

# Política ambiental de Murcia

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN Y ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

## Sumario

	<i>Página</i>
1. Introducción general .....	788
2. La política de espacios naturales protegidos .....	790
2.1. Primera época: Hacia una Red Regional de ENP en ejecución y desarrollo de la legislación básica estatal. La Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio .....	790
2.2. Crisis en la ejecución de la Red Regional de ENP .....	791
2.3. Momento actual: Postergación de la Red Regional de ENP .....	792
2.3.1. La prevalencia de políticas de desarrollo del suelo en detrimento de políticas ambientales. La reducción selectiva de la Red Regional de ENP .....	792
2.3.2. La disposición adicional 8ª de la LSRM. Un supuesto de uso alternativo del Derecho: La aplicación interesada de la Directiva <i>Habitats</i> y la paradójica funcionalidad de la Red Natura 2000 como vía de transmutación de la Red Regional de ENP .....	792
2.3.3. Las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral ..	796
2.3.4. La Actuación de Interés Regional de Marina de Cope .....	796
2.3.5. Degradación del papel vinculante de los PORN frente al planeamiento territorial .....	799
2.3.6. Una peculiar aplicación de la Ley de Costas: ¿zona de influencia de costas o de promotores turísticos? .....	800
2.4. Otros espacios emblemáticos de la orla litoral murciana: La Manga del Mar Menor y Puerto mayor .....	801
2.5. Un futuro incierto: el Anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Protección del Paisaje .....	803

	<i>Página</i>
3. La política ambiental del suelo .....	804
3.1. Una ordenación territorial unidimensional en el espacio físico y en las políticas públicas .....	804
3.2. Hacia la desnaturalización de la Huerta tradicional de la Región de Murcia .....	806
3.3. Sistemas Generales Especulativos .....	806
3.4. Usos «turísticos» en suelo no urbanizable. Los Planes Especiales de complejos e instalaciones turísticas .....	807
4. La política ambiental de garantía .....	807
4.1. Procedimientos ambientales. La Evaluación de Impacto Ambiental y la Calificación Ambiental y su futuro frente a un horizonte de reforma legislativa de gran alcance .....	808
4.2. Instrumentos de participación ciudadana: información ambiental, órganos de participación, información pública .....	812
5. Algunas políticas ambientales sectoriales .....	817
5.1. Caza y pesca: la STC 166/2002, de 18 de septiembre, relativa a la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial .....	817
5.2. La política en materia de residuos y la anulación judicial del Plan de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos de la Región de Murcia de 2001 .....	818
5.3. La lucha contra el ruido: crónica de un fracaso de los entes locales con recientes correcciones jurisdiccionales .....	819
6. Organización de la administración ambiental de la CARM .....	821
6.1. Los comienzos .....	821
6.2. La Agencia Regional de Medio Ambiente y la Naturaleza. Razones para su supresión .....	821
6.3. La estructura departamental y la integración de las políticas ambientales. La subordinación de éstas a otras de carácter sectorial: turismo, ordenación del territorio, desarrollo económico y fomento de la ocupación de espacios sensibles .....	823
Nota Bibliográfica .....	824

\* \* \*

## 1. INTRODUCCIÓN GENERAL

El presente análisis versa sobre las políticas con incidencia ambiental desplegadas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) durante un período muy dilatado de tiempo (1978-2005). De este modo, a la dificultad intrínseca para seleccionar, de entre la ingente cantidad de actuaciones públicas relevantes en esta materia, aquellas que sean, al tiempo, definitorias de las grandes líneas de la acción política medioambiental, se une la ineluctable necesidad de llevar a

cabo dicha tarea a través de una redacción aprehensible y de extensión moderada. Tales exigencias fuerzan, pues, a una labor de síntesis a la que no siempre se presta satisfactoriamente la materia estudiada sin que se produzca, simultáneamente, una merma tanto de la claridad expositiva como de un elemental –e imprescindible– repertorio de matices que la contextualicen adecuadamente y que consientan la transmisión del significado real de los fenómenos estudiados.

En consecuencia, las políticas seleccionadas en este trabajo no abarcan desde luego la totalidad de la iniciativa política llevada a cabo por las autoridades autonómicas en el período objeto de análisis, sino que, conscientes de las limitaciones referidas, los autores han procedido a exponer los que consideran ámbitos de actuación política medioambiental más relevantes, labor de selección que –debe advertirse– no deja de incorporar una inevitable carga de convencionalismo. Vayan por delante, pues, estas consideraciones, cuya exacta comprensión queda remitida al buen sentido de los lectores.

En realidad, el mismo período estudiado podría inducir a una cierta confusión en una persona no versada en el proceso de transformación político-territorial experimentado por nuestro Estado a partir de la aprobación de la Constitución de 1978. De hecho, la CARM se constituye con plenitud como tal a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM) y a partir de esa fecha se inicia, pues, el período de estudio. Pero ni siquiera a lo largo de todo él la intensidad competencial de la CARM en asuntos relacionados con la protección del medio ambiente ha sido homogénea. En su formulación originaria, el EARM atribuía a la nueva entidad territorial diversas funciones sobre materias directa e indirectamente vinculadas con el medio ambiente. Así, las competencias exclusivas alcanzaban a la *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* (art. 10.uno.b); *Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, alguicultura, así como el desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial. Caza y pesca fluvial. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades* (art. 10.uno.h); *Patrimonio cultural, histórico y arqueológico, monumental y artístico de interés para la Región* (art. 10.uno.ll); así como la *Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial* (art. 10.uno.n). Como funciones compartidas con el Estado destacaban las de *Montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia al régimen jurídico de los montes de titularidad municipal, vías pecuarias, pastos y régimen de las zonas de montaña, así como espacios naturales protegidos* (art. 11.b). Como función ejecutiva destacaba la asunción estatutaria, al amparo de lo dispuesto en el art. 148.1.8<sup>a</sup> CE, de la *Gestión en materia de protección del medio ambiente* (art. 12.uno.a).

Asimismo, el propio EARM –a través de una singular técnica consistente en adelantar en el texto de la norma una relación de competencias potencialmente asumibles sucesivamente a través de alguno de los procedimientos constitucionalmente previstos– preveía la atribución futura de otra serie de competencias, algunas de las cuales, aun subsumidas más tarde en otros títulos más genéricos, adquirirían en adelante –como se verá– una significación político-ambiental muy destacada. Entre ellas se encontraban las de *Ordenación del litoral* (art. 13.uno.a); la

fundamental competencia normativa sobre *Normas adicionales de protección del medio ambiente* (art. 13.uno.d); la *Ordenación de la pesca marítima* (art. 13.uno.i) o la *de las aguas subterráneas de los acuíferos totalmente integrados en el territorio de la Región* (art. 13.uno.j).

Algunas de dichas competencias –no otras, que podían violentar el diseño constitucional que articularía progresivamente las relaciones Estado-Comunidades Autónomas–, fueron asumidas en las sucesivas reformas experimentadas por el Estatuto, hasta el diseño actual del mismo fruto de la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. El EARM constituye, por lo tanto, la génesis primigenia de las políticas ambientales desarrolladas a lo largo de todos estos años por la CARM y en ella –y, claro es, en el entero bloque de la Constitucionalidad– debe enmarcarse la evolución que se expone en las páginas que siguen. De hecho, aunque podría resultar chocante que la mayoría de las reflexiones de este trabajo se centren en los años más próximos del período estudiado, lo cierto es que –y éste es tal vez un fenómeno extensible a casi todas las Comunidades Autónomas– la mencionada asunción progresiva de títulos competenciales relacionados con el medio ambiente por parte de las Comunidades Autónomas, así como la también escalonada promulgación de la normativa básica estatal que habría de servir de fundamento para su ejercicio, han determinado que no hayan existido verdaderas políticas ambientales integrales en muchas de ellas hasta épocas relativamente recientes.

## 2. LA POLÍTICA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

### 2.1. PRIMERA ÉPOCA: HACIA UNA RED REGIONAL DE ENP EN EJECUCIÓN Y DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL. LA LEY 4/1992, DE ORDENACIÓN Y PROTECCIÓN DEL TERRITORIO

En la evolución de la política sobre Espacios Naturales Protegidos (ENP) en la Región de Murcia hay que distinguir, al menos, dos épocas claramente diferenciadas en la importancia de la tutela del medio natural y la biodiversidad frente a otras políticas sectoriales, muy destacadamente, la turística y la urbanística. En este sentido, cabe apreciar un primer momento, sin duda impulsado por la normativa estatal básica, de decidida convicción en la formación de una Red Regional de ENP, incluyendo una importante porción de la orla litoral de la Región, sobre la que ya se preveía una fuerte presión de los operadores económicos para su urbanización y desarrollo turístico. A este espíritu respondió la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que dedicó su Título VI (arts. 45-51), aún vigente, a la regulación general de la «*Protección de Espacios Naturales*», en desarrollo de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, estableciendo como categorías de ENP de la Región de Murcia, las configuradas con carácter básico:

a) Parques regionales, como categoría equivalente a la de Parque configurada en la Ley Estatal 4/1989; b) Reservas naturales; c) Monumentos naturales; d) Paisajes protegidos.

La Ley 4/1992, como otras leyes autonómicas de la época, desarrolló su propia regulación general de los ENP en la disposición adicional tercera y en el Anexo. Normas de la propia Ley que reclasifican, declaran y delimitan expresamente los ENP de la Región de Murcia, invocando para algún supuesto «*la urgencia en la adopción de las medidas tendentes a su protección*», al amparo del art. 15.2 de la Ley Estatal 4/1989, para justificar la declaración de Parque regional y Reserva Natural, sin previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) (disposición adicional tercera, apdo. 3). Entre los ENP declarados y delimitados por la Ley 4/1992, debe destacarse por los efectos que va a generar la posterior Ley 1/2001, de 24 de abril, de Régimen del Suelo de la Región de Murcia (LSRM), el caso emblemático del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, situado en el tramo litoral limítrofe de los términos municipales de Lorca y Águilas, que fue declarado como tal por la disposición adicional tercera, apartado tres, y delimitado expresamente en el Anexo, con una superficie de 2.936 hectáreas y cuyo PORN aún no ha sido aprobado.

## 2.2. CRISIS EN LA EJECUCIÓN DE LA RED REGIONAL DE ENP

Ciertamente, el entusiasmo inicial que animó al legislador regional, al impulso de la legislación estatal básica, ha decaído hasta la inanición y, en consecuencia, la ejecución de las previsiones de la Ley 4/1992 ha sido muy desigual, pudiéndose afirmar que a partir de 1996 languidecen sobremanera las políticas auspiciadas por dicho marco normativo, lo que se pone de manifiesto en el abandono, salvo algunas excepciones, de la gestión de los ENP declarados *ex lege*, en la falta de aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión de los ENP declarados o, como otra muestra bien significativa del descreimiento en las previsiones legales, en la falta absoluta de declaración de Monumentos Naturales. Es difícil defender que en una Región con la biodiversidad y riqueza geomorfológica, paleontológica y paisajística de Murcia no existan espacios o elementos de la naturaleza de notoria singularidad, rareza o belleza, que merezcan ser objeto de una protección especial mediante su declaración como Monumentos Naturales.

Si lo expuesto ya de por sí constituye un claro índice del olvido más elocuente no sólo de la Ley regional 4/1992, sino netamente de la *ratio* básica configurada por la Ley 4/1989, será la política que anida en la LSRM, sobre ENP, la que develará una claudicante subordinación de los ENP a una política desarrollista en la urbanización y localización de complejos turísticos en su entorno e, incluso, a costa de ENP.

### **2.3. MOMENTO ACTUAL: POSTERGACION DE LA RED REGIONAL DE ENP**

#### **2.3.1. La prevalencia de políticas de desarrollo del suelo en detrimento de políticas ambientales. La reducción selectiva de la Red Regional de ENP**

La LSRM –parcialmente modificada por la Ley 2/2002, de 10 de mayo, y, posteriormente, por la Ley 2/2004, de 24 de mayo, que habilitó una innecesaria refundición, recientemente aprobada por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio (BORM núm. 282, de 9 de diciembre)–, fruto de la iniciativa legislativa del gobierno popular, aunque responde a los títulos competenciales exclusivos en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin embargo, va a incidir, en no escasa medida, en la política de ENP, con difícil encaje en la normativa básica estatal. La LSRM altera sustancialmente el régimen de los ENP de la Región murciana, si bien no incluye en su ámbito de regulación la disciplina general de los ENP, manteniendo la vigencia del Título VI de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que expresamente se deroga con dicha salvedad (disposición derogatoria, apdo. 2, c). La carga de profundidad que el legislador murciano incorporó a última hora en la tramitación parlamentaria, se contiene en la polémica disposición adicional 8ª, que ha operado, mediante una norma remisiva, un recorte selectivo de importantes ENP de la Región de Murcia, utilizando como pretexto la constitución de la Red Natura 2000 y eludiendo los principios constitucionales de publicidad de las normas y seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Dicha disposición fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 4288-2001, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, habiendo sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional mediante providencia de 16 de octubre de 2001 (BOE, núm. 257, de 26 de octubre de 2001). Debe destacarse el papel relevante que el movimiento ecologista, particularmente Ecologistas en Acción, ha desarrollado en el análisis y denuncia de la disposición adicional 8ª, hasta el punto de poder afirmarse que sin su impulso difícilmente se hubiera deducido el recurso de inconstitucionalidad.

#### **2.3.2. La disposición adicional 8ª de la LSRM. Un supuesto de uso alternativo del Derecho: La aplicación interesada de la Directiva *Habitats* y la paradójica funcionalidad de la Red Natura 2000 como vía de transmutación de la Red Regional de ENP**

La disposición adicional 8ª de la LSRM pretende modificar los límites de los ENP en los siguientes términos: «*Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000.*».

El precepto plantea diversas cuestiones: su alcance real, no sólo por lo que respecta a la delimitación de superficies sino, muy especialmente, en cuanto a la

propia subsistencia de determinados ENP; la cobertura normativa invocada y, en íntima conexión, el procedimiento elegido para efectuar el reajuste de ENP. A fin de operar tal modificación o «ajuste» de los límites de los ENP, la disposición adicional 8ª LSRM se remite al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, en la medida en que dicho Acuerdo del Ejecutivo designaba los «lugares» que se proponen como Lugares de Importancia Comunitaria (LICs). Tal remisión, como parámetro de reajuste o nueva delimitación de los ENP en la Región de Murcia, sólo genera problemas y posibilita una operación de desprotección del medio natural de gran calado.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, se adoptó en el procedimiento complejo –con intervenciones posteriores de la Administración General del Estado y, con especial relevancia, de la Unión Europea–, diseñado por un marco normativo específico configurado, en primer término, por la Directiva del Consejo 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, por la que se impulsa la creación de la Red Natura 2000. Incluso, se ha calificado como acto de mero trámite por la STSJ de Murcia (Sala de lo contencioso-administrativo) 337/2002, de 7 de junio, que tenía como objeto la impugnación precisamente de dicho Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, cuestionándose cabalmente su naturaleza y alcance. En este sentido, el recurso fue inadmitido (inadmisibilidad invocada por la propia Administración regional), atendiendo a su naturaleza de acto de trámite y, en consecuencia, a sus limitados efectos jurídicos *ad extra*. Literalmente, la *ratio decidendi* en que se fundamenta la sentencia califica la naturaleza y alcance del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, en los siguientes términos:

*«Se trata, en efecto, de un acto de trámite inserto en un procedimiento complejo, en el que, conforme a lo que determina el artículo 4 del citado R.D. 1997/1995, la Comunidad Autónoma ha elaborado y propone una lista de lugares situados en el territorio regional y que pudieran ser considerados como zonas especiales de conservación. El acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000 se articula así en una primera fase de propuesta autonómica de lista de lugares –que, en rigor, en esta fase, aún no deben denominarse de «importancia comunitaria»–, que ha de ser seguida después, en la mecánica procedimental que el referido RD 1997/1995 establece, de otra fase de propuesta del Estado español y que compete a la Administración de éste (a través del Ministerio de Medio Ambiente). Con posterioridad, y en base a la lista que proponga el Estado español, corresponderá a la Comisión Europea seleccionar y aprobar los lugares de importancia comunitaria (LIC), que habrían de ser declarados por la Comunidad Autónoma como zonas especiales de protección, conforme a lo que determina la citada Directiva Hábitats CEE 92/43 y el RD 1997/1995 (artículo 5).*

*El acuerdo autonómico impugnado de 28 de julio de 2000 constituye, así pues, un acto de trámite, incardinado en la primera fase de un proceso, en el que han de insertarse ulteriores actuaciones de la Administración del Estado y de la Administración de la Unión Europea, que han de anteceder a la decisión final que respecto a las zonas especiales de protección habrá de adoptar, a la vista de estas actuaciones, estatal y europea, condicionadoras, la Comunidad Autónoma. No se está evidentemente ante esta decisión final autonómica, sino ante la que inicia –digamos– la primera fase, o si se quiere subfase –interna–.*

En todo caso, el análisis del contenido publicado del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, revela su absoluta inadecuación como nuevo parámetro de los ENP de la Región de Murcia, constituyendo un lamentable ejemplo no sólo de pésima técnica legislativa sino de manipulación interesada del *thelos* del Derecho de la Unión Europea, desvirtuando la *ratio* de la Directiva del Consejo 92/43/CEE y los objetivos que persigue la constitución de la Red Natura 2000 y, asimismo, de inadecuación a la legislación básica estatal. En este sentido, la primera y más elemental carencia del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, tal como fue publicado en el BORM, es la absoluta falta de delimitación de los lugares propuestos. El Acuerdo publicado se circunscribe al mero listado de la denominación de los lugares, junto al código de identificación, sin incluir referencia alguna a límites, superficie, correspondencia, o relación de cualquier tipo, con los ENP de la Región, ni, menos aún, los datos técnicos preceptuados en la Decisión 97/266/CE, por la que se aprueba el formulario de información sobre los lugares propuestos para su inclusión en la Red Natura 2000.

La inseguridad jurídica es manifiesta y más aún si recordamos que la delimitación de los ENP se realizó expresamente por el legislador regional mediante la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, por lo que difícilmente cabe aceptar una modificación de norma legal por un Acuerdo no publicado, más aún con la trascendencia inherente a la consideración o no de una porción del territorio como ENP, con clara vulneración de los principios constitucionales de publicidad de las normas y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Además, el análisis detenido de la lista de lugares propuestos incluida en el Acuerdo publicado en el BORM, de 5 de agosto de 2000, permite llegar a una segunda conclusión que revela todo el potencial disimulado en la disposición adicional 8ª de la LSRM, como torpedo directamente dirigido a la línea de flotación de alguno de los más señeros ENP de la Región de Murcia, para facilitar el desembarco del desarrollo turístico en la orla litoral virgen. En este sentido, recordemos el caso emblemático del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, declarado como tal por la disposición adicional tercera, apdo. tres, y delimitado expresamente en el Anexo de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, con una superficie de 2.936 hectáreas de litoral virgen. Pues bien, con relación a dicho ENP, con la máxima categoría autonómica de Parque Regional, la lista de lugares contenida en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, publicado en el BORM de 5 de agosto de 2000, no incluye un único lugar que se corresponda plenamente con el Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. Sin embargo, significativamente, se relacionan de forma no consecutiva, separadamente, como lugares designados, susceptibles de ser aprobados por la Comisión Europea y declarados posteriormente como zonas de especial conservación (ZECs) autónomas y diferenciadas: por una parte, «Calnegre», con el código ES6200012, y, por otra, «Cabo Cope», con el código ES6200031.

Ciertamente, el lacónico Acuerdo del Consejo de Gobierno, tal como fue publicado, no contiene referencia o dato alguno que permita vislumbrar el alcance de tal partición del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, no obstante, sin pasar por el BORM, la Administración Regional, en la página *web* elaborada en el seno de la Dirección General del Medio Natural posibilita el acceso a un dato fundamental para comprender el alcance de la operación: la superficie de los lugares designados como futuros LICs. Los datos son elocuentes, el lugar designado como «Calnegre» (ES6200012) tiene una superficie de 836,56 ha y el lugar designado como «Cabo Cope» (ES6200031) tiene una superficie de 256,39 ha. Por tanto, la suma de ambos lugares apenas comprende una superficie de 1.093 ha, frente a la superficie de 2.936 del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, en su delimitación operada expresamente por la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. En consecuencia, más del 62% de la superficie del Parque Regional se desprotege y todo ello sin publicidad oficial en el BORM. Más aún, la información topográfica disponible en la *web* oficial de la Dirección General del Medio Natural, que permite la superposición de los mapas de los ENP y de los «lugares» designados para LICs, arroja la conclusión de la radical desnaturalización del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, no sólo reducido a poco más de una tercera parte de su superficie, sino transformado en dos pequeños lugares separados entre sí por una discontinuidad territorial, que precisamente representa la franja litoral más accesible conformada por una sucesión de playas y calas vírgenes, quedando encorsetados los lugares protegidos en los extremos y las cotas superiores, con formación de acantilados, de más difícil aprovechamiento lucrativo.

En definitiva, para el caso del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre el alcance de la disposición adicional 8ª de la LSRM, es de tal envergadura que no se limita a un simple ajuste de límites sino que opera una inequívoca desnaturalización y degradación del ENP, que como tal Parque Regional Costero-Litoral lisa y llanamente desaparece y todo ello al margen del BORM. Posteriormente, se corroborará tamaña desprotección, desvelándose la política que la impulsó, con la aprobación de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004, de 18 de junio).

Además de la denunciada desnaturalización del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, el desarrollo turístico del litoral sur de la Región de Murcia se propicia con la desprotección selectiva de importantes tramos del litoral ubicados en los demás ENP en dicho entorno. En este sentido, el Paisaje protegido de la Sierra de las Moreras se reduce significativamente en el tramo litoral virgen en torno a la pedanía de Cañada Gallego y, asimismo, el Paisaje protegido de Cuatro Calas, sufre los efectos perversos del ajuste de límites propiciado por la disposición adicional 8ª de la LSRM, con una cualitativa reducción del territorio protegido que afecta a casi una tercera parte del mismo.

### 2.3.3. Las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral

Una vez allanado el camino con la desprotección selectiva de ENP, desde la Administración regional se viene impulsando, en los últimos tiempos, una política territorial orientada al desarrollo turístico de espacios litorales vírgenes de especial trascendencia por su notable repercusión ambiental. A estos efectos, el Gobierno Regional ha aprobado unos importantes instrumentos de ordenación del territorio, las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004, de 18 de junio), que pretenden enfáticamente *“un nuevo modelo territorial basado en el desarrollo social, la eficiencia económica y la puesta en valor de los recursos naturales, garantizando su adecuada conservación para las generaciones futuras, y siempre en el marco de un modelo de desarrollo sostenible”*. Sin embargo, el análisis de su contenido y los informes emitidos en el procedimiento de elaboración revelan un patente desequilibrio, en perjuicio de un uso racional de los recursos naturales y de la tutela del medio ambiente.

En efecto, las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, sientan las bases (arts. 34, 35 y Anexo III) para la definitiva ablación y desnaturalización del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, que consume, en su ejecución, otro instrumento de ordenación territorial de carácter excepcional, la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2004 (BORM núm. 186, de 12 de agosto), en un ejemplo insólito de regresión ambiental.

El proceso urbanizador en la zona de la Marina de Cope, delimitada en el Anexo III con una superficie de 21.276.621 m<sup>2</sup> –hurtada por las Directrices al Parque Regional, que como tal Espacio Natural Protegido desaparece, en flagrante vulneración de normas de superior rango e, incluso, poniendo en entredicho el mero ajuste de límites previsto en la heteróclita disposición adicional octava de la LSRM– se impulsa haciendo caso omiso no sólo de las numerosas alegaciones elevadas por propietarios, particulares, asociaciones y colectivos con acreditada solvencia en la defensa del medio natural, sino desoyendo al órgano consultivo superior del propio Gobierno regional. En este sentido, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sus dictámenes núms. 46/2004 y 53/2004, pone de manifiesto graves óbices de legalidad tanto en relación con las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral como, muy especialmente, respecto a la Actuación de Interés Regional (AIR) de Marina de Cope.

### 2.3.4. La Actuación de Interés Regional de Marina de Cope

Precisamente, el corazón del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, constituye el objeto del instrumento de ordenación del territorio de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2004 (BORM núm. 186, de 12 de agosto). Instrumento de ordenación territorial excepcional que, paradójicamente, define la LSRM, como aquellas actuaciones *«que hayan de beneficiar a la*

*Región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y la mejora de la calidad de vida y en general las encaminadas al logro de los objetivos generales de la ordenación del territorio, y que por su magnitud, importancia o especiales características trascienda el ámbito municipal» (art. 41) y entre cuyos requisitos, para mayor escarnio, se configura el mandato *ex lege* de que «no podrán afectar a suelo no urbanizable de protección específica, salvo que su objeto sea garantizar esa protección, o sea compatible con ella» (art. 46.2).*

El despliegue de jerga de *marketing*, más propia de la órbita de los promotores urbanísticos, caracteriza la justificación de esta actuación: «*la puesta en valor turístico del litoral sur occidental de la Región de Murcia*», concibiéndose como «*una actuación emblemática promovida por la Administración Regional*», «*una actuación integral y respetuosa con el medio ambiente*» (*sic*) y, asimismo, «*una actuación potenciadora del turismo de calidad con base en una oferta hotelera importante versus la oferta residencial vacacional actualmente existente en la zona, como una oferta complementaria que posibilite una utilización y explotación de los recursos a lo largo de todo el año*». En este mismo sentido, la actuación de Marina de Cope se define genéricamente como una «*operación turística de calidad, enfocada a proporcionar la mejor oferta que demandan los segmentos nacionales e internacionales*».

En el núcleo del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, la parte más llana y accesible a la ribera del mar, se delimita un ámbito con una superficie de 21.156.245 m<sup>2</sup>, que incluyen 10.578.123 m<sup>2</sup> (50%) de suelo para uso turístico y residencial, 5.289.061 m<sup>2</sup> (25%) de sistemas generales en los que se incluye la protección paisajística y 5.289.061 m<sup>2</sup> (25%) de zona deportiva dentro de la cual se incluye la protección de cauces. La mayor parte de la actuación se localiza en el término municipal de Águilas, 14.370.364 m<sup>2</sup> (68%), afectando el resto al término municipal de Lorca, 6.785.881 m<sup>2</sup> (32%), considerándose, al margen de esta circunstancia, como una actuación unitaria. La oferta turística global rondará las 23.000 plazas, mientras que la zona residencial contaría con 11.000 viviendas. En consecuencia, la población total aproximada del complejo alcanzará al 100% de ocupación los 60.000 habitantes.

Asimismo, la AIR de Marina de Cope concibe un conjunto de usos e instalaciones, fiel exponente del sesgo económico que inspira la ordenación y de los usuarios finales de las actuaciones diseñadas por este instrumento territorial:

- Atención especial se dedica a las instalaciones de golf, como auténtico catalizador de un segmento de la demanda turística de alto poder adquisitivo. En este sentido, se prevén cinco campos de golf de 18 hoyos, de los cuales uno será «*emblemático*» de al menos 60 ha, el resto en torno a 50 ha; casa club de golf central y dependencias en cada campo.
- Actividades náuticas: Marina interior con, aproximadamente, dos mil puntos de amarre; centros para deportes náuticos y subacuáticos; centro de estudios, investigación y cultivos marinos; embarcadero e instalaciones para la práctica de actividades náuticas y subacuáticas.

- Deportivo especializado, a través de un centro de alto rendimiento deportivo especializado en disciplinas de alta competición con las siguientes instalaciones: Velódromo, pistas de atletismo, gimnasio equipado con tecnología punta, centro de formación, biblioteca y sala de reuniones; centro de investigación deportiva; circuito aeróbico; piscina; casa club: comedores, cocina, sala de descanso y oficinas; área de prensa; taller de mantenimiento y reparaciones; centro médico; clínica de fisioterapia y rehabilitación; zona residencial para deportistas; instalaciones enfocadas a concentraciones de equipos profesionales, competiciones, campañas de promoción, entrenamientos.

- Otras instalaciones deportivas contenidas en la AIR de Marina de Cope: diez campos de fútbol; diez zonas deportivas en uso residencial; zona hípica. Además, se prevé como equipamiento turístico: centros comerciales y lúdicos abiertos y tematizados; áreas para convenciones y banquetes integradas en la oferta hotelera.

El Estudio de Impacto Territorial (EIT), como documento técnico complementario de todos los instrumentos de ordenación territorial, que comprende los estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar el posible impacto sobre la estructura territorial y los impactos sectoriales, entre otros aspectos, sobre el medio ambiente y los recursos naturales (art. 48 LSRM) y que, en consecuencia, debe contener el análisis, entre otros extremos, del medio físico y natural, identificando y diagnosticando las acciones más conflictivas con dichos elementos del territorio (art. 49 LSRM), lleva a cabo un estudio sesgado y parcial de la AIR de Marina de Cope. En este sentido, resulta elocuente el silencio absoluto que guarda el EIT con relación al Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, declarado y delimitado por la Ley 4/1992. La única referencia a espacios protegidos que se contiene es en relación con los espacios que integrarán la Red Natura 2000, una nueva muestra del reduccionismo operado en la política de ENP en la Región de Murcia, que a partir de la disposición adicional 8ª de la LSRM, parece haber renunciado definitivamente a un Red Autonómica propia de ENP, en aplicación de las previsiones básicas de la Ley 4/1989.

El Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia 53/2004, a pesar de su carácter facultativo y no vinculante, opone serios reparos a la legalidad de la AIR de Marina de Cope, con una fundamentación jurídica rigurosa y, a la par, ponderada. Conviene insistir, frente alguna crítica política interesada vertida en su día, que el precitado Dictamen lo es estrictamente en Derecho y, en modo alguno, extiende su función consultiva a planteamientos de oportunidad. Además, éste es el criterio expresamente preceptuado en su Ley fundacional: en el ejercicio de su función consultiva velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y el resto del ordenamiento jurídico (art. 2.1 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo), fundamentando en ellos su dictamen. En suma el carácter de los Dictámenes evacuados por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia es «exclusivamente jurídico» (art. 2.3 de la Ley 2/1997). En este sentido, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su dictamen núm. 53/2004, pone de manifiesto los graves óbices de legalidad que la Actuación de Interés Regional

(AIR) de Marina de Cope suscita: instrumento de ordenación territorial inadecuado; ausencia de una motivación específica en una ordenación que implica una reconversión del carácter agrícola de la zona por el uso urbanístico, en un territorio con específicos valores ambientales y hábitats naturales; la necesidad de una evaluación ambiental completa y rigurosa; la litispendencia del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la disposición adicional octava de la LSRM, entre otros serios reparos. Asimismo, el dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia núm. 9/2003, de 22 de octubre, sobre lo que en su día se planteó conjuntamente como proyecto de Decreto por el que se aprueban las Directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia y sobre la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, aborda también críticamente algunos aspectos de la ordenación que se pretende llevar a cabo.

Con ser importantes las objeciones planteadas por el Consejo Jurídico, sin duda, hubieran podido subsanarse por el Gobierno Regional, aprobando la actuación de la Marina de Cope formalmente como POT, así como, procediendo a una correcta evaluación de impacto ambiental y, asimismo, motivando adecuadamente el interés regional de una actuación unidimensional de carácter turístico. Por el contrario, haciendo caso omiso de los serios reparos de legalidad opuestos a la AIR de Marina de Cope, el Gobierno Regional procedió a su aprobación sin enmendar. El encastillamiento en su inicial planteamiento, muestra de cerrazón y tozudez no sólo en las políticas de fondo sino en las puras formas, ha llevado al actual Gobierno regional, ante las advertencias ponderadas, medidas y concienzudamente fundamentadas de su máximo órgano consultivo, a eludirlo en las últimas y polémicas regulaciones contenidas en la Ley 2/2004, de 24 de mayo, de modificación de la LSRM, que desarrolla las competencias sobre ordenación del litoral y autorizaciones en servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y, asimismo, en la Ley 6/2005, de 1 de julio, de modificación de la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En ambos casos, se ha recurrido al artificio de revestir la realidad (proyectos legislativos gubernamentales) con una veste (proposiciones legislativas parlamentarias) que permitiese eludir los importantes trámites consultivos –en especial, el del Consejo Jurídico de la Región– a que preceptivamente debe someterse la iniciativa legislativa gubernamental a fin de garantizar, en la mayor medida de lo posible, su legalidad y calidad técnica.

### **2.3.5. Degradación del papel vinculante de los PORN frente al planeamiento territorial**

Con carácter más general, se detecta en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia un desequilibrio entre la política de tutela ambiental y otras políticas sectoriales. En este sentido, cabe destacar el régimen aplicable al suelo no urbanizable de protección ambiental específica (Espacios Naturales Protegidos: Parques Regionales, Reservas y Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y, asimismo, espacios incluidos en la Red Natura 2000, de conformi-

dad con lo dispuesto en la Ley Estatal 4/1989 y otras normas estatales de trasposición de las Directivas comunitarias en la materia) que, según dispone el art. 10 del Plan de Ordenación Territorial del Litoral, «*será gestionado por la administración competente en materia medioambiental a través del correspondiente planeamiento específico. Dicho planeamiento hará compatibles el respeto a los valores ambientales de la zona, con su adecuada puesta en valor y el desarrollo social del área afectada, coordinándose con los instrumentos de ordenación del territorio y prevaleciendo sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico*».

Este precepto, deja patente y manifiesta la intención de eludir la prevalencia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN u otros instrumentos análogos de ordenación de espacios protegidos), desnaturalizando su carácter condicionante de cualquier instrumento de ordenación territorial y no sólo urbanística (art. 5 de la Ley 4/1989). Asimismo, la intención subyacente en el precepto resulta incompatible no sólo con la legislación básica estatal sino, también, con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha reforzado la importancia de los valores ambientales frente a consideraciones relativas al desarrollo regional o local en aplicación de políticas sociales o económicas en la Red Natura 2000, así como, la obligada protección de los espacios propuestos para formar parte de Natura 2000 (Sentencias de 13 de enero de 2005, cuestión prejudicial, planteada por el *Consiglio di Stato* de Italia, asunto *Dragaggi* y de 7 de noviembre de 2000, cuestión prejudicial, suscitada por la *High Court of Justice* del Reino Unido, caso *Estuario del Severn*, entre otras).

Incluso, no deja de ser significativo de la política subyacente que las anima e inspira, el dato revelador del texto de la aprobación inicial de las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia, sometida a información pública, que omitía cualquier referencia a los ENP (*ex. Ley básica 4/1989 y Ley regional 4/1992*) como suelo de protección ambiental, reduciendo esta categoría exclusivamente a los espacios propuestos para integrar la Red Natura 2000, fruto de la confusión conceptual y competencial ínsita en la disposición adicional 8ª de la LSRM.

### **2.3.6. Una peculiar aplicación de la Ley de Costas: ¿zona de influencia de costas o de promotores turísticos?**

La Ley 22/1988, de 28 de Costas, de intensa raigambre constitucional (*ex. art. 132.2 CE*), para la adecuada protección del dominio público marítimo-terrestre, configura cabalmente una zona de influencia, que como mínimo será de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar (art. 30 Ley de Costas). En su aplicación, deben ser los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico los que definan y delimiten con precisión tanto la extensión de la zona de influencia de costas, como los usos permitidos en la misma. Aunque, en último término, dependerá en buena medida de los municipios y de las Comunidades Autónomas el efectivo establecimiento de la zona de influencia de costas, la

finalidad tuitiva de la norma estatal es inequívoca y persigue, primordialmente, la mejor conservación y regeneración natural de un espacio tan sensible como el territorio en el que interactúan el medio marino con el terrestre y, asimismo, garantizar el uso colectivo de un ámbito tan beneficioso para el ser humano. Precisamente, la ordenación de un litoral virgen presenta la indudable ventaja de poder aplicar plenamente la legislación estatal de costas, que constituye para el Gobierno Regional un imperativo ineludible. Sin embargo, la preeminencia de una desmedida política de desarrollo turístico, frente a una más ponderada tutela de la orla litoral, deja una nueva huella en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, al plasmar una peculiar funcionalidad de la zona de influencia de costas, en espacios naturales anteriormente vírgenes, de dudosa adecuación a la *ratio* que anida en la Ley de Costas de 1988. En este sentido, las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia, que expresamente regulan en los arts. 62 y 63 los usos del espacio costero en el área del litoral sur occidental, disponen en términos imperativos que *«para los nuevos asentamientos colindantes con el espacio costero, se reservará una franja de 500 metros, medida desde el límite interior de la ribera del mar, para usos turísticos, situándose fuera de dicha franja la edificación destinada a uso residencial»* (art. 62.1).

Por tanto, el Plan de Ordenación, en el área funcional del litoral sur occidental, trasmuta la zona de influencia de costas por la zona de influencia de los grandes inversores turísticos. Efectivamente, se impone una reserva de 500 metros, medida desde el límite interior de la ribera del mar –que no se denomina de influencia de costas–, para usos turísticos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. En suma, la concepción de esta sensible franja de la orla litoral que subyace en la ordenación aprobada por el Gobierno Regional no se corresponde con el espíritu público y ambientalista de la Ley de Costas de 1988. Por el contrario, su afectación preceptiva, por el Plan de Ordenación del Litoral, a la ubicación de grandes complejos hoteleros implica, por una parte, la desnaturalización de espacios de inestimable valor ecológico –como es el caso de la Marina de Cope, Sierra de las Moreras, Percheles, Calnegre y Cuatro Calas– y, por otra, una privatización de espacios litorales vírgenes cuya vocación constitucional es servir a la colectividad.

#### **2.4. OTROS ESPACIOS EMBLEMÁTICOS DE LA ORLA LITORAL MURCIANA: LA MANGA DEL MAR MENOR Y PUERTO MAYOR**

La laguna litoral del Mar Menor y su entorno constituyen uno de los espacios geográficos más peculiares de la Región de Murcia por su calidad y singularidad naturalística. Tempranamente, el legislador regional sintió la necesidad de establecer un régimen específico de protección, plasmándose en la Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor que, en aquella primera época de sensibilidad ambiental en la acción pública, justificaba su elaboración en las necesidades de protección. En aquel momento, ya se destacaba por el legislador el proceso de transformación de las estructuras socioeconómicas y del modelo de desarrollo de las últimas décadas, con los consiguientes impactos, modificaciones

y degradaciones del medio físico; la intensidad y diversidad de explotación de los recursos naturales a través de actividades relacionadas con la agricultura, la pesca, la minería y el turismo; el rápido proceso de crecimiento que se estaba operando en el área y que generaba profundas modificaciones en la estructura e imagen espacial. La Ley de protección y armonización de usos del Mar Menor fundamentaba su anclaje competencial en las materias exclusivas de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y puertos deportivos (art. 10 EARM) y pretendía impulsar la ordenación del Mar Menor y entorno de influencia, a fin de «*posibilitar un desarrollo armónico de la zona compatible con la protección del ecosistema de la laguna*». A estos efectos se regulaban determinados instrumentos de ordenación (Directrices de Ordenación Territorial del Área del Mar Menor, Plan de Saneamiento del Mar Menor, Plan de Armonización de usos del Mar Menor y el Plan de Ordenación y Protección del Litoral del Mar Menor). La Ley fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 1160/1987, interpuesto por 55 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, desestimado por la STC 36/1994, de 10 de febrero, al interpretar el Alto Tribunal que no había extralimitación competencial en relación con el dominio público marítimo-terrestre, ordenación del territorio, medio ambiente y autonomía local.

En la actualidad y en el marco de la puesta en valor turístico e inmobiliario de los ENP, que caracteriza la política regional en la última década, la LSRM derogó expresamente la Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor (disposición derogatoria 2.e), a pesar de la multideclaración como ENP del Mar Menor y su entorno (ENP, LIC, ZEPA, RAMSAR). Además, en el XII Congreso de las Partes Contratantes del Convenio de Barcelona, celebrado en Mónaco del 14 al 17 de noviembre de 2001, se aprobó la inclusión en la lista de ZEPIM, del Área del Mar Menor y Zona Oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia.

En todo caso, bien sabemos que la declaración de una zona como espacio natural protegido, cualquiera que sea el régimen de protección aplicable, no es más que el presupuesto para alcanzar los objetivos deseables de tutela del medio. Más importante aún, si cabe, es la verdadera conciencia y actitud de los poderes públicos de llevar a cabo las actuaciones que posibiliten la conservación y restauración de la Naturaleza, más allá de la utilización de las declaraciones de espacios naturales protegidos como reclamos para usos, en buena medida, incompatibles con el objetivo de protección comprometido. En este sentido, la presión urbanística sobre La Manga del Mar Menor lejos de bajar la guardia para atemperarse al espíritu de la Ley de Costas y al nivel de protección declarado, vive en los últimos tiempos un recrudescimiento auspiciado por la permisividad de los poderes públicos locales y regionales. Mención aparte merece el caso de Puerto mayor, ejemplo de dejación de potestades públicas, de incoherencia administrativa y de desencuentro de nuestras Administraciones Públicas territoriales. La historia de la concesión portuaria de Puerto mayor es larga y prolija. Algunos datos pueden clarificar el actual enfrentamiento, con litigio abierto, entre la Administración del Estado y la Administración de la Región de Murcia.

En 1975 el gobierno franquista autorizó la construcción de un puerto deportivo de invernada, con otorgamiento de propiedad de determinados terrenos ganados al mar, en la costa del Mar Mediterráneo de La Manga del Mar Menor. Asimismo, se otorgó concesión administrativa para la construcción en terrenos ganados al mar e, incluso, se concedió una pista aérea paralela al contradique del puerto. Expresamente se disponía que las obras debían comenzar en el plazo de un año y ejecutarse en el de cuatro años, si bien con carácter potestativo la Administración podría otorgar una primera, incluso una segunda, prórroga cuyo incumplimiento implicaba la caducidad de la concesión.

Cumplidos los plazos, concedidas las prórrogas y entendiendo correctamente la nueva Administración competente –que pasó a ser la regional al asumir competencias en materia de puertos deportivos en el EARM–, en 1989, a la vista de los plazos transcurridos, del impacto ambiental de las obras y del nuevo marco normativo que supone la Constitución de 1978 y la Ley de Costas de 1988, declaró la caducidad de la concesión. Sin embargo, la Administración resolvió correctamente el fondo del asunto pero mediante un procedimiento claramente inadecuado, al operar una revisión de oficio por un cauce ilegal. Este importante defecto de forma posibilitó a la empresa concesionaria recurrir la resolución que declaraba la caducidad y los tribunales anularon el acto administrativo. Ahora bien, lejos de lo que se viene afirmando con vehemencia desde el actual Gobierno Regional, el cumplimiento de las sentencias, tanto del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (22 de junio de 1996) como del Tribunal Supremo (23 de julio de 2002, RJ 2002, 7231), por la Administración Pública exige el correcto ejercicio de sus potestades para la defensa y conservación del dominio público marítimo-terrestre.

La renuncia de la Administración Regional a ejercer sus potestades legales en orden a la tutela del dominio público marítimo-terrestre, de los recursos naturales y del medio ambiente, ha obligado a la Administración del Estado –tras infructuosos requerimientos en este sentido– a interponer un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, para que se declare la caducidad de la concesión y, en suma, se impida la degradación, desnaturalización e irreversible impacto ambiental que implicaría la ejecución de Puerto mayor; solicitándose, asimismo, la paralización de las obras, como medida cautelar. Atendiendo dicha petición, el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, por Auto del 17 de junio de 2005, accedió, en lo fundamental, a la medida cautelar de suspensión de las obras de Puerto mayor, solicitada por la Administración del Estado. Además, el Tribunal, en la ponderación de los intereses afectados, adelanta importantes argumentos y razonamientos que permiten vislumbrar una sentencia, en buena medida, condenatoria a la Administración Regional por su resistencia a ejercer sus irrenunciables potestades públicas en la materia.

## **2.5. UN FUTURO INCIERTO: EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE**

El grave déficit de desarrollo de la legislación básica estatal pretende subsanarse con una futura ley regional que sustituya los restos claudicantes de la Ley 4/

1992. En este sentido, se inscribe el primer borrador del anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y el Paisaje de la Región de Murcia, rimbombante y pretenciosa denominación para esta iniciativa legislativa. Poco honor hace a su denominación un proyecto de ley que tiene en el punto de mira la liquidación de buena parte de los Espacios Naturales Protegidos en el litoral sur occidental, declarados por la aún vigente Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que deroga por completo.

De aprobarse en sus términos actuales dicha iniciativa legislativa, en toda la Región de Murcia no subsistirá ningún Paisaje Protegido o Monumento Natural, como ENP al amparo de Ley Estatal 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Asimismo, en todo el litoral sur occidental de Murcia no quedaría ningún ENP, al suprimirse los Paisajes Protegidos de Cuatro Calas y la Sierra de las Moreras, el Espacio Natural de la Sierra de la Muela y Cabo Tiñoso y abrogar definitivamente el Parque Regional de Cabo Cope-Calnegre. Únicamente se salvarían de la quema, sin certeza en sus límites definitivos, las zonas que integrarán la Red Natura 2000, con un fundamento y unos objetivos que, en modo alguno, justifican la desaparición de la red de ENP en el litoral sur occidental de la Región de Murcia y en buena parte del territorio autonómico. Estamos, pues, ante un caso insólito de desprotección de la Naturaleza, que ninguna otra Comunidad Autónoma ha osado plantear y que constituye una inadmisibles regresión de la tutela ambiental. Todo ello, además, sin motivación alguna, al margen de cualquier razón expresada en el preámbulo del anteproyecto de ley, que pudiera justificar tamaño giro copernicano en la valoración del medio natural de la Región de Murcia.

### **3. LA POLÍTICA AMBIENTAL DEL SUELO**

#### **3.1. UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL UNIDIMENSIONAL EN EL ESPACIO FÍSICO Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La política de desarrollo urbanístico en la Región de Murcia, frente a la ponderación del suelo como recurso natural no renovable, ha experimentado un auge extraordinario a partir de tres factores coincidentes. Por un lado, la legislación autonómica propia (LSRM), en un marco estatal liberalizador (Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones, LRSV), tras la interpretación de los títulos competenciales en la materia y la neta reducción de la funcionalidad de la legislación estatal que propició la desafortunada Sentencia constitucional núm. 61/1997. En segundo término, el ciclo económico favorable imperante en la última década, con histórica reducción de los tipos de interés. En tercer lugar, la coincidencia de haberse convertido la Región de Murcia en uno de los escasos territorios del mediterráneo europeo con grandes zonas vírgenes de su orla litoral, unido a unas condiciones climatológicas que han desencadenado la presión del mercado inmobiliario de segunda residencia y turístico. Ante esta situación, frente a otras alternativas

más sostenibles y respetuosas con las generaciones venideras, se ha entronizado una política de decidido fomento de los desarrollos del suelo, conformando un complejo público-privado de intereses económicos gestado al socaire de estas circunstancias y no siempre respetuoso con el espíritu del ordenamiento estatal que vela por los intereses generales desde una perspectiva más básica y global.

En la actualidad, se manejan datos de crecimiento urbanístico que, en los próximos quince años, prevén la construcción de unas 300.000 nuevas viviendas, cuya ocupación duplicaría la población de la Región. Además, el modelo de crecimiento se basa en macrocomplejos destinados a segunda residencia y al turismo residencial. Algunas de estas grandes urbanizaciones en el campo de Cartagena, en el entorno del Mar Menor y en el Golfo de Mazarrón tienen tal impacto que multiplican por varias magnitudes la población de los municipios en los que se ubican. En este sentido, además del caso expuesto *supra* de Marina de Cope, resulta elocuente el modelo que inspira el desarrollo urbanístico denominado «Condado de Alhama», en 9.000.000 m<sup>2</sup>, considerando una ocupación total a razón de tres personas por vivienda, tendrá una población de 60.000 habitantes, convirtiéndose en la tercera o cuarta ciudad, por número de habitantes, de la Región de Murcia. El fomento por parte de los poderes públicos regionales de este modelo de crecimiento se ha extendido a prácticamente todos los municipios de la Región que compiten por albergar en su término grandes urbanizaciones con campo de golf y numerosas instalaciones hoteleras destinadas, principalmente, al mercado europeo de turismo residencial y, muy en especial, al británico.

Cierta alarma social y la trascendencia a la opinión pública de algunos escándalos de corrupción por las operaciones urbanísticas realizadas, en particular en recalificaciones de suelo no urbanizable de protección específica ambiental, han desembocado en un debate social sobre el urbanismo, en el que la oposición propugna la necesidad de reformar la LSRM. Por su parte, el Ejecutivo Regional recientemente ha constituido con carácter permanente, mediante Decreto 139/2005, de 25 de noviembre, una Comisión Delegada del Consejo de Gobierno «para la sostenibilidad de los desarrollos urbanísticos en el ámbito de la Región de Murcia» (sic), con tal vaguedad en el enunciado de sus funciones y competencias, que bien puede calificarse como actuación meramente cosmética, vacía de contenido real, a fin de aparentar una acción administrativa que carece de una política real que la sustente.

A este escenario crítico sobre el modelo de crecimiento urbanístico en la Región de Murcia han contribuido las denuncias del movimiento ecologista sobre reducciones de los ENP, como las inicialmente consentidas por el Gobierno Regional en Calblanque –Parque Regional y espacio Natura 2000–, afortunadamente abortada por la ejemplar actuación de la Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE), o el más reciente escándalo de la Zerrichera, en pleno corazón de la Sierra de Almenara –ZEPA integrada en la Red Natura 2000–, constituyen sólo una muestra más de una política de fomento del urbanismo privado y de dejación de potestades públicas. La receptividad de determinadas autoridades locales y regiona-

les puede desembocar en nuevas operaciones que se están gestando y que afectan sobremedida a ENP de la orla litoral, como es el caso de la Sierras de las Moreras, entre Bolnuevo y Cañada Gallego (Mazarrón), y Cuatro Calas (Águilas), en el límite de la costa murciana con Almería.

### **3.2. HACIA LA DESNATURALIZACIÓN DE LA HUERTA TRADICIONAL DE LA REGIÓN DE MURCIA**

Destaca, asimismo, la cuadratura del círculo que supone el difícil equilibrio del legislador regional al clasificar la Huerta tradicional de la Región de Murcia, a la vez, como suelo no urbanizable y suelo urbano. Por un lado, el art. 65 –*suelo no urbanizable*–, incluye dentro del suelo no urbanizable de protección específica los terrenos, incluidos expresamente los de la *Huerta tradicional de la Región de Murcia*, que cumplan las condiciones preceptuadas en el art. 9 LRSV. Sin embargo, el art. 63 –*categorías del suelo urbano*–, dispone que «*tendrán la consideración de suelo urbano de núcleo rural los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, en los que, por existir agrupaciones de viviendas con viario e infraestructura común y relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan asentamiento vinculado a las actividades del sector primario*» (apdo. 4). Añadiendo, que «*Tendrán la consideración de suelo urbano especial los terrenos, incluidos los de la Huerta tradicional de la Región de Murcia, que, careciendo de alguno de los requisitos del apartado anterior, constituyan un asentamiento con frente a camino público tradicional*» (apdo. 5).

Tamaño contradicción pone en evidencia uno de los males más acendrados en la Huerta murciana, que no es otro que la indisciplina urbanística y la correlativa dejación de potestades públicas por las Administraciones, que han consentido la edificación masiva en suelo no urbanizable durante décadas. Las consecuencias son evidentes en el déficit de servicios públicos básicos de los asentamientos que proliferan en grandes extensiones del término de Murcia y en otros municipios de la región, estimándose, por ejemplo, en más de 30.000 las viviendas sin conexión a la red de alcantarillado, únicamente en el término municipal de Murcia. Obviamente, el fenómeno ha generado una actitud, bastante generalizada en la población rural, de incumplimiento sistemático del planeamiento y de tolerancia por las Administraciones públicas. Fiel exponente de este proceder es el PGOU de Murcia, de 2001, que establece una generosa amnistía urbanística en su norma transitoria única, sobre *legalización de edificaciones y actividades en suelo no urbanizable*. En este sentido, las edificaciones situadas en suelo no urbanizable del plan anterior que en el momento de la aprobación definitiva del nuevo Plan General se encuentren concluidas y que no cumplan las condiciones de edificación podrán ser objeto de legalización durante el plazo de cinco años, a contar desde la fecha de aprobación definitiva del Plan General.

### **3.3. SISTEMAS GENERALES ESPECULATIVOS**

Por otra parte, se está abusando de la técnica de clasificar determinados espacios naturales como sistemas generales de espacios libres, vinculados a sectores de

suelo urbanizable en el contorno de ENP. Esta técnica fue introducida por el PGOU de Lorca y ratificada por la reforma de la LSRM, operada por la Ley 2/2004, de modificación parcial (art. 98, b), con consecuencias especulativas y de excesiva presión urbanística, al posibilitar desde su diseño inicial la adquisición de suelo barato, no urbanizable, pero con un sustancioso aprovechamiento transferido a los sectores urbanizables, con la consiguiente sobrecarga del entorno natural (*ad. ex.* el sistema general de la Loma de Bas, vinculada a los sectores de suelo urbanizable del Ramonete-Calnegre, diseñado en el PGOU de Lorca o, asimismo, el sistema general en el entorno del Garrobillo, vinculado a la AIR de Marina de Cope). Las evidentes disfuncionalidades que genera esta técnica han sido puestas de manifiesto por el propio Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su Dictamen 53/2004, sobre la AIR de Marina de Cope, al que el Gobierno Regional hizo caso omiso.

### **3.4. USOS «TURÍSTICOS» EN SUELO NO URBANIZABLE. LOS PLANES ESPECIALES DE COMPLEJOS E INSTALACIONES TURÍSTICAS**

Una muestra más de la prevalencia de la política de desarrollo turístico frente a la tutela del suelo, como recurso natural no renovable, viene dada por la configuración de los llamados Planes Especiales de complejos e instalaciones turísticas (art. 119 LSRM). Estos singulares instrumentos de planeamiento, que tienen por objeto la ordenación de los complejos e instalaciones turísticas que lo requieran por su carácter extensivo, complejidad o multiplicidad de usos, expresamente pueden actuar sobre suelo no urbanizable, con la consiguiente desnaturalización de esta categoría de suelo desde su configuración por el legislador estatal (art. 9 LRSV).

En suma, una de las carencias más relevantes que está evidenciando la eclosión urbanística descrita en la Región de Murcia es el carácter parcial, fragmentario y unidimensional de la ordenación del territorio llevada a cabo en la última década y, en especial, de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto núm. 57/2004). En la actualidad, se detecta una necesidad pública urgente de efectuar una ordenación territorial global de la Región de Murcia, que pondere adecuadamente la política ambiental con otras políticas sectoriales.

## **4. LA POLÍTICA AMBIENTAL DE GARANTÍA**

En nuestra sistemática expositiva, la que hemos dado en llamar «política ambiental de garantía» abarca la implementación de un conjunto de técnicas enderezadas a garantizar, por una parte, una mayor tutela ambiental mediante la aplicación de los principios ambientales comunitarios de acción preventiva y corrección desde la fuente (art. 174.2 TCE), así como del principio de incorporación o integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales de la Comunidad (art. 6 TCE) y, por otra, al fomento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas relativas a la protección del medio ambiente, así como el

incremento de la transparencia de las estructuras públicas y la accesibilidad –evidentemente instrumental a la participación– a los elementos de juicio que deben fundamentar la adopción de tales decisiones, incluyendo el contenido de las decisiones mismas. En este sentido, la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia incluye los valores referidos entre sus objetivos prioritarios (art. 2, apartados *a* y *f*). Por este orden analizaremos, pues, las técnicas de evaluación ambiental previa y los títulos habilitantes (licencias) en materia ambiental, para pasar seguidamente a estudiar la configuración de los distintos instrumentos de participación.

#### **4.1. PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL Y SU FUTURO FRENTE A UN HORIZONTE DE REFORMA LEGISLATIVA DE GRAN ALCANCE**

En relación con las técnicas de evaluación previa destaca, evidentemente, la denominada *Evaluación de Impacto Ambiental* de proyectos (EIA). Esta técnica de intervención administrativa fue introducida por vez primera en el ámbito de la CARM en la mencionada Ley 1/1995, constituyendo tales preceptos (arts. 13 a 20) el ejercicio de los títulos competenciales estatutariamente asumidos por la Comunidad Autónoma en materia de protección ambiental (art. 11: *En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: Tres. Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección*) y, en consecuencia, se trata de una normativa de desarrollo y adicional de protección respecto de la disciplina básica estatal contenida fundamentalmente en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (LEIA).

Una de las principales cuestiones que suscita la regulación autonómica murciana sobre EIA es la de su integración y compatibilidad con el diseño normativo básico de la institución. En este sentido, lo primero que se advierte es una remisión constante de la Ley 1/1995 a la legislación estatal en la materia (arts. 14, 15.1 16.1 ó 20.1). Ahora bien, la Ley autonómica murciana contiene algún precepto problemático. En efecto, como es sabido y a pesar de su cuestionamiento por parte de ciertos autores con fundamento en la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente, viene siendo admitida en nuestro ordenamiento la doctrina según la cual la formulación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) corresponde al órgano ambiental de la Administración Pública que, a su vez, sea titular de la competencia para la autorización sustantiva del proyecto; algo que, por lo demás, ha tenido acceso a la propia disciplina básica en la materia.

Pues bien, apartándose de tal orientación, el art. 18 de la Ley 1/1995 señala que *La evaluación de impacto ambiental de los proyectos, obras y actividades incluidos en el anexo I, aunque no sean realizados o no deban ser autorizados por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, deberá efectuarse por la Consejería de Medio Ambiente con carácter*

previo al otorgamiento de la licencia municipal o autorización que en cada caso proceda. No se trata esta, sin embargo, de una declaración aislada, sino que concurre en otras normas autonómicas (así, en la Ley valenciana 2/1989, de 3 de marzo o en la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero, así como en los Decretos 50/1991, de 29 de abril, de Cantabria y 292/1995, de 12 de diciembre, de Andalucía).

Esta norma es de dudosa constitucionalidad, por varios motivos. En primer lugar, porque permite la disociación entre la autoridad competente para otorgar la autorización sustantiva y para emitir la EIA, algo que es básico en esta institución porque lo contempla así la propia LEIA (art. 5). En segundo lugar y en esa inteligencia, porque instaura la posibilidad de que se produzca una duplicidad de evaluaciones sobre el mismo proyecto, algo indeseable, al menos desde el estricto prisma de la eficacia de la institución –y no cabe aquí alegar, al menos por parte del legislador murciano, que la técnica regulada en la normativa autonómica es esencialmente distinta de la contemplada en la LEIA, porque las remisiones de éste a la disciplina básica estatal son constantes–.

En tercer lugar y derivado de lo anterior, esta norma es contraria a la STC 13/1998, de 22 de enero, que refrendó expresamente que las obras, actividades o instalaciones que correspondiera autorizar al Estado debían ser sometidas a EIA por el Estado mismo, luego, en ningún caso y en aplicación estricta de la doctrina del TC, debe entenderse la EIA que recoge este precepto como excluyente de la que corresponde a la AGE. Pero, en tal caso, ¿qué valor tendría una DIA negativa formulada por la Administración murciana frente a otra estatal positiva en relación con una obra cuya autorización sustantiva correspondiese al Estado? Queda de manifiesto que las disfunciones que genera este precepto en orden a la pérdida de eficacia del instituto son, pues, notables.

En cuarto lugar, en relación con los entes locales, el legislador murciano ha aprovechado una laguna de la legislación básica estatal y ha hurtado a éstos la potestad de poder llevar a cabo la EIA. A no ser que, de nuevo, se entienda esta EIA del art. 18 de la Ley 1/1995 como no excluyente de la que pueda practicar el ente local, lo que nuevamente supone una duplicidad de evaluaciones cuya hipotética contradicción de condicionados plantea un problema de compleja solución en nuestro Estado descentralizado.

Por otra parte, la norma murciana introdujo un precepto singular pero no por ello carente totalmente de sentido. Como es sabido, la EIA viene considerada en términos generales en nuestro ordenamiento como un procedimiento complejo que se incardina en el *iter* de otro expediente mayor conducente a una resolución administrativa por la que se dispone sobre la realización o autorización de una obra, instalación o actividad. La articulación fundamental entre ambos procedimientos administrativos (habiéndose distinguido el autorizatorio principal con la denominación de «procedimiento sustantivo») se produce mediante la inserción de la resolución de la EIA (la DIA) en el procedimiento sustantivo a modo de informe. Esta concepción de la EIA, aunque no era ineluctable a la vista de lo

dispuesto por la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio (art. 2.2) es ya clásica en nuestro ordenamiento (Exposición de Motivos y arts. 2.3, 3, 4 ó 5 LEIA, entre otros) e implica como corolario que en tanto que informe y, por tanto, *acto de trámite*, la DIA no pueda ser en principio impugnada sino conjuntamente con la resolución sustantiva que ponga fin al procedimiento principal.

Pues bien, al margen de los casos –excepcionales, desde luego– en que concurra alguno de los requisitos señalados en el art. 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) para habilitar la posibilidad de ataque independiente contra un acto de trámite, el único supuesto de *impugnabilidad autónoma de la DIA* que podría imaginarse sería aquel en el que el proyecto sometido a EIA no se encuentre a su vez sujeto a autorización sustantiva alguna, lo que no es descartable, como señala el art. 20.2 de la Ley murciana 1/1995 (*Cuando en el procedimiento de impacto ambiental, el órgano sustantivo y el ambiental sea la Consejería de Medio Ambiente o cuando la actividad a que se refiere el proyecto no requiera autorización sustantiva, la declaración de impacto ambiental podrá ser objeto de recurso independiente. En el primer caso se recabará informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente*). Tal vez esta circunstancia no concurra de ordinario en los proyectos de los anexos de la LEIA, pero puede hacerlo perfectamente en aquellos otros que, en ejercicio de su competencia de desarrollo y de establecimiento de normas adicionales de protección, pueda someter a EIA la propia CARM.

Por lo que se refiere a las *licencias ambientales*, deben destacarse las denominadas de *Actividades Clasificadas*. La CARM regula desde 1995 un procedimiento –y su consiguiente título habilitante– sustitutivo de la licencia prevista en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (RAMINP). Tal procedimiento se denomina de *Calificación Ambiental* (arts. 21-35) habiendo sido pretensión del legislador murciano que la misma desplazase íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma al RAMINP (aun de modo algo confuso la pretensión del legislador murciano queda claramente expresada en la Exposición de Motivos de la Ley: «La superación en la Región de Murcia del sistema establecido por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, del Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas, supone una generalización de los mecanismos de autorización previa para las Administraciones regional y municipal, en el marco respectivo de los procedimientos de evaluación y calificación ambiental»).

No obstante, debe tenerse en cuenta que esta pretendida «superación» (*id est*: desplazamiento) del RAMINP en la CARM ha sido corregida jurisprudencialmente en diversas ocasiones. Así, tanto el TSJ de Murcia como el TS han confirmado la aplicabilidad en la Región de ciertas disposiciones de este Decreto preconstitucional en la medida en que versen sobre cuestiones carentes de tratamiento específico en la normativa murciana, por efecto del principio de supletoriedad del art. 149.3 CE. Concretamente –y como ha sucedido ya con pronunciamientos, expresos o implícitos, del TS en relación con otras Comunidades Autónomas, como Navarra

(STS de 19 de julio de 2004, RJ 2004, 5405) o Asturias (SSTS de 6 y 7 de octubre de 2003, [RJ 2003, 8142 y 2003, 8231])– se ha considerado aplicable en el territorio de la CARM el art. 4 RAMINP (*En todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada*). Así lo ha declarado la STSJ de Murcia de 22 marzo de 2000 (RJCA 2000, 614), refrendada en su doctrina por la STS de 9 de junio de 2003 (RJ 2003, 6007).

Todavía, la configuración procedimental de la institución murciana presenta, como es lógico, señaladas diferencias con la licencia del RAMINP. Al igual que ésta, inicialmente la *calificación ambiental* fue diseñada como un verdadero título administrativo habilitante autónomo de naturaleza ambiental, vinculado, no obstante, al otorgamiento de otro título autorizatorio sustantivo de competencia municipal (*La calificación ambiental es el acto final del procedimiento autorizatorio regulado en este capítulo, señalaba en consonancia con su naturaleza el art. 21.2 de la redacción originaria de la Ley 1/1995*). En consecuencia, la propia Ley establecía un sistema de silencio en caso de no evacuación de la *calificación* en el plazo de dos meses. A su vez, la evacuación de ésta correspondía –y sigue correspondiendo en la nueva configuración de este instituto– al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma o del propio Ayuntamiento, según que, con carácter general, la población del municipio sea o no inferior a 20.000 habitantes.

Con la Ley 1/2002, de 20 de marzo, de Adecuación de los Procedimientos de la Administración Regional de Murcia a la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se modificó la naturaleza de la *calificación ambiental*, que pasó de ser un procedimiento autónomo a convertirse en un trámite o fase de informe en el marco de un procedimiento autorizatorio más general de carácter sustantivo. Pero la convivencia misma de diversos títulos administrativos con denominaciones similares impone una clarificación conceptual. Así, «actividades clasificadas», «licencia de actividad» y «calificación ambiental» son elementos distintos que implican, pues, remitir a conceptos y realidades diversos. A lo sumo, el primero y el tercer concepto responden a una misma realidad. La *licencia de actividad* tiene su origen en un procedimiento en el que se tienen en cuenta aspectos no sólo ambientales –del mismo modo que ocurría en buena medida con la propia licencia del RAMINP–. La *calificación ambiental*, a partir de la mencionada Ley 1/2002, se erige en un trámite de informe en un procedimiento sustantivo que precisamente dará lugar a la *licencia de actividad*.

De otro modo, la *licencia de actividades clasificadas* que diseñó el RAMINP fue un modelo para que los ayuntamientos sometieran la apertura de la mayor parte de los establecimientos a un procedimiento autorizatorio. Esta licencia tenía en cuenta fundamentalmente aspectos ambientales, pero no sólo, de modo que era muy completa sobre todo para el momento en que fue implantada. Era, pues, una *licencia estándar*, que podía emplearse sin recurrir a ninguna otra de carácter general. Pero, como hemos señalado, las Comunidades Autónomas han ido desplazando

la normativa del RAMINP y han diseñado sus propios sustitutivos de la *licencia de actividades clasificadas*. Ese sustitutivo en la CARM ha sido finalmente la *calificación ambiental*. Pero, a diferencia de la *licencia de actividades clasificadas*, la calificación ambiental no se concibe ya como un procedimiento autónomo, sino como un *trámite o fase de informe* que debe evacuarse en el marco de un procedimiento autorizador más general de carácter sustantivo, que viene a denominarse en la normativa vigente como *licencia de actividad* (art. 214 b LSRM) o *licencia de apertura* (art. 9.7 c Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales).

De modo que lo que antes se podía decidir en una sola intervención habilitante, ahora se separa en dos: una licencia –la única en pureza– sustantiva, en cuya tramitación se inserta (recordando en este punto demasiado al esquema de la Evaluación de Impacto Ambiental, pensada, sin embargo, para organizaciones territoriales distintas de la local), como una simple fase de informe la valoración ambiental. En este sentido, la actual *calificación ambiental* murciana podría considerarse equivalente al informe de la *Comisión provincial de Servicios Técnicos* que preveía el RAMINP y que era vinculante para la autoridad municipal, al igual que lo es aquélla.

En cualquier caso, el futuro de estas instituciones es incierto, aun siendo razonable pensar en su permanencia sin cambios esenciales que desfiguren su virtualidad en cuanto que técnicas jurídicas. En efecto, previsiblemente será aprobada en los próximos meses una Ley, intitulada provisionalmente como «de Conservación de la Naturaleza y el Paisaje de la Región de Murcia», de amplio espectro regulador en la medida en que abordaría las materias ya disciplinadas, entre otras, por las ya analizadas Leyes 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia y 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. No obstante, en el actual estado de redacción del Anteproyecto (diciembre de 2005), ambos instrumentos permanecen prácticamente inalterables en su configuración respecto de lo aquí expuesto.

#### **4.2. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: INFORMACIÓN AMBIENTAL, ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN, INFORMACIÓN PÚBLICA**

En cualquier caso, las políticas de garantía integran, como decíamos, técnicas e instrumentos que fomentan la transparencia y la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones públicas con efectos sobre el medio ambiente, así como la implementación de vías de recurso contra tales decisiones. Desde luego es esta una línea política prioritaria y cada vez más enfatizada a nivel europeo (piénsese ahora en las obligaciones derivadas de la suscripción por la Comunidad Europea [y España] del Convenio de Aarhus y la consiguiente emanación de la decisiva Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio am-

biente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo).

En el marco de los instrumentos generales de información y participación ocupa un papel cualificado el derecho de acceso a la información administrativa en materia ambiental, cuya disciplina básica viene establecida en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la Información en materia de Medio Ambiente. Prácticamente coetánea, la Ley murciana 1/1995 viene –mediante una tan inveterada como incomprensible costumbre en todas las Comunidades Autónomas– a reproducir la mayor parte del contenido dispositivo de la Ley estatal básica. No obstante, la norma murciana es más explícita en algunos aspectos, precisamente muy cuestionables. Es el ejemplo de la aplicación de la técnica del silencio administrativo a los procedimientos de ejercicio del derecho de acceso en materia ambiental. En efecto, la Ley 1/1995 señala que la no resolución expresa en el plazo de dos meses de las solicitudes de acceso dará lugar a un silencio positivo (art. 83: *Transcurrido este plazo sin respuesta por parte de la Administración se entenderá concedido el acceso a la información solicitada*). Es cierto que idéntica solución se alcanza en la Ley 38/1995 a la que, por no pronunciarse sobre el particular, se le aplica la regla general de silencio estimatorio prevista en el art. 43.2 LRJ-PAC.

Pero lo cierto es que la aplicación del silencio positivo a los procedimientos de acceso regulados en la Ley 38/1995 no ha sido ni mucho menos casual. En efecto, al contrario que la murciana, que puede calificarse como Ley pionera en esta cuestión puesto que adoptó como solución legal originaria la del silencio positivo en 1995, la Ley estatal básica cambió su criterio, de modo que fue la Ley 55/1999, de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2000 la que invirtió la solución del silencio negativo, permitiendo en adelante la aplicación de la regla general básica mencionada, todo lo cual nos resulta incomprensible, dada la escasa virtualidad que tal expediente presenta sin la entrega efectiva de la documentación solicitada.

Como medidas adicionales en materia informativa, la Ley 1/1995 prevé con carácter general que *Los períodos de información pública de los expedientes de evaluación de impacto ambiental y aquellos otros que se estimen convenientes serán publicados en los medios de comunicación* (art. 88.1), así como que *La Consejería de Medio Ambiente podrá exigir al titular de un proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental la utilización de mecanismos específicos de información al público* (art. 88.2). Por último, dicha Ley contiene un reconocimiento expreso –tal vez cuestionable desde el prisma competencial, al menos por lo que se refiere a los órganos jurisdiccionales– de la «acción pública» en todas las materias objeto de regulación (*Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación* [art. 89]).

Desde el punto de vista organizativo, en la actual estructuración de la Administración ambiental murciana (remitimos ahora al apartado VI para una trayectoria organizativa de la Administración regional en materia de medio ambiente), corres-

ponde al Servicio de Información e Integración Ambiental de la Dirección General del Medio Natural –dependiente a su vez de la Secretaría Autonómica de Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente de la Consejería de Industria y Medio Ambiente– el cumplimiento de las funciones más relevantes desde el punto de vista de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas vinculadas con la tutela medioambiental, así como las relativas a la transparencia administrativa en general en esta materia y a las políticas informativas y divulgativas. Así, se cuentan entre sus funciones las de desarrollo y mantenimiento del Sistema de Información Geográfico y Ambiental; análisis y evaluación del estado de los recursos naturales; implementación de la legislación vigente sobre el derecho de acceso a la información ambiental, y de la participación y divulgación de datos y estadísticas sobre medio ambiente; desarrollo del punto focal autonómico de la red europea de información y observación del medio ambiente o la programación, promoción y fomento de actividades de divulgación y sensibilización ambiental (*vid.* el art. 59 del Decreto 21/2001, de 9 de marzo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, a la luz de la disposición transitoria primera del Decreto 52/2005, de 13 de mayo, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Industria y Medio Ambiente).

Por lo que se refiere a la participación orgánica en la Administración ambiental, la CARM cuenta con una serie de órganos de asesoramiento y consulta que abarcan sectores de la realidad ciertamente vinculados a la protección del entorno. Sin perjuicio de que el peso e importancia de las funciones de cada uno son desiguales, los más destacados son el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, el Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, el Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia y el Consejo Asesor Regional del Agua.

El Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente fue creado por Decreto Regional 128/1984, de 12 de diciembre, como «Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Región de Murcia» y pasó, con la institución de la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza, a ser denominado por la Ley 10/1986, de 19 de diciembre, como «Consejo Asesor Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza». Su denominación actual proviene del Decreto 42/1994, de 8 de abril, por el que se regula el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente y que, desde su creación, lo adscribe a la entonces neonata Consejería de Medio Ambiente (sobre las vicisitudes organizativas de la política ambiental murciana remitimos de nuevo ahora al apartado VI). Su composición no deja de ser problemática, en la medida en que la presidencia del órgano corresponde, desde 2000, al Consejero de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, denominación esta que, como veremos seguidamente, no se corresponde con la actual estructuración de la Administración regional. Más conflictiva aún es la Vicepresidencia, encomendada al Secretario Sectorial de Agua y Medio Ambiente, órgano sencillamente inexistente por dos motivos: debido en primer lugar a la partición de las políticas hidráulica (Consejería de Agricultura y Agua) y medioambiental (Consejería de Industria y Medio Ambiente) en dos departamentos distintos y, en segundo lugar, por responder tal cargo a una

tipología orgánica superada en la CARM a partir de la 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Otro tanto podría decirse de los representantes de ciertas Consejerías que, en calidad de vocales, integran este órgano y cuya individualización, debido al meritado desfase organizativo, puede resultar problemática. El resto de la composición del Consejo es ciertamente variada y se contiene en el art. 3 del Decreto regulador.

Entre sus funciones destacan las de *propuesta* (de medidas para impulsar la participación social en la defensa y mejora del medio ambiente y la naturaleza, así como la realización de actividades o la elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito competencial de la Consejería) e *informe* (de las directrices de la política ambiental de la Comunidad Autónoma, el Plan de actuación anual y el anteproyecto de presupuesto de la Consejería, los anteproyectos de disposiciones de carácter general con incidencia ambiental que se elaboren por las distintas Consejerías, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y la declaración de Espacios Naturales Protegidos en los términos previstos en la Ley 4/1992, de 30 de julio, así como la Memoria anual de la Consejería).

Asimismo, por Decreto 52/1997, de 4 de julio, se reguló la composición y el funcionamiento del Consejo Asesor de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, cuya prolija relación de integrantes de sector, presididos por el Secretario Sectorial de Agua y Medio Ambiente, se prevé en el art. 3 de la mencionada norma reglamentaria. Sus funciones de informe son genéricas (*[...] sobre todas las materias que le sean requeridas y elevará, en su caso, las propuestas y sugerencias para el mejor desarrollo de las actividades cinegéticas y piscícolas en nuestra Región*), sin perjuicio de que deben someterse a su consideración decisiones muy concretas de la política cinegética y pesquera: las órdenes generales de vedas para las actividades cinegéticas y piscícolas (sic); la reglamentación anual para la captura en vivo de las aves fringílicas y embercadas; la reglamentación de la actividad de cetrería; la constitución de refugios de caza, reservas regionales de caza, cotos sociales de caza, así como de vedados de pesca fluvial; el proyecto de Directrices de Ordenación Cinegética; los proyectos de Decreto para la creación de áreas de protección de la fauna silvestre, así como la inclusión en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de especies objeto de caza, captura o pesca.

Por último, conviene detenerse en el análisis breve de dos órganos que desarrollan funciones muy vinculadas a la protección ambiental. El primero de ellos es el Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia, regulado en su composición y atribuciones por Decreto 66/2002, de 8 de marzo. Según dispone su art. 1, se trata del *órgano regional de naturaleza consultiva y carácter participativo y deliberante para lograr la concertación social en materia de ordenación del territorio y costas*. A la vista de lo expuesto en el apartado I de este trabajo, resulta evidente que se trata de un órgano con una importante vocación en la definición de las estrategias fundamentales en materia de ordenación territorial en la CARM.

Sin embargo, su composición es harto frustrante a la vista de la prometedora declaración de su art. 1. En efecto, integran este órgano como vocales tres representantes de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, designados por su presidente; un representante de cada uno de los Colegios Profesionales de Arquitectos; Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; Ingenieros Industriales, Ingenieros de Telecomunicaciones, Ingenieros Agrónomos; Biólogos; Abogados y Economistas, designado por las respectivas Juntas Rectoras; un representante de la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM), designado por la misma; un representante de cada una de las tres Cámaras Oficiales de Comercio de la Región de Murcia, designados por las mismas; dos representantes de las organizaciones sindicales con mayor representatividad en la Región de Murcia, designados por las mismas; cuatro vocales de libre designación del Presidente del Consejo Social de Política Territorial, entre los que se incluirá un experto de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente y otro experto de la Consejería competente en materia de urbanismo, propuestos, en estos dos últimos casos, por el titular de los respectivos Departamentos. Al margen de otras consideraciones, resulta evidente la sobrerrepresentación que se atribuye a los sectores de impronta económica en la composición del órgano.

Entre sus funciones destacan las de *informe* (ser oído con carácter previo a la aprobación definitiva de los proyectos de Directrices de Ordenación Territorial y a la aprobación de sus revisiones y modificaciones sustanciales, a la aprobación definitiva de los proyectos de Planes de Ordenación Territorial y a la aprobación de sus revisiones y modificaciones sustanciales, así como a la declaración de Actuaciones de Interés Regional) y las –un tanto insólitas tratándose de un órgano asesor– de mera *puesta en su conocimiento* (conocer las modificaciones no sustanciales de Directrices de Ordenación Territorial, una vez aprobadas; las modificaciones no sustanciales de los Planes de Ordenación Territorial, una vez aprobados, así como los estudios y programas de actuación territorial y, en general, las líneas de actuación que establezcan las Administraciones Públicas en materia de política territorial).

Por lo que se refiere al segundo de los órganos a que aludíamos, se trata del Consejo Asesor Regional del Agua, disciplinado por el Decreto 58/1996, de 24 de julio y, en la actualidad, desvinculado de las políticas ambientales generales en la medida en que se encuentra adscrito a la Consejería de Agricultura y Agua. Al margen de sus funciones genéricas de informe, asesoramiento y elevación de propuestas al Consejo de Gobierno sobre asuntos relacionados con el agua, le corresponde más específicamente la función de informar los proyectos de disposiciones sobre saneamiento y depuración de aguas residuales y de las demás normas relativas a recursos y aprovechamientos hidráulicos que sean competencia de la Comunidad Autónoma.

La composición del Consejo se contempla en el art. 3 del mencionado Decreto, actuando como presidente en la actualidad el Consejero de Agricultura y Agua y como Secretario quien ostente el polémico cargo de Secretario Sectorial de

Agua y Medio Ambiente. Entre sus miembros se cuentan de nuevo preponderantemente los representantes de categorías de relevancia económica en el uso y aprovechamiento del agua, careciendo definitivamente el órgano de un perfil destacado de tutela ambiental.

## 5. ALGUNAS POLÍTICAS AMBIENTALES SECTORIALES

En el presente apartado se expondrán, a modo de sintética crónica, los hitos fundamentales que –sobre todo desde la perspectiva jurídica– han jalonado el desarrollo de ciertas políticas ambientales sectoriales en la Región de Murcia, señaladamente en relación con la implementación por las autoridades autonómicas de determinados instrumentos normativos esenciales para la disciplina de cada concreto sector. En otras ocasiones –como sucede con la política contra el ruido– la singularidad del análisis reside, al margen del complejo normativo, en la evacuación de algún procedimiento jurisdiccional señero y que, en consecuencia y por su singularidad y trascendencia, merece ser destacado. En este sentido, nos referimos a las políticas de caza y pesca, residuos y ruido.

### 5.1. CAZA Y PESCA: LA STC 166/2002, DE 18 DE SEPTIEMBRE, RELATIVA A LA LEY 7/1995, DE 21 DE ABRIL, DE FAUNA SILVESTRE, CAZA Y PESCA FLUVIAL

Por lo que se refiere a los sectores de caza y pesca, los mismos han sido objeto de una relativamente reciente reordenación normativa en la CARM. En efecto, la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia ha venido a derogar la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, a través de la cual –en expreso reconocimiento de su Exposición de Motivos– se pretendía «armonizar el fomento y aprovechamiento racional de la caza y la pesca fluvial con la protección de la fauna silvestre». A tales efectos, la mencionada Ley de 1995 señalaba en su art. 27 que *Sólo podrán ser objeto de caza, captura o comercialización, en vivo o en muerto, las especies que se incluyen en el anexo III*. Tal precepto –al igual que otros de la misma norma a los que nos referiremos seguidamente– fue impugnado por el Presidente del Gobierno ante el TC y declarado inconstitucional por la STC 166/2002, de 18 de septiembre. El fundamento fue la contradicción de dicho precepto con la normativa básica en la materia y, en concreto, con el art. 34.c de la Ley estatal 4/1989 y el art. 1 y Anexo del Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, en la medida en que el precepto impugnado contemplaba entre las especies comercializables algunas no previstas por la mencionada normativa básica.

Asimismo, fue objeto e impugnación el art. 103.1 de la Ley murciana «al prever que tales infracciones (las muy graves) prescribirán en el plazo de tres años, contradice lo establecido en el art. 41.1 LCEN, que exige que las infracciones muy graves prescriban a los cuatro años» (F. 6º), así como su art. 113.c que, «al recoger que las indicadas infracciones se sancionarán con multa de 1.000.001 a 50.000.000 de pesetas, desconoce respecto del *quantum* mínimo las exigencias del art. 39.1 LCEN,

que señala que las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas» (F. 6<sup>º</sup>). Ambos preceptos fueron declarados inconstitucionales, si bien, en relación con el primero de ellos, el art. 113.1, el TC matizó que tal declaración afectaba al precepto en la medida en que las faltas muy graves recogidas en la Ley autonómica coincidieran plenamente con las contempladas por la Ley básica 4/1989, coincidencia que no se producía en todo caso por cuanto se refería al tipo contemplado en el art. 112.4 de la Ley murciana. Por lo que se refiere, finalmente, a la declaración de inconstitucionalidad del art. 113.c, el TC pronunció idéntica salvedad, esto es, lo consideró contrario a la CE «en cuanto señala como cuantía mínima de la multa para las infracciones muy graves la cantidad de un millón una pesetas», pero únicamente, por lo que se refiere a la infracción del art. 112.4, en el caso de coincidencia exacta con el tipo previsto en la Ley 4/1989.

## **5.2. LA POLÍTICA EN MATERIA DE RESIDUOS Y LA ANULACIÓN JUDICIAL DEL PLAN DE LOS RESIDUOS URBANOS Y DE LOS RESIDUOS NO PELIGROSOS DE LA REGIÓN DE MURCIA DE 2001**

Por lo que se refiere a la política de residuos en la CARM debe destacarse la aprobación inicial, por Resolución de 26 de junio de 2001, por la que se publicó el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de fecha 22 de junio de 2001, del «Plan de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos de la Región de Murcia». Dicho plan se dictó en actuación de las habilitaciones que a favor de las Comunidades Autónomas habían establecido los arts. 4.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (*Corresponderá a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos*) y 17 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (*[...] los planes de gestión de residuos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, los de las Entidades locales de acuerdo con lo que se establezca en la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas deberán contener determinaciones específicas sobre la gestión de envases y de residuos de envases*).

No obstante, dicho plan fue anulado en recurso directo por la STSJ de Murcia de 28 diciembre de 2002 (JUR 2004, 977) en consideración a su carácter normativo y, en consecuencia, por no haberse seguido en su aprobación el procedimiento legalmente establecido para la elaboración de las disposiciones generales. El pronunciamiento judicial contiene una fundamentación ciertamente escasa, a lo que debe añadirse la inexistencia a la sazón en la CARM de un diseño legal de procedimiento reglamentario (que sólo se ha introducido recientemente en el art. 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia) que pudiera, en consecuencia, considerarse aplicable a la elaboración del instrumento impugnado. No obstante, por un lado, ha venido siendo habitual que la Administración murciana colmara dicha laguna normativa en otros supuestos mediante la aplicación supletoria del art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sin que, al margen de una errónea

calificación en relación con la naturaleza normativa del plan, resultara coherente su preterición en este caso. Por otro lado, existen, como es sabido, ciertos trámites procedimentales de obligada observancia en la elaboración de las normas infralegales el complejo Gobierno-Administración –señaladamente la audiencia a los afectados por la disposición *ex art. 105 a CE*–, sin necesidad de un reconocimiento legal expreso.

En consecuencia, la mencionada Sentencia declara nulo de pleno derecho el mencionado acuerdo al amparo de lo dispuesto en el art. 62.1 *e LRJ-PAC* (*Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: e. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [...]*), a pesar de que algunos de los trámites cuya omisión viene censurada por el órgano jurisdiccional –como el dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia– eran de procedencia cuestionable en el caso examinado, al no poder considerarse de ordinario la proteica categoría de los *planes* como asimilable a la de las normas reglamentarias de naturaleza *ejecutiva* de las leyes, tal y como se ha encargado de señalar la doctrina y una jurisprudencia reiterada. Como consecuencia del meritado pronunciamiento judicial se procedió a aprobar el Plan de Residuos Urbanos y de Residuos No Peligrosos de la Región de Murcia mediante un instrumento formal probablemente más adecuado, el Decreto 48/2003, de 23 de mayo.

### 5.3. LA LUCHA CONTRA EL RUIDO: CRÓNICA DE UN FRACASO DE LOS ENTES LOCALES CON RECIENTAS CORRECCIONES JURISDICCIONALES

Por lo que se refiere a la política de lucha contra la contaminación acústica en la Región de Murcia, debe destacarse que la misma viene respaldada por una actividad normativa ciertamente precoz en la materia. En efecto, en cumplimiento de lo dispuesto en diversos preceptos de la Ley 1/1995 (arts. 54 y 72 y disp. transit. 5<sup>a</sup>), se dictó tempranamente el Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido, que resulta ser una de las primeras disciplinas integrales frente al ruido aprobadas en España. Resulta sobradamente conocida la deplorable situación en que se encuentra España en la lucha frente al ruido, hasta el punto de constituir, tras Japón, el país con mayor índice de población expuesta al ruido del mundo.

Tal estado de cosas se agrava en aquellos territorios en los que, a la frecuente inercia de los poderes públicos y a una consolidada cultura de tolerancia frente a los excesos sónicos, se une el incremento exponencial de ciertos focos generadores de emisión, como puede ser, destacadamente y según se expuso en el apartado II, el desarrollo urbanístico vinculado a una oferta masiva de ocio y turismo centrado fundamentalmente en la franja litoral. El propio Decreto 48/1998 partía ya de un diagnóstico semejante al señalar en su Exposición de Motivos que «Un amplio plan de medidas permite concluir, que un 50% de la población de la Región está expuesta a niveles de ruido ambiental superiores a los recomendados como límite aconsejable por la OCDE y la Comisión de las Comunidades Europeas. Asimismo,

un 90% de los puntos de medida ubicados en las tipologías de usos del suelo más sensible, como son el hospitalario y el docente, exceden los niveles recomendados internacionalmente».

Sin perjuicio de la necesidad actual de adecuación de la norma reglamentaria autonómica a la disciplina estatal básica en la materia –contenida en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre y en el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, que la desarrolla–, la regulación en ella establecida estaba fundamentalmente bien orientada, contemplando instrumentos que podían ser eficaces para una ordenación racional del medio ambiente sonoro. Entre las medidas contempladas por el Decreto murciano se encuentran el establecimiento de unas condiciones y la fijación de unos límites de inmisión de ruido en el medio ambiente exterior y en el interior de los edificios; la previsión de los aspectos que, desde la perspectiva del ruido, deben incorporar y analizar los Estudios de Impacto Ambiental y los proyectos sometidos al procedimiento de calificación ambiental; algunas medidas de compatibilización con la ordenación urbanística; un régimen embrionario para las inspecciones y estudios; algunas especialidades en relación con el ruido de los vehículos a motor o, finalmente, la previsión de los llamados «planes de rehabilitación sonora».

Pero resulta evidente que la normativa más bienintencionada o técnicamente mejor pertrechada resulta inútil si no se acompaña de un compromiso activo de los poderes públicos encargados de su aplicación a favor de la materialización de sus preceptos. De este modo, la trayectoria de la normativa murciana sobre ruido es la historia de un fracaso, siendo excesivamente frecuentes, sobre todo en vecindades próximas a zonas de ocio, las situaciones de verdaderos calvarios personales y familiares generados por el exceso de ruido. En este sentido, puede considerarse un hito la STSJ de Murcia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 29 de octubre de 2001, primera resolución judicial que ha condenado en la CARM a un Ayuntamiento en concepto de responsabilidad patrimonial, por los daños ocasionados como consecuencia de la pasividad reiterada y la desatención de sus deberes de policía ambiental en relación con una familia, residente estival en la entidad de población de Cabo de Palos, término municipal de Cartagena, que soportó durante años los excesos acústicos de ciertos establecimientos hosteleros. La sentencia condenó al Ayuntamiento de Cartagena en los siguientes términos:

«[...] esta Sala resuelve estimar parcialmente la demanda y otorga las siguientes cantidades: la de 150.000 pesetas por cada uno de los meses que se consideran de vacaciones, es decir julio, agosto y septiembre, mas uno que comprendería la Navidad y la Semana Santa. Otra de 225.000 pesetas anuales, como la anterior, por el resto de fines de semana del año. Éstos por entender que, como se dijo, no se trata de residencia habitual. Lo que da un total de 1.825.000 pesetas anuales. A los que debe añadirse la cantidad única de 1.000.000 de pesetas en concepto de indemnización de daños morales, acreditados por los demandantes a través de certificado médico oficial» (F. 6º).

Este pronunciamiento ha sido, pues, señero aunque ilustrativo, al tiempo, de la angustiosa situación que viven no pocas personas en la CARM, a las que sistemáti-

camente se les conculcan, con la inconcebible complicidad de las autoridades municipales, sus derechos a la intimidad personal y familiar y a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su personalidad.

## **6. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL DE LA CARM**

### **6.1. LOS COMIENZOS**

En el momento en que se lleva a cabo la constitución de la CARM no era ni mucho menos frecuente en el panorama organizativo de las distintas Administraciones Públicas españolas el otorgamiento de sustantividad propia a las políticas ambientales a través de su reflejo en el mapa departamental mediante la creación de un complejo orgánico propio. De este modo, y como ha venido siendo habitual en las restantes Comunidades Autónomas, la política de protección del medio ambiente se desarrolló en la Región de Murcia de modo disperso, integrándose en el mejor de los casos dicha componente en el desarrollo de cada una de las políticas sectoriales. En la Región de Murcia y en este período inicial, tan solo alguna unidad administrativa asumiría durante cierto tiempo funciones prevalentemente ambientales, como fue el caso del Servicio de Medio Ambiente de la Dirección Regional de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, unidad que, de hecho, pasó a quedar integrada más tarde en la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza, en virtud de la disp. adic. 2ª de la Ley 10/1986, de 19 de diciembre, de la Agencia Regional de Medio Ambiente y la Naturaleza.

### **6.2. LA AGENCIA REGIONAL DE MEDIO AMBIENTE Y LA NATURALEZA. RAZONES PARA SU SUPRESIÓN**

La insatisfacción que tal estado de cosas producía de cara a dotar de una sustantividad propia a las políticas ambientales, así como a su adecuada planificación y diseño sin las disfuncionalidades que suponía su dispersión entre los diferentes departamentos, cuando no el peligro cierto de su simple y llana preterición, determinaron la creación de un ente público al que se encomendaron las principales funciones relacionadas con la tutela del medio ambiente. Que tal motivación fue la generatriz de la nueva estructura pública vino a reconocerlo la propia norma institutiva, la Ley 10/1986, al señalar en su Exposición de Motivos que «La configuración legal de esa nueva estructura administrativa ha de responder a dos cuestiones trascendentales que tienen su origen, en última instancia, en el carácter de novedad en cuanto a mecanismos y formas de actuación que implica la ordenación y gestión del medio ambiente [...] Estas dos cuestiones son la gran dispersión que tienen las competencias ambientales en cuanto a su atribución a distintos órganos y la implicación que tiene la política ambiental en casi todos los sectores de la actividad económica, tanto de las Administraciones públicas como de los particulares».

La nueva personificación adoptaba la forma jurídica de organismo autónomo de naturaleza administrativa, inicialmente adscrito a la Consejería de Presidencia y más tarde, en 1992 y tras la creación de la Consejería de Medio Ambiente, a esta misma. Precisamente y como se comentará inmediatamente, la superposición de las dos estructuras organizativas destinadas al desarrollo de políticas ambientales fue una de las causas determinantes de la supresión de la Agencia. A ella le correspondía, genéricamente, el *desarrollo de las acciones públicas en materia de Medio Ambiente* (art. 3.1), pero sus funciones específicas respondían a una categorización más pormenorizada: 1) de *coordinación y programación*; 2) de *gestión y ejecución*; 3) de *informe*; 4) de *fomento* y 5) de *relación y comunicación*. Cada uno de esos grandes sectores funcionales se desagregaba, a su vez, en una notable variedad de acciones específicas.

A pesar de que tras la creación de la Consejería de Medio Ambiente se produjo, como hemos señalado ya, una disfuncionalidad organizativa clara al coexistir una estructura departamental y una personificación jurídico-pública autónoma a ella vinculada con un espectro de funciones coincidente, es igualmente cierto que desde 1992 se había tratado de minimizar en parte tal situación reforzando la vinculación de la Agencia a la Administración regional matriz y, con ello, intensificando la unidad de acción. Así, en dicho año se modificó la Ley 10/1986 para instaurar un recurso de alzada contra las decisiones del Director de la Agencia a interponer y resolver por el Consejero competente en materia de medio ambiente, cuando con anterioridad las resoluciones dictadas por aquél ponían fin a la vía administrativa. Asimismo, se dispuso que el Director del organismo sería nombrado por Decreto no ya a propuesta del Presidente de la CARM, como hasta ese momento, sino del Consejero competente en materia de medio ambiente. No obstante, resultaba evidente que esta situación no podía mantenerse por mucho tiempo y que la Agencia debía desaparecer.

En efecto, en virtud de la Ley 6/1993, de 5 de noviembre, se suprimió la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza, y en su Exposición de Motivos se refleja parte de la argumentación expuesta: «Este proceso culmina con la creación de la Consejería de Medio Ambiente como departamento de la Comunidad Autónoma [...] Esta decisión política [...] produce una situación nueva en la Administración regional, ya que por primera vez existe en la misma un órgano del máximo rango administrativo dedicado prioritariamente al desarrollo y ejecución de las políticas regionales en materia de medio ambiente [...] La creación de la Consejería supone, además, una perspectiva más amplia en la visión de la problemática medioambiental, que permite satisfacer de una forma más adecuada las exigencias que, desde el aspecto de la organización administrativa, plantea la actuación en este campo, al asumir competencias que no contemplaba la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza en materias como los recursos hidráulicos la protección civil o la extinción de incendios. Estas razones determinan que desaparezca la necesidad de la existencia de un organismo autónomo, al

configurarse una Consejería específica para la gestión de la política medioambiental».

**6.3. LA ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL Y LA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES. LA SUBORDINACIÓN DE ÉSTAS A OTRAS DE CARÁCTER SECTORIAL: TURISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, DESARROLLO ECONÓMICO Y FOMENTO DE LA OCUPACIÓN DE ESPACIOS SENSIBLES**

En la medida que la organización administrativa está al servicio de las políticas públicas se aprecia en los últimos tiempos una manifiesta subordinación de la política ambiental a otras políticas sectoriales prioritarias para el Gobierno Regional, que van a implicar el peregrinaje de la «Administración ambiental» en las últimas reestructuraciones departamentales, convirtiéndose en el convidado de piedra de las Consejerías en las que se engarza con una finalidad de mediatizar dicho ámbito de la acción pública. En este sentido se orientó la creación de la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio (Decreto 1/2002, de 15 de enero, de reorganización de la Administración Regional) que impulsó, como auténtica prioridad política del actual Gobierno, una ordenación territorial de la orla litoral de marcado carácter unidimensional alzaprímado el desarrollo urbanístico y turístico, a costa de la tutela debida a los ENP. Significativamente, a propuesta de dicha Consejería se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004, de 18 de junio). Sin embargo, los dictámenes críticos (46/2004 y 53/2004) del Consejo Jurídico de la Región de Murcia forzaron una nueva reorganización departamental, con una indudable finalidad cosmética de aparentar mayor énfasis en la ponderación de las políticas ambientales. Entre la aprobación de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia y la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope media una importante circunstancia organizativa en el complejo Gobierno-Administración Regional: el Decreto 60/2004, de 28 de junio, de reorganización de la Administración Regional, por el que se suprimen las Consejerías de Turismo y Ordenación del Territorio (art. 8) y de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (art. 3) y se crea, en lo que aquí interesa, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. No deja de ser significativo que afectando la reorganización departamental a varias Consejerías, tan sólo el preámbulo del Decreto justifique la creación de la nueva Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, poniendo de manifiesto la importancia que dicho Departamento tiene en la razón de ser de la remodelación. La justificación es bien significativa: «*se crea la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio [...] para facilitar la ejecución y coordinación de la acción de Gobierno en dichas materias*» (*sic*).

La realidad desmintió inmediatamente tal apariencia y, así, la polémica y cuestionada AIR de Marina de Cope fue aprobada, a propuesta del nuevo Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 23 de julio, eludiendo de plano las graves objeciones planteadas por el Consejo Jurídico. En declaraciones efectuadas al diario *La Verdad*, el Presi-

dente de la CARM explicó la remodelación con el argumento de que el Gobierno había «quemado una etapa» tras la aprobación de las directrices de ordenación del litoral: «ahora se trata de poner en marcha y desarrollar lo aprobado –dijo en referencia a las directrices–, y este asunto debe ir muy vinculado al medio ambiente». «Quiero que sea sólo un consejero el que pulse la legalidad medioambiental sobre las directrices para que no haya ningún choque», añadió el Presidente, que asimismo manifestó que al unir ambas competencias habrá una mayor «celeridad» en el desarrollo del litoral (29 de junio). Por su parte, el a la sazón nuevo consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio declaró sobre sus competencias, también al diario *La Verdad*, que «entre medio ambiente y ordenación del territorio puede surgir algún retraso por alguna circunstancia, y de esta manera se podrá resolver con mayor agilidad» (30 de junio).

Finalmente, la heteróclita Consejería de Industria y Medio Ambiente (constituida por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma 9/2005, de 7 de mayo, de reorganización parcial de la Administración Regional [BORM núm. 104, del lunes 9 de mayo]) es igualmente expresiva del carácter subordinado que ha venido teniendo en la fase anterior la variable política ambiental, hasta tal punto que, incluso para un observador no demasiado atento a la evolución de la política ambiental de la CARM de que se ha dado cuenta en estas páginas, resultará seguramente pintoresco un emparejamiento semejante de sectores de la acción política. La norma de reorganización carece sintomáticamente en este caso de preámbulo o motivación alguna para la creación de la nueva Consejería, pero lo insólito del maridaje organizativo queda patente cuando se definen las competencias del nuevo departamento: *Se crea la Consejería de Industria y Medio Ambiente a la que se atribuyen, además de las competencias que ostentaba la extinguida Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio las relativas a industria, energía y minas, desarrollo tecnológico, sociedad de la información y telecomunicaciones, incluida la planificación y coordinación de redes, con independencia de lo establecido en el artículo 5 [...] Queda adscrito a esta Consejería el Organismo Público Instituto de Fomento de la Región de Murcia.* Una suerte de abandono o inercia parece subyacer a este cambio, como si una vez consumado el modelo de desarrollo y planificación territorial deseado, el concreto asiento de las competencias ambientales fuera algo intrascendente, sin que sea necesaria su justificación desde le punto de vista de la homogeneidad material de los sectores implicados o de la eficacia de la actividad administrativa.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

ÁLVAREZ CARREÑO, S.M., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., GUTIÉRREZ LLAMAS, A. y SORO MATEO, B.: «El Derecho Administrativo y la protección del medio ambiente», en VICENTE JIMÉNEZ, T. (Coord.), *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, págs. 147 a 199.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y SORO MATEO, B., *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado autonómico*, Ed. Atelier, Barcelona, 2001.

LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.-C.: *Administración y Legislación Ambiental*, Dykinson, Madrid, 2005.

NAVARRO CABALLERO, T.M.: «La autonomía local en el trámite de aprobación del planeamiento urbanístico general (A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, número 712/2000, de 29 de septiembre y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003)», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 292-293, 2003, págs. 231-256.

SANTAMARÍA ARINAS, R.J.: «La técnica del alejamiento de actividades clasificadas en las Comunidades Autónomas y otras cuestiones suscitadas por la STS de 19 de julio de 2004», *Justicia Administrativa*, núm. 29, 2005, págs. 57-74.

