ha dado protagonismo a un nuevo órgano: el Consejo Asesor de Medio Ambiente. Ha sido creado como órgano colegiado de participación social, asesoramiento y cooperación en materia de protección y restauración del medio ambiente extremeño. Además de tener carácter consultivo, está para proponer toda clase de ideas en orden a una mejor defensa del entorno natural. Su composición, inicialmente delegada al ulterior reglamento, ha sido perfilada en la propia ley tras la presión ejercida por las asociaciones ecologistas. Estará integrado, además de por las administraciones públicas, por representantes de

La Ley persigue
proteger el patrimonio
natural de Extremadura,
favoreciendo la
biodiversidad y la
singularidad de los
paisajes, pero sin
renunciar al desarrollo
económico



Nuevas categorías de
espacios naturales:
corredores ecológicos,
parques periurbanos
de conservación y
ocio, lugares de interés
científico, árboles
singulares y corredores
ecoculturales o
cañadas

la Universidad, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las asociaciones agrarias, los consumidores, las asociaciones de vecinos y, cómo no, por los grupos ecologistas. Éstos últimos, sin embargo, tan solo han obtenido un porcentaje mínimo de representación del 15 por 100. Porcentaje que mal podrá compensar el que se ha reservado la Administración Autonómica: el 40 por 100. En la medida en que no es un órgano vinculante para la Administración, dejarlo prácticamente en manos de ésta genera poco optimismo sobre su futuro, sobre su función de garante del orden ambiental. Este tipo de órganos están para servir de contrapeso, siquiera en el plano conceptual, al poder de la Administración. Con todo, su mayor o menor éxito dependerá de su concreta composición final y, por supuesto, de su efectiva constitución.

Órgano colectivo que no es el único. Los parques, reservas y zonas especiales de conservación han de contar con una Junta Rectora, cuya función será la de velar por el respectivo espacio protegido.

Y Ley, por otro lado, que establece un cuadro de infracciones sancionables con hasta cincuenta millones de pesetas. Sanción esta reservada para las faltas muy graves, entre las que se incluye la utilización de venenos contra cualquier especie silvestre. Se penaliza también, a título de curiosidad, la recolección inadecuada de setas que dificulte su continuidad como especie y su futuro aprovechamiento. Bien está la sanción de tal conducta, pero su tipificación es muy mejorable. El adjetivo «inadecuado» sobra. Su presencia obliga a excluir de la sanción aquellas recolecciones que, aun siendo perniciosas por afectar a la perpetuación de la especie, se hagan adecuadamente. Como puede aventurarse, incógnita nada sencilla de despejar será la de saber cuándo una recolección es o no adecuada. Por último, llama la atención la previsión legal de prohibir con carácter general la instalación de vallas cinegéticas en los espacios naturales protegidos.

LIMITACIÓN DE LOS USOS

A nadie escapa que la conservación de una cosa pasa por no dañarla, por cuidar de su permanencia. La finalidad básica de los espacios naturales protegidos es esa, preservarlos, mantenerlos tal como son. Para que esa preservación resulte efectiva, es necesario regular qué se puede hacer y qué no se puede hacer dentro del espacio natural. Ahí radica, en definitiva, la esencia y el problema de los parques, reservas o espacios naturales, en general, protegidos. La esencia, sí, porque la protección se materializa poniendo límites al uso de los terrenos. Y el problema, también, porque esos límites condicionan el derecho de propiedad de los particulares. Cuando la protección afecta a terreno público, no pasa nada. Si pasa, en

cambio, cuando la declaración de espacio natural abarca terrenos privados. Circunstancia ésta que es la ordinaria, pues, como se puede suponer, la Administración carece de recursos para hacer público todo lo que es digno de protección.

El tema no es pacífico. La Ley extremeña, si en algo ha levantado polémica, ha sido precisamente en esta materia. Es más, poco antes de su aprobación, la Junta de Extremadura ya tuvo que pasar por una mala experiencia. Fue concretamente, el caso de Tentudía, donde se vio obligada a dar marcha atrás a la creación de un espacio protegido como consecuencia de la oposición vecinal. Con independencia de la innegable politización de ese caso, politización que en buena medida explica la reacción vecinal, lo cierto es que, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la ley en cuestión, desde distintos medios se ha sacado a relucir la supuesta confiscación encubierta que para los usuarios de las tierras acarrea la creación de espacios naturales protegidos.

La organización agraria ASAJA ha sido el principal grupo de presión, al abanderar la defensa a ultranza de los derechos de los agricultores. Para esta organización la nueva ley representa una amenaza sobre un millón quinientas mil hectáreas de Extremadura, pues, según se dice, la explotación de esas tierras se va a ver condicionada predominantemente, al prohibirse prácticas y usos diversos, con la agravante de no preverse compensaciones de tipo alguno.

Criticas éstas de las que, en vía parlamentaria, se hizo eco el Partido Popular, que vino de hecho a asumir el parecer expuesto, exigiendo tanto indemnizaciones por cualquier género de limitación de uso como la instauración de los llamados contratos de gestión.

La Ley aprobada, sin embargo, no ha contado con el favor de esos puntos de vista. La Ley aprobada, por el contrario, a efectos de indemnización, distingue entre limitaciones generales y limitaciones singulares y efectivas. De ellas, tan solo las segundas pueden dar lugar a indemnización.

FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Regulación legal que, pese a todo, se acomoda plenamente en nuestro orden jurídico. El derecho de propiedad hace mucho tiempo que dejó de tener carácter absoluto. En nuestro ordenamiento jurídico, primero, el Código Civil y, después, la Constitución han ido delimitando ese derecho. La propiedad no se agota con el conjunto de facultades de uso y disposición a cargo de quien la detenta. La propiedad, además, cumple una función social. El propietario no es libre de hacer con lo suyo lo que quiera. Sobre las cosas, además del privado, gravitan otros intereses. Entre estos intereses están los ambientales. El que las encinas sigan en pie



Se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente

La finalidad de la protección es garantizar que las cosas sigan como están, que no sobrevenga algo que altere ese modo tradicional y sostenible de explotar

es hoy, por ejemplo, una aspiración colectiva digna de protección.

El problema, como sucede casi siempre, estriba en definir las fronteras, en conocer hasta donde llega la función social de la propiedad. Esa función no puede ser tan amplia como para hacer del propietario una simbólica atribución. Cuando algo merece la pena ser protegido, a veces no basta echar mano del mecanismo de la función social y resulta necesario expropiar, es decir, indemnizar por la privación de un uso.

Como ha dicho el supremo intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional, el límite entre la privación de un derecho patrimonial y su simple incidencia o delimitación legal amparándose en la función social a la que debe sujetarse, no es siempre fácil de determinar. Si recuerda, por de pronto, que el contenido no puede depender de la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su

definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Son los poderes públicos quienes deben delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes. Esto no supone, claro está, una absoluta libertad del poder público que llegue a anular la utilidad meramente individual del derecho, o, lo que es lo mismo, el límite se encontrará en el contenido esencial, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y sus facultades de disponibilidad resulten reconocibles en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho.

En el caso de la nueva ley extremeña, las limitaciones del derecho de propiedad que no tienen carácter indemnizable no son en principio limitaciones que vulneren el derecho de propiedad, pues su fin no es otro que el de proteger los espacios naturales. La Ley, con buen criterio, ha establecido una frontera entre limitaciones no indemnizables y limitaciones si indemnizables. El propietario de una dehesa no puede pretender hacer



La protección se materializa poniendo límites al uso de los terrenos. Limitaciones no indemnizables y limitaciones sí indemnizables

Los agricultores son los auténticos gestores del medio ambiente

de ella una ciudad, no puede aspirar a tener los mismos derechos que el titular del solar de un rascacielos. Su derecho de propiedad viene a ser comprensivo de los usos tradicionales u ordinarios. Las expectativas consistentes en realizar nuevos o extraordinarios modos de explotación, por su carácter artificial, no son indemnizables. La prohibición de determinados usos, cuando se sabe cierto que esos usos eran históricamente extraños al manejo de la dehesa, no devengan indemnización alguna, pues, desde un punto de vista jurídico, esos usos no llegaron nunca a integrar el título de propiedad.

Por ahí van justamente las previsiones de la ley extremeña. Según ésta, las limitaciones generales de usos y actividades determinarán el contenido normal del derecho de propiedad y, por tanto, no darán lugar a indemnización. En cambio, sí lo darán las limitaciones singulares y efectivas que resulten incompatibles con el ejercicio de las actividades y los usos tradicionales y consolidados propios del medio rural, cuando éstos vinieran desarrollándose con

anterioridad, conforme al ordenamiento jurídico y de manera reiterada y notoria. Se ha acudido pues a una técnica habitual en el ordenamiento para fijar el límite entre la simple configuración del derecho y la estricta privación: el uso tradicional y consolidado. Tal distinción es expresión de la ya comentada función social de la propiedad. Este derecho real, amparado, cierto es, constitucionalmente, se configura como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto del dominio esté llamada a cumplir.

USOS PROHIBIDOS

Algunos colectivos han arremetido contra la Ley de Espacios Naturales por considerar que los aprovechamientos básicos de más de un millón de hectáreas de Extrema-

dura se van a ver gravemente afectados. Según se dice, los usos y actividades tradicionales serán suspendidos o limitados en gran medida. Se objeta la merma que va a sufrir la producción ganadera, corchera, forestal, cerealista y turístico-cinegética.

Estos miedos no son nuevos. Nadie puede ignorar la importante problemática vecinal que suscita la creación de un espacio natural. La congelación de las facultades dominicales se asume mal por los afectados, que, para colmo, ven con comprensible irritación cómo otras áreas circundantes, y sobre todo los propietarios rurales de ellas, se benefician de las expectativas turísticas generadas precisamente por la creación del espacio protegido. El problema está ahí, en que la función principal de los parques no es generar recursos.

Ahora bien, aun siendo cierto eso, muy desencaminados andan quienes creen que la protección ambiental es sinónimo de pobreza. Hay que partir del hecho real de que si un terreno merece protección es porque su inveterada explotación ha sido respetuosa con el entorno. Básicamente, la finalidad de la protección es garantizar que las cosas sigan como están, que no sobrevenga algo que altere ese modo tradicional y sostenible de explotar. Por ello, en principio y como regla general, los usos agrícolas de siempre, los que no fueron obstáculo para la supervivencia de la riqueza natural, no tiene por qué verse afectados por la declaración de un espacio protegido. Si un espacio es digno de protección es porque lo que se ha venido haciendo en él durante años no resulta malo. A partir de esta premisa, ese hacer tradicional debe permitirse. Ahora bien, la permisividad, con ser general, no puede ser absoluta, pues, de lo contrario, el espacio protegido perdería su razón de ser. Si dentro de un espacio valiese todo, antes o después ese espacio desaparecería.

El problema hoy, tal vez, radica en ese generalizado modo de procurar un uso intensivo de las explotaciones extensivas. En el caso de los sistemas adhesionados, la sobrecarga ganadera se ha convertido en una de sus peores amenazas. La erosión, así como la falta de regeneración del arbolado, traen causa de un pastoreo excesivo. Sobrecarga ganadera que se conjuga mal con el pretendido carácter sostenible de este tipo de explotaciones. La política comunitaria, con ayudas generalizadas a la producción, están alentando unas expectativas de riqueza a corto plazo, que nada tienen que ver con los usos tradicionales de las dehesas. Alta presión ganadera que choca de plano con los fines de conservación de todo espacio natural. El establecimiento de topes en materia de carga ganadera, al objeto de hacer compatible la explotación con la conservación del entorno, es una de las medidas menos saludadas por los agricultores. Resulta indudable que para ellos el



recorte ganadero entraña inquietudes, pero no debe olvidarse, como recuerdan los técnicos, que está en juego la supervivencia no solo del entorno natural sino de la explotación misma.

PLANES DE ORDENACIÓN

Más allá de la división entre limitaciones indemnizables y no indemnizables, división esta nunca fácil y sujeta, en última instancia, a la decisión de los Jueces y Tribunales, lo de veras importante para los espacios naturales es el contenido de los planes de ordenación. En ellos es donde se materializan las limitaciones. Lo que se puede y no se puede hacer se consigna en los planes. Aquí acaba estando el problema.

En efecto, justo es reconocer que la Administración no suele ser ejemplar a la hora de gestionar los espacios naturales. Aunque los intereses particulares de los propietarios de los terrenos del espacio no tienen por que coincidir con los propios fines determinantes de su protección, no por ello aquéllos deben desdeñarse. Antes al contrario los propietarios, así como quienes en su defecto aprovechan las tierras objeto de protección, han de ser los valedores más importantes en materia de conservación. Si la propiedad no ve compensada la carga que le supone la constitución de un espacio natural, resultará muy difícil hacer efectiva la protección. Los inagotables catálogos de prohibiciones resultan muchas veces más perjudiciales que beneficiosos. Si las prohibiciones no cuentan con un mínimo respaldo objetivo, el destinatario de las mismas no las llegará a asumir. La experiencia enseña

que el miedo a la sanción no suele ser suficiente para la aceptación social de una norma que, en sí misma considerada, resulte incomprensible.

Por ejemplo, el tema de la caza en los espacios naturales ha levantado de siempre grandes e innecesarias polémicas. La Administración, llevada seguramente por móviles nunca ecológicos, no ha tenido reparos para prohibir, de plano el ejercicio de la caza dentro de los espacios naturales. Prohibiciones o restricciones, que para el caso pueden ser lo mismo, que cercenan un importante aprovechamiento secundario de los terrenos, causando un malestar general y un subsiguiente rechazo a la implantación de áreas protegidas.

A este respecto, la Ley extremeña sienta como principio general que sí se podrá cazar dentro de los espacios naturales. No hay razones ambientales que aconsejen con carácter general lo contrario. Salvo en algunos supuestos, caso de nidificaciones tempranas de aves amenazadas, nada justifica vetar una actividad que, ejercida con observación de las prescripciones legales, para nada empece a la conservación de las especies.

CONTRATOS DE GESTIÓN

Prohibiciones, como las de la caza u otras, a veces de difícil comprensión y que crean una mala imagen pública de los espacios naturales, favoreciendo su rechazo social. Esto no es nada bueno.

Con motivo del nuevo texto legislativo extremeño, se sacó a relucir que son los agricultores los auténticos gestores del

medio ambiente. Haciéndose eco de modelos internacionales, se defendió la regulación del llamado contrato de gestión, en virtud del cual la Administración compensaría económicamente a los agricultores y ganaderos del espacio natural por ver limitadas determinadas prácticas agrarias.

Dicha figura, sin embargo, no ha sido incorporada a la nueva Ley. Tal institución, cuya utilidad en algunos casos particulares no se puede cuestionar, tenía difícil justificación en una región como Extremadura, donde se parte de prácticas agrarias más o menos compatibles con la conservación de la naturaleza. No tiene mucho sentido pagar por hacer lo que se viene haciendo. Como tampoco lo tiene pretender que el Estado costee la dejación de malas prácticas agrarias. La utilización del fuego en las labores agrarias, por ejemplo, está ampliamente superada, de tal forma que su prohibición en el ámbito de los espacios naturales no puede erigirse en título alguno para reclamar indemnizaciones. Indemnizaciones que, por lo demás, en defecto del citado contrato de gestión, serán exigibles siempre y cuando las limitaciones tengan carácter expropiatorio. Por otra parte, al margen de las indemnizaciones, la Ley contempla un régimen de incentivos y ayudas. Esos incentivos, bien servidos, han de ser un medio idóneo para enmendar la mala imagen de los espacios naturales. Justo es reconocer que, en un contexto donde se subvenciona casi todo, los peor parados pueden ser los titulares de zonas protegidas. Esto debe cambiar y no es difícil pronosticar que así sea habida cuenta del especial interés comunitario en salvaguardar su patrimonio natural. Fondos económicos para los espacios protegidos a buen seguro no van a faltar. No se olvide que el ambiental es uno de los intereses comunitarios prioritarios.

CONCLUSIÓN

En definitiva, se está ante una Ley con sus defectos, como todas, pero en cualquier caso necesaria. Es hija de sus tiempos. En un momento, Extremadura aprobó la Ley de la Dehesa con el fin básico de incentivar el aprovechamiento de los campos. Hoy en día, la explotación no llena. La sociedad demanda algo más. Quiere calidad de vida, quiere vivir no solo de sino con la naturaleza, con una naturaleza diversa, conservada, tal cual, al menos, la hemos heredado. Ley necesaria porque hoy día, fruto de la sobreexplotación, ricos parajes naturales padecen problemas graves (erosión, falta de regeneración del arbolado, etcétera). No obstante, lo que habrá que celebrar será no tanto la aprobación de la Ley como su efectivo cumplimiento. Lo de veras importante, como siempre, es la aplicación práctica de las disposiciones aprobadas.