

Murcia: Gobierno de transición lastrado por políticas heredadas

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN

ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES; 2. NORMATIVA. 2.1. *Nuevo impulso legislativo a los proyectos de interés estratégico de la Comunidad Autónoma*. 2.2. *Modificaciones puntuales en el régimen de autorizaciones ambientales*. 2.3. *Simplificación administrativa dirigida al impulso empresarial*. 2.4. *Régimen de evaluación de políticas públicas*. 2.5. *“Medidas de simplificación administrativa” (sic) en materia de montes y de evaluación ambiental*. 2.6. *Novedades legislativas en materia de transparencia*. 2.7. *Nuevo régimen de aspectos ambientales de la actividad artesanal*. 2.8. *Obligaciones legales de carácter ambiental en el servicio público del taxi*. 2.9. *Ordenación sanitaria y zootécnica de explotaciones avícolas*. 3. ORGANIZACIÓN. 4. JURISPRUDENCIA. 4.1. *Espacios Naturales Protegidos y expectativas de desarrollo urbanístico*. A. El caso de “La Zerrichera” y su progresiva estabilización judicial. B. Denegación de licencia de obras para uso residencial en el Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. Alcance del espacio protegido tras la STC 234/2012, de 13 de diciembre. C. Continuidad en el conflicto por la reclasificación a urbanizables de terrenos afectados por la ZEPA “El Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona”. 4.2. *Deslinde de dominio público hidráulico, frustración de expectativas de desarrollo urbanístico y posibilidad de reintegración a dominio privado de cauce desnaturalizado*. 5. APÉNDICE ORGANIZATIVO. 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES

Como ya adelantábamos en la anterior entrega de este *Informe*, tras casi dos décadas presidiendo la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Presidente Ramón Luis Valcárcel formalizó su dimisión el mes de abril para presentarse a las elecciones al Parlamento europeo, celebradas el 25 de mayo, en las que obtuvo el correspondiente escaño. Este fin anticipado del mandato presidencial desencadenó un proceso interno en el Partido Popular para la designación del sucesor que formase un gobierno, necesariamente de transición, que culminase el último año de legislatura hasta las elecciones autonómicas de 2015. Precisamente, este proceso interno ha puesto de manifiesto uno de los rasgos que ha venido marcando la gestión pública en los últimos años, adquiriendo tintes de problema nacional, tal como reflejan los estados de opinión de la ciudadanía. Se trata, obviamente, de la imputación en procesos penales de representantes políticos y, en muchos casos, por presunta comisión de delitos conectados con la gestión urbanística. Esta circunstancia ha pesado, en muy gran medida, en el relevo en la Presidencia regional habida cuenta que tanto el Alcalde de Murcia, como el ex Alcalde de Puerto Lumbreras y actual Consejero de Educación, Cultura y Universidades, que eran considerados los delfines llamados a suceder al Presidente Valcárcel, se encontraban en situación procesal de imputados en causas penales. Ante esta encrucijada, se adoptó la decisión de promover al cargo al diputado regional Alberto Garre López, que fue investido Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la sesión celebrada los días 7 y 8 de abril en la Asamblea Regional, con los 33 votos favorables de los diputados populares, frente a los 11 votos en contra de los diputados socialistas y de Izquierda Unida. La futura continuidad en el cargo de Alberto Garre López, como candidato del Partido Popular en las elecciones autonómicas de 2015, ha sido un enigma durante 2014, entrando en el terreno de lo posible que, finalmente, no sea proclamado por su partido en favor de otros candidatos postergados, en su día, por razones estratégicas dada su imputación en procesos penales. En suma, continuismo y transitoriedad han sido los rasgos más característicos de esta singular etapa del ejecutivo regional.

En su discurso de investidura, el nuevo Presidente regional expresamente manifestó la continuidad en el programa de gobierno del Presidente dimitido, centrándose en las políticas económicas, caracterizadas por una proclamación de austeridad en el gasto y en la consecución de los objetivos de reducción del déficit público, además del fomento del empleo. En este contexto, resulta especialmente indicativo de la política continuista

la omisión de una mención expresa a las políticas ambientales dentro del programa de gobierno, salvo concretas referencias a proyectos problemáticos heredados que, además, se reivindicaron como ejes vertebradores de la acción de gobierno: El Aeropuerto de Corvera, la desaladora de Escombreras, el proyecto del puerto del Gorguel interconectado con el denominado Corredor del Mediterráneo y, casi como lugar común de la política murciana, la continuación de una política del agua basada en el déficit estructural de la cuenca del Segura y la reivindicación de transferencias intercuencas.

En consecuencia, el impulso a las políticas ambientales ha brillado por su ausencia en la acción del nuevo Gobierno regional, continuando la estela marcada por su predecesor, sin el liderazgo imprescindible para replantearse determinados objetivos y proyectos iniciados por el anterior ejecutivo y definir nuevas políticas públicas. A ello se suma el lastre económico derivado del fiasco de alguna de las actuaciones estratégicas emprendidas por el Gobierno regional en la última década, que ha abocado a la necesidad de previsiones presupuestarias que lastran una Hacienda regional especialmente debilitada por la crisis económica a diferencia de otras Comunidades Autónomas. En este sentido, cabe reseñar las reclamaciones judiciales por impago de la Administración regional –a través de sociedades públicas encargadas de la explotación de la instalación mediante contrato de arrendamiento (Desaladora de Escombreras S. A. e Hidronostrum)– presentadas por la contratista encargada de la construcción de la planta desaladora de Escombreras por un importe que ha llegado a cuantificarse, incluso por el propio Presidente de la Comunidad en su discurso de investidura, en 600 millones de euros, en concepto del pago del arrendamiento de la instalación a favor de las sociedades públicas regionales por el plazo de 25 años, al producirse su impago en algunas mensualidades. La viabilidad económica de esta importante infraestructura pública y su eficacia como fuente de suministro de recursos hídricos es más que cuestionable a la vista de las cuentas de explotación y, muy especialmente, del bajísimo porcentaje de producción de agua respecto a su capacidad total de funcionamiento por la escasez de una demanda dispuesta a pagar el precio de producción aunque sea parcialmente subvencionado. Incluso, la alarma social que ha ocasionado la situación económica y de funcionamiento de la planta desaladora de Escombreras ha llevado a la fiscalía de medio ambiente a la apertura de diligencias informativas sobre su contratación y posterior gestión. Por su parte, la oposición en la Asamblea Regional viene reclamando, sin éxito, la constitución de una comisión de investigación sobre la desaladora de Escombreras.

Otro lastre más que ha debido afrontar el nuevo Gobierno regional trae causa de otra de las actuaciones emblemáticas heredadas del anterior ejecutivo: el Aeropuerto de Corvera y las obligaciones económicas que ha tenido que asumir la Comunidad Autónoma como consecuencia de la ejecución del aval por importe de 182 millones de euros frente al impago de la sociedad adjudicataria para su construcción y explotación. El desencuentro en la ejecución del contrato administrativo entre la empresa adjudicataria y la Administración regional, del que dábamos detallada cuenta en nuestro anterior *Informe*, finalmente, se ha cobrado una víctima política, en el titular de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, que presentó su dimisión ante las discrepancias sobre la posible continuidad de la empresa adjudicataria en la futura gestión aeroportuaria. Salvo nuevo giro en este esperpéntico asunto, parece que el nuevo Gobierno pretende reactivar la resolución del contrato originario para la construcción y gestión del aeropuerto, a fin de proceder a una nueva licitación de su explotación, reactivándose, consecuentemente, el conflicto judicial ya formalizado entre la Administración regional y la empresa adjudicataria, todo ello con el telón de fondo de los problemas conexos que suscita el pretendido cierre del vecino aeropuerto de San Javier y el papel que AENA pueda desempeñar en todo este rocambolesco proceso.

En esta misma línea de graves problemas heredados, la Administración regional se enfrenta a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la anulación judicial de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope –de la que hemos dado cumplida cuenta en anteriores ediciones de este *Informe*– por la asociación que agrupa a promotores y propietarios de la zona, en concepto de redacción de proyectos y estudios, adquisición de los terrenos, así como daños morales y pérdida de facultades de edificación. Si bien, la Administración regional sólo parece admitir el primer concepto indemnizatorio y en una cuantía muy inferior a la reclamada. Asimismo, desde una perspectiva más general respecto a las cuestiones problemáticas suscitadas por la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, el nuevo Gobierno sigue debatiéndose entre distintas alternativas a fin de conseguir, aunque sea parcialmente y con un ámbito territorial más limitado, la viabilidad de alguno de los objetivos de la anulada actuación, cuyas supuestas bondades siguen reivindicándose desde el ejecutivo regional.

Capítulo aparte en esta relación de asuntos conflictivos merece la tan anunciada y proclamada por representantes políticos locales, regionales y nacionales, regeneración de la Bahía de Portmán, de cuyas vicisitudes venimos dando cuenta cumplidamente en anteriores anualidades de este *Infor-*

me. A lo largo de 2014 se han sucedido las noticias y se han precipitado los acontecimientos entorno a una alternativa de regeneración que, también en este asunto, ha rozado lo esperpéntico. El nuevo planteamiento, que, aparentemente, desplazaba a la iniciativa privada la retirada de estériles mineros y las labores de recuperación ambiental, fue asumido por todas las Administraciones territoriales implicadas en la regeneración de la Bahía de Portmán (Ayuntamiento de La Unión, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Administración del Estado) y se basaba en la concesión administrativa de la explotación de los estériles mineros que colmatan la bahía. Precisamente, la revalorización en el mercado internacional, por la fuerte demanda de los países asiáticos, particularmente de China, de materias primas como el hierro y otros metales vertidos durante años por la Sociedad Minero Metalúrgica de Peñarroya a través del tristemente famoso lavadero “Roberto” estaba detrás del interés de otra multinacional del sector de matriz alemana, Aria Internacional, que convenció a todas las Administraciones Públicas implicadas de las supuestas bondades de una operación que posibilitaría la recuperación ambiental de la Bahía de Portmán sin necesidad de que la Hacienda Pública asumiese el considerable coste económico de la compleja operación, que sería rentabilizada por la comercialización de los metales extraídos de la retirada de los estériles mineros. A fin de materializar esta heteróclita opción, casi de forma simultánea, por una parte, la Administración del Estado, mediante Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar procedió a la convocatoria de la adjudicación, mediante concurso, de una concesión administrativa para la ocupación del dominio público marítimo terrestre necesario para el aprovechamiento minero de la Bahía de Portmán (BOE núm. 82, de 4 de abril de 2014), mientras, por otra parte, la Administración regional procedió mediante Resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, a la declaración como recursos de la sección B) de la Ley de Minas del yacimiento de origen no natural formado por los residuos depositados en la Bahía de Portmán (BORM núm. 111, de 16 de mayo de 2014), a instancias de la mercantil Aria Internacional. Todo ello, a pesar de la oposición de distintos colectivos y grupos ecologistas que alegaron, en el período de información pública, que no estaba cuantificada la riqueza del yacimiento en los diferentes minerales valorizables y, por tanto, que no era susceptible de poder considerarlos como un recurso minero sin que se realizase un programa de investigación detallado y una campaña de sondeos precisa que pudiera permitir, en función de sus resultados, la calificación como recurso de la sección B) sobre la totalidad o parte del área definida.

El fiasco de esta rocambolesca operación se consumó al conocerse en el mes de octubre la noticia de la detención en Alemania, acusado de un

delito de fraude, del empresario alemán de origen iraní Alireza Roodsari, fundador y CEO de Aria Internacional, que se encontraba en situación de concurso de acreedores tramitada en los tribunales de Hamburgo. Lógicamente, el concurso de la concesión administrativa para la ocupación del dominio público marítimo terrestre necesario para el aprovechamiento minero de la Bahía de Portmán quedó desierto y puso de manifiesto la ingenuidad de los poderes públicos en la viabilidad y diseño de una compleja y costosa operación de regeneración ambiental que, desde muchos sectores, había despertado fundadas dudas y serias reticencias.

Tras el fracaso de esta iniciativa, de nuevo, las Administraciones Públicas concernidas se ven abocadas a retomar anteriores proyectos de regeneración de la Bahía de Portmán que requieren, inexorablemente, de una intensa colaboración interadministrativa y, especialmente, de una importante financiación pública que, en el escenario hacendístico que aún dibuja la política económica tendente a la reducción del déficit, hace pensar que, a corto plazo, el impulso que requieren las labores de recuperación ambiental de la Bahía de Portmán no tendrá el reflejo necesario en los presupuestos del Estado y de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. El *Portus Magnus* deberá, una vez más, esperar a recuperar su singular esplendor en el Mediterráneo.

2. NORMATIVA

El carácter transitorio del ejecutivo, condicionado por el escaso margen temporal hasta la finalización de la legislatura, y la política continuista del nuevo Gobierno regional han marcado la agenda legislativa del año 2014, sin margen de maniobra para la adopción de un impulso sustantivo a las políticas ambientales, acrecentado por la imperiosa necesidad de ajustar el importante desequilibrio de las cuentas regionales, que sitúan a la Región de Murcia a la cola de las Comunidades Autónomas en la consecución de los objetivos de déficit marcados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En este escenario, entre las iniciativas legislativas del nuevo Gobierno cabe reseñar las siguientes.

2.1. NUEVO IMPULSO LEGISLATIVO A LOS PROYECTOS DE INTERÉS ESTRATÉGICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

De particular relevancia al objeto de este *Informe*, son los contenidos normativos incorporados en la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. La misma

denominación de la ley regional pone de manifiesto la heterogeneidad de su ámbito normativo, que abarca desde diversas medidas en materia de simplificación y modernización administrativa, junto a la implantación y desarrollo de sistemas de gestión pública en la Administración regional, así como de sistemas de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios prestados por la misma, hasta el régimen jurídico de los denominados proyectos de interés estratégico, auspiciados por el anterior ejecutivo. Este tipo de proyectos se reguló, por primera vez, tal como expusimos en la edición del año 2012 de este *Informe*, en el Título III de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia, que ahora se deroga expresamente, con la finalidad de establecer un marco normativo en el que se fije el procedimiento para estos proyectos, otorgándoles un carácter preferente y agilizando su tramitación administrativa.

En este sentido, se consideran proyectos de interés estratégico de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aquellos proyectos de inversión que promuevan el desarrollo económico, social y territorial de la misma, con especial incidencia en la generación de riqueza y empleo. A destacar, dentro de los requisitos a tener en cuenta para proceder a la declaración de un proyecto como de interés estratégico regional, la preferencia legal por atender a su compatibilidad con la sostenibilidad ambiental y con el patrimonio cultural e histórico de la Región (art. 6.2.c). Si bien, el Consejo de Gobierno podrá tener en cuenta otros requisitos motivando su trascendencia para el supuesto concreto.

En los aspectos procedimentales, corresponde al propio Consejo de Gobierno la declaración de los proyectos de interés estratégico, pudiendo ser promovidos por la Administración pública, por cualquier entidad pública o por persona física o jurídica privada, que deberán solicitar, de forma motivada, la declaración de la inversión como de interés estratégico, incluyendo una memoria en la que expresamente se justifique, entre otros extremos, la viabilidad ambiental. Estableciéndose como plazo máximo de resolución para la declaración de proyecto de interés estratégico 6 meses.

En cuanto a algunas de las consecuencias de la declaración, los proyectos de interés estratégico tendrán, en sus distintos trámites, un carácter prioritario y urgente para toda la Administración pública regional, con el fin de agilizar su implantación y puesta en marcha. A estos efectos, los plazos ordinarios de los trámites administrativos previstos en el ordenamiento regional se reducirán a la mitad cuando afecten a proyectos de interés estratégico, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos,

a los procedimientos de concurrencia competitiva y a los de naturaleza fiscal. En todo caso, la declaración de proyecto de interés estratégico regional llevará aparejada la declaración de utilidad pública e interés social a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos que resulten afectados por las conexiones exteriores con las redes de infraestructuras y servicios generales. De particular relevancia es la previsión de que algunos proyectos declarados de interés estratégico para la Región de Murcia puedan implicar una alteración del planeamiento territorial o urbanístico, en cuyo caso podrán promoverse para ser declarados, a su vez, como Actuaciones de Interés Regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de conformidad con la Ley del Suelo de la Región de Murcia (Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005).

2.2. MODIFICACIONES PUNTUALES EN EL RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES AMBIENTALES

Otro aspecto relevante de la regulación contenida en la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, viene dado por la modificación operada en el régimen de autorizaciones ambientales, mediante la disposición final segunda, por la que se modifica la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada. La finalidad esgrimida por el legislador regional para operar esta reforma estriba en una pretendida agilización de la tramitación y reducción de cargas burocráticas en materia de autorizaciones y evaluaciones ambientales. A estos efectos, se elimina la exigencia de visado por colegio profesional, la validación de las solicitudes de autorización y la presentación de copias de documentos para la emisión de informes y realización de trámites procedimentales. Asimismo, en relación con la documentación a aportar para la tramitación de la autorización ambiental integrada, se exige la aportación de proyecto técnico de instalación. También se modifican otras cuestiones relacionadas con las Entidades Locales, como son la comunicación de modificación no sustancial de autorización ambiental autonómica al ayuntamiento con la finalidad de que este, en su caso, modifique la licencia de actividad y que el informe de la entidad de control ambiental en la comunicación previa de actividades sujetas a calificación ambiental deje de ser preceptivo, previéndose en su caso en la licencia de actividad.

Además, se modifica el anexo I de la Ley 4/2009 suprimiendo, para los proyectos sometidos a evaluación ambiental que no estén a su vez sujetos a ninguna autorización ambiental autonómica, que se sujeten a autorización

ambiental única. La evaluación ambiental del proyecto se integrará en el procedimiento de autorización por razón de la materia que corresponda. Con ello, se pretende favorecer la simplificación procedimental, dado que en este caso no es necesario integrar varios trámites o procedimientos ambientales. También se actualizan las menciones del anexo I para adaptarlas a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. Por otra parte, con la finalidad de clarificar el anexo III, se modifican determinados supuestos que en la práctica han dado lugar a interpretaciones problemáticas, en relación a proyectos ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Finalmente, plasmando una opción bastante discutible por introducir cierta inseguridad jurídica, se modifica el anexo IV, excluyéndose la evaluación ambiental directa de los planes especiales que afecten a suelo no urbanizable protegido, de modo que sea el órgano competente en materia ambiental el que determine si se ha de sujetar a evaluación ambiental o no.

2.3. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DIRIGIDA AL IMPULSO EMPRESARIAL

Con un carácter más general, la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aborda, en su Título III, rubricado genéricamente «*Medidas de simplificación de procedimientos administrativos*», un conjunto de medidas de simplificación administrativa con el objetivo último de facilitar a las personas físicas o jurídicas la puesta en marcha y el desarrollo de actividades empresariales o profesionales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El Título se divide en dos capítulos: el primero, dedicado a las medidas destinadas a simplificar la tramitación administrativa, y el segundo, dedicado a las medidas destinadas al impulso de la actividad empresarial y profesional. En este último ámbito, siguiendo la orientación iniciada en su día por la conocida Directiva Bolkestein de Servicios y la posterior legislación estatal de transposición, las medidas se centran en la modificación del control previo de la Administración por un control *a posteriori* –mediante el fomento por la Administración regional, en todos sus ámbitos, de declaraciones responsables y comunicaciones previas– en el marco del artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En este sentido, la ley establece la necesidad de mantener permanentemente actualizado un listado de todos los procedimientos que se inicien mediante las mismas, así como de los mo-

delos correspondientes. Sin embargo, pese al obligado fomento generalizado *ex lege* de estas técnicas en la implantación de actividades empresariales y profesionales –según preceptúa la disposición adicional tercera, la Administración regional, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, llevará a cabo las actuaciones necesarias que permitan implantar el uso de declaraciones responsables y comunicaciones en este ámbito–, subsiste la duda de si la Administración regional dispone de los medios materiales y personales para garantizar el imprescindible control *a posteriori*, a fin de preservar el cumplimiento de los requisitos legales y, en lo que respecta a nuestro ámbito de estudio, el ordenamiento ambiental en todos sus aspectos. Asimismo, la ley regula el régimen de las licencias y autorizaciones condicionadas que se otorgarán con el fin de evitar la denegación de las licencias o autorizaciones que, afectando a una actividad empresarial o profesional, fueran contrarias a condiciones no esenciales y que deberán cumplirse, en todo caso, en el plazo establecido en el acto de otorgamiento de la licencia. Finalmente, la ley establece la agilización de trámites para la creación de empresas sustanciándose los mismos en una única unidad administrativa.

2.4. RÉGIMEN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Si bien se trata de una regulación general, cabe reseñar este nuevo régimen de evaluación de las políticas públicas regionales, que, sin duda, podría constituir un cauce para el análisis y mejora de las políticas ambientales que se vienen implantando en las últimas décadas en la Región de Murcia, detectando carencias y déficits ambientales, a fin de impulsar actuaciones, programas e, incluso, Leyes regionales cuya adopción resulta más que necesaria para complementar la legislación básica estatal. En este sentido, el Título V de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dedicado, precisamente, a la «*Gestión pública, evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios*», regula el marco jurídico del sistema de gestión y de evaluación pública regional, con la pretensión de medir de forma precisa los avances y las reorientaciones de la organización y de la actuación administrativa.

En este marco normativo, la evaluación se concibe como una actividad específica y con identidad propia, que pretende diferenciarse de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con las que mantiene una estrecha relación de complementariedad. La ley persigue instaurar en relación con la gestión pública un modelo basado en la evaluación de las políticas públicas,

la orientación a resultados y la calidad de los servicios. A estos efectos, establece el sistema de evaluación de la gestión pública de la Administración regional recogiendo las medidas y objetivos que han de derivarse del mismo. Dicho sistema de evaluación se concreta, a su vez, en otras dos evaluaciones, estableciéndose el concepto y tipos de cada una de ellas: la evaluación de las políticas públicas, por un lado, y la evaluación de la calidad de los servicios públicos de la Administración regional, por otro. Respecto a esta última, se determinan las finalidades y extremos sobre los que se tiene que realizar la evaluación de la calidad de los servicios, mediante la aplicación de modelos de gestión de calidad comúnmente aceptados.

Desde el punto de vista organizativo, se crea el Observatorio de la Calidad de los Servicios, como órgano colegiado de la Administración regional, con el fin de desarrollar y extender métodos y prácticas relacionados con la simplificación, normalización, agilización de procesos y procedimientos y promoción de la excelencia, así como servir de plataforma de análisis periódico de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos y de difusión de información global a los ciudadanos sobre la calidad en la prestación de los servicios.

2.5. “MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA” (sic) EN MATERIA DE MONTES Y DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

El legislador regional ha aprovechado una ley ómnibus, de contenido heterogéneo, la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, para complementar fragmentariamente la legislación básica estatal, efectuando ciertas remisiones y mínimos desarrollos normativos, en materia de montes y evaluación ambiental, en vez de abordar dichos ámbitos mediante una regulación propia y sistemática en ejercicio de sus títulos competenciales.

En este sentido, dentro de las medidas expresamente calificadas de “simplificación administrativa” –rúbrica del Título II–, se incluye un capítulo I, rubricado “*En materia de medio ambiente*” (arts. 3 a 8), en el que se pretende realizar una remisión genérica a la legislación estatal en materia de evaluación ambiental, con determinadas peculiaridades, tanto respecto de la evaluación ambiental estratégica como de la evaluación de impacto ambiental, desarrollándose asimismo dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma la regulación del concepto de monte y el cambio de uso forestal, a los efectos de lo dispuesto en la Ley 43/2003, de Montes.

Por lo que respecta a los complementos normativos de la legislación estatal básica en materia de montes, en primer lugar, se especifica la con-

sideración de monte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 6) a los terrenos agrícolas abandonados sobre los que no se hayan desarrollado siembras o plantaciones características de cultivos agrícolas en un plazo de 10 años y siempre que hayan aparecido signos inequívocos de su carácter forestal. Asimismo, en los supuestos de enclaves forestales en terrenos agrícolas, entendiéndose por tales las superficies cubiertas de vegetación arbórea, arbustiva, de matorral o herbácea, y que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas, se extiende la consideración de monte en todo caso a aquellos enclaves que tengan una superficie mínima de una hectárea o, bien, a los de cualquier superficie que presente al menos una de las siguientes características: que posean una pendiente superior al 20%; que se encuentren situados en un espacio natural protegido, de la red natura 2000 o presenten hábitats de interés comunitario o especies de flora silvestre protegida; las riberas y sotos en los márgenes de los cauces fluviales, ramblas, humedales, embalses de agua y lagunas litorales; o bien, que la superficie forestal provenga de trabajos subvencionados de reforestación de terrenos agrícolas.

En la vertiente negativa del concepto de monte, se especifica que no tienen la consideración de tal, además de los terrenos dedicados al cultivo agrícola, los suelos que estén clasificados como urbanos, así como los urbanizables sectorizados con instrumento de planeamiento de desarrollo, informado por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y aprobado definitivamente.

En segundo lugar, se establece que el Gobierno regional impulsará el uso energético sostenible de la biomasa forestal en los montes de la Región de Murcia, con la consideración de recurso forestal. En este sentido, la consejería competente en materia de montes y aprovechamientos forestales dictará las instrucciones oportunas para que pueda contemplarse en los proyectos de ordenación forestal de los montes el aprovechamiento de la biomasa forestal procedente de cultivos energéticos, de los restos de aprovechamientos forestales y de otras operaciones silvícolas en las masas forestales y la expedición de certificados oficiales que garanticen el origen y la trazabilidad de los productos forestales.

Por último, se ocupa del cambio de uso forestal y de las modificaciones de la cubierta vegetal, de conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 43/2003, de Montes, reiterándose su carácter excepcional y requiriendo de autorización de la consejería competente en materia de montes y, en su caso, la conformidad del titular del monte. Queda, asimismo, sometida a autorización previa, en desarrollo de la remisión normativa contenida en el

artículo 40.3 de la Ley de Montes, la modificación de la cubierta vegetal que no suponga cambio de uso forestal en los siguientes supuestos: a) cuando suponga cambios de especie arbórea principal; b) cuando implique riesgos de procesos erosivos intensos; y c) en aquellos otros casos de modificación de la cubierta vegetal que se establezca reglamentariamente. En fin, será igualmente necesaria la autorización de la consejería competente en materia de montes para la realización de vías forestales y cualquier obra que conlleve movimientos de tierra, cuando no esté prevista en los correspondientes instrumentos de planeamiento o de ordenación forestal. Desde el punto de vista procedimental, su regulación se remite a la consejería competente en materia de montes y aprovechamientos forestales, que deberá dictar la Orden por la que se establezcan los requisitos, el procedimiento de tramitación, los modelos de las distintas solicitudes y la documentación que deba acompañarse a cada una de ellas. El plazo máximo para resolver y notificar este tipo de autorizaciones será de tres meses desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para resolver, debiendo entenderse desestimada en caso de silencio administrativo.

Por lo que respecta a la evaluación ambiental, la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública, opta dentro de las alternativas expresamente contempladas en la nueva legislación estatal en la materia, la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental (disposición final undécima), por realizar una remisión en bloque a la legislación estatal (art. 3), con la consecuencia de resultar de aplicación en el ámbito territorial de la Región de Murcia tanto las normas estatales básicas como las supletorias, limitándose a reiterar ciertas peculiaridades en el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico (art. 4) y de la evaluación de impacto ambiental (art. 5). En lo referente a la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico se opera una remisión, sin ninguna nueva adaptación, a las reglas especiales previstas en el anexo IV de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada, que ya fue objeto de comentario en nuestro *Informe* correspondiente al año 2010. Igualmente, en materia de evaluación de impacto ambiental se circunscribe su ámbito de aplicación únicamente a los proyectos comprendidos en la legislación básica estatal con las particularidades contempladas respecto a los proyectos urbanísticos en el anexo III de la Ley 4/2009. Asimismo, en relación al artículo 7.2 c) de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, se mantiene la vigencia de los proyectos contemplados en los grupos 9 g) y 9 j) del anexo III A y B, respectivamente, de la Ley 4/2009, de protección ambiental integrada.

2.6. NOVEDADES LEGISLATIVAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Siguiendo la estela de otras Comunidades Autónomas y en desarrollo de la legislación básica estatal contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuya disposición final novena se establece un plazo máximo de dos años para la adaptación de los órganos de las Comunidades Autónomas a las obligaciones en ella contenidas, la Asamblea Regional aprobó la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que tiene por objeto regular e impulsar la transparencia y la participación ciudadana en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, pretendiendo garantizar a la ciudadanía el conocimiento de la actividad de los poderes públicos, su derecho de acceso a la información pública, así como a participar en los asuntos y políticas públicas y en la toma de decisiones que les afecten.

En particular, resulta destacable la previsión de publicidad activa en materia de medio ambiente y ordenación del territorio (art. 12, g), por la que las entidades e instituciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a:

a) Los instrumentos de ordenación del territorio y planes urbanísticos, que contendrá como mínimo la estructura general de cada municipio, la clasificación y calificación del suelo, la ordenación del suelo con el grado de detalle adecuado, las infraestructuras planteadas en cada localidad y la normativa urbanística.

b) La información geográfica, económica y estadística de elaboración propia cuya difusión sea más relevante para el conocimiento general, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados.

c) La información medioambiental que deba hacerse pública de conformidad con la normativa vigente (art. 19.2).

Todo ello sin perjuicio del fomento de la publicación de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía y, en particular, de aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia (art. 20.1) y, asimismo, de que el Consejo de Gobierno, a iniciativa de la consejería competente en materia de transparencia y participación ciudadana, pueda, mediante acuerdo, ampliar los ámbitos obligatorios señalados en la Ley que deban ser objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

2.7. NUEVO RÉGIMEN DE ASPECTOS AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD ARTESANAL

El sector de la artesanía de la Región de Murcia ha sido objeto de un importante cambio legislativo mediante la Ley 1/2014, de 13 de marzo, de Artesanía de la Región de Murcia, que deroga la anterior Ley 11/1988, de 30 de noviembre. Esta nueva ley pretende sintonizarse con la estrategia de la Unión Europea 2020, para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que tiene como objetivo una economía competitiva basada en la innovación, fomento y empleo, y que permita a los artesanos una compensación equitativa de su trabajo mediante la comunicación e identificación de las características de su producción a compradores y consumidores, en un marco de competencia leal. Para el legislador, la artesanía de la Región de Murcia constituye una expresión sociocultural de la propia historia, siendo un claro testimonio de las costumbres y tradiciones que contribuyen a la formación del patrimonio etnográfico del pueblo. Las características históricas, económicas y socioculturales han permitido que desempeñe un papel relevante en la vida económica empresarial de la Región. Asimismo, enfatiza el legislador que la actividad artesana es sin duda una fuente generadora de empleo, de recursos turísticos y culturales, constituyendo un tejido empresarial innovador de desarrollo de productos de diseño, basados en oficios tradicionales y materias primas ecológicas.

La Ley establece, a fin de conseguir la promoción de la calidad de los productos artesanos, como criterios de especial trascendencia, en primer término, la protección del medio ambiente mediante un sistema de gestión ambiental que garantice la reducción de impactos en el medio, cumpliendo con la legislación en materia ambiental, y, en segundo término, la ecología, a través de un sistema de gestión que combine las mejores prácticas ambientales, un elevado nivel de biodiversidad, la preservación de recursos naturales y la utilización de materias primas ecológicas, que permita una producción conforme a las preferencias de determinados consumidores por productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales. Asimismo, la Ley contempla la aprobación de programas, por la consejería competente en materia de artesanía, para la conservación, fomento, promoción, modernización e innovación de la artesanía que perseguirán, entre otros objetivos, la implantación de sistemas de gestión de seguridad, calidad, protección del medio ambiente y ecología; así como la coordinación de los programas de artesanía con programas o actividades medioambientales, turísticas y culturales.

2.8. OBLIGACIONES LEGALES DE CARÁCTER AMBIENTAL EN EL SERVICIO PÚBLICO DEL TAXI

Aunque sea de forma tangencial, cabe reseñar la incorporación al ordenamiento regional con rango de ley de ciertas obligaciones de carácter ambiental en la prestación del servicio público de viajeros mediante taxi, efectuada por la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En este sentido, se establece que los ayuntamientos promoverán la progresiva implantación de las innovaciones tecnológicas precisas para mejorar las condiciones de prestación y seguridad de los servicios de taxi y, en particular, en orden a la progresiva reducción de las emisiones sonoras de los vehículos, la potenciación de vehículos de baja contaminación, la optimización del reciclaje de los materiales utilizados y cualquier otra innovación que se introdujese en el sector.

2.9. ORDENACIÓN SANITARIA Y ZOOTÉCNICA DE LAS EXPLOTACIONES AVÍCOLAS

Dada la importancia que, cada vez más, tiene la producción de carne de ave, que constituye actualmente una actividad ganadera de notable relevancia, dinamismo y trascendencia profesional en la Región de Murcia, siendo una de las carnes más consumidas, adquiere singular relieve la normativa autonómica reguladora del sector dentro del ámbito de sus competencias, de conformidad con las previsiones del Estatuto de Autonomía (art. 10.1.6). En este marco, se inscribe el Decreto 1/2014, de 17 de enero, por el que se establece la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas de la Región de Murcia, que tiene por objeto establecer normas de ordenación de las explotaciones avícolas y salas de incubación ubicadas en la Región de Murcia, a los efectos de regular el Registro Regional de Explotaciones Avícolas, los procedimientos de autorización e inscripción de nuevas explotaciones, ampliaciones y cambios de orientación productiva y de inscripción de los cambios de titularidad, el Libro de Registro de Explotación, así como la identificación de las aves de corral. De particular interés al objeto de este *Informe*, es el establecimiento de las condiciones mínimas de ubicación de las explotaciones y su infraestructura zootécnico-sanitaria y de bioseguridad.

Este nuevo régimen deroga la anterior regulación contenida en el Decreto 14/1995, de 31 de marzo, por el que se dictan normas para la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas y salas de incubación en la Región de Murcia, con la pretensión de actualizar la normativa vigen-

te –especialmente, al Real Decreto 372/2003, de 28 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de establecimientos de gallinas ponedoras– y adecuarla a la realidad productiva, social y económica del sector avícola regional, a fin de garantizar las adecuadas condiciones sanitarias y de bienestar animal de las producciones y las condiciones de seguridad alimentaria que socialmente se demandan, al mismo tiempo que se posibilita un crecimiento ordenado del sector. En este sentido, desde el punto de vista sanitario, en atención a la incidencia de enfermedades en las explotaciones avícolas y los efectos económicos derivados de las mismas, se pretende evitar altas concentraciones de aves de corral en la misma zona mediante la limitación de su capacidad. Asimismo, la intensificación de las explotaciones avícolas y su concentración en determinados municipios de la región justifica la necesidad de compatibilizar la creación de riqueza originada por esta actividad pecuaria con la exigencia de protección del medio ambiente y de prevención de los efectos sanitarios adversos que pudiera generar la ganadería intensiva. En este sentido, se orienta la pormenorizada regulación de las condiciones mínimas que deben reunir las explotaciones avícolas (art. 4).

3. ORGANIZACIÓN

Como exponíamos al inicio de nuestro *Informe*, el cambio en la Presidencia de la Comunidad Autónoma ha implicado la consecuente remodelación del Gobierno regional con algunas modificaciones significativas en la estructura departamental, el reparto de materias entre las consejerías y su respectiva organización interna. Si bien, con carácter previo y alcance más general, cabe reseñar por lo que significa de cambio de orientación respecto a la longeva presidencia de la Comunidad Autónoma hasta la dimisión del Presidente Valcárcel, la reforma legislativa operada mediante la Ley 7/2014, de 21 de noviembre, que modifica la Ley 6/2004, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, a fin de limitar a un máximo de dos mandatos la Presidencia de la Comunidad Autónoma, justificando tal medida, que contrasta paradójicamente con la experiencia anterior, “como un mecanismo de impulso democrático y buen gobierno”.

Ya en el ámbito de la configuración del ejecutivo regional, en primer lugar, cabe reseñar el Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril, de reorganización de la Administración Regional, que reduce a siete consejerías la estructura departamental, con el siguiente orden de prelación: Consejería de Presidencia y Empleo; Consejería de Economía y Hacienda; Consejería de Agricultura y Agua; Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación; Consejería de Educación, Cultura y Universidades; Consejería

de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio; y Consejería de Sanidad y Política Social.

Esta estructura organizativa, fiel reflejo del contexto político y económico en que se produce, deja bien patente la lejanía de la época en la que las políticas ambientales adquirirían mayor trascendencia orgánica aglutinándose en torno a una Consejería propia. Por el contrario, en el momento presente, no sólo desaparece la relevancia organizativa de las políticas ambientales sino que, incluso, parecen diluirse en su consideración y reparto entre los distintos departamentos, omitiendo el Decreto de la Presidencia, en el reparto de bloques competenciales, una referencia singular a los principales ámbitos de las políticas ambientales.

De entre todas las Consejerías, es la de Agricultura y Agua la encargada de asumir los ámbitos principales de la acción de gobierno conectados con las políticas ambientales. En este sentido, el Decreto 42/2014, de 14 de abril, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agricultura y Agua, la configura como el departamento de la Comunidad Autónoma encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en materia de agricultura, desarrollo rural, ganadería, industria agroalimentaria, pesca y agua; las relativas a la investigación y desarrollo tecnológico en los sectores agrario, forestal y alimentario; la investigación en materia de pesca, marisqueo, acuicultura marina, alguicultura y cualquier otra forma de cultivo industrial; y medio ambiente. A estos efectos, se configuran como órganos directivos en que se estructura la Consejería para el ejercicio de sus competencias, además de la Secretaría General, las siguientes direcciones generales: Dirección General de Industria Agroalimentaria y Capacitación Agraria; Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural; Dirección General de Ganadería y Pesca; Dirección General del Agua; Dirección General para la Política Agraria Común y la Dirección General de Medio Ambiente, que, a su vez, se estructura internamente en la Subdirección General de Calidad Ambiental y en la Subdirección General de Medio Natural. En particular, corresponde a la Dirección General de Medio Ambiente ejercer las competencias del departamento en materia de evaluación ambiental de planes y proyectos, protección, conservación y gestión del patrimonio y la biodiversidad, de la Red Natura 2000, de los ecosistemas forestales y de los montes de utilidad pública, de la caza y la pesca fluvial y de las vías pecuarias, planificación en materia de residuos y calidad del aire, autorizaciones ambientales autonómicas y gestión en materia de residuos y suelos contaminados, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, vertidos de tierra al mar, fomento y cambio climático, vigilancia e inspección ambiental, así como las de formación, in-

formación y sensibilización en estas materias. Asimismo, continúan adscritos a esta Consejería la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia (ESAMUR) y el Organismo Autónomo Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA). E, igualmente, están adscritos a la Consejería, como principales órganos consultivos y de participación sectorial, el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, el Consejo Asesor Regional del Agua, el Consejo Asesor Regional de Pesca y Acuicultura, el Consejo Asesor Regional Agrario y el Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial.

Por su parte, la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, asume algunos ámbitos de actuación del ejecutivo estrechamente vinculados a las políticas ambientales del suelo y la gestión costera. En este sentido, el Decreto 45/2014, de 14 de abril de 2014, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, atribuye, entre otros, a este departamento los siguientes bloques competenciales: infraestructuras, suelo, urbanismo, ordenación del territorio, carreteras, transportes, costas y puertos. Desde el punto de vista orgánico, cabe destacar, entre otros, los siguientes órganos directivos: la Subdirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, adscrita a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo; y la Subdirección General de Costas y Puertos, adscrita a la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos.

En fin, por lo que se refiere a la Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación, regulada en el Decreto 43/2014, de 14 de abril, por el que se establecen sus Órganos Directivos, cabe destacar las competencias que tiene atribuidas en materia de industria, energía y minas. Entre sus órganos directivos, es particularmente reseñable la Dirección General de Industria, Energía y Minas, que, a su vez, tiene adscrita la Subdirección General de Industria, Energía y Minas.

4. JURISPRUDENCIA

4.1. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y EXPECTATIVAS DE DESARROLLO URBANÍSTICO

A. El caso de “La Zerrichera” y su progresiva estabilización judicial

Uno de los más célebres casos de supuesta corrupción política que han eclosionado en la Región en los últimos años fue –como en buena medida hemos dado cuenta en pasadas ediciones de este *Informe*– el deno-

minado de “La Zerrichera”. En efecto, en el año 2004 el Ayuntamiento de Águilas reclasificó los terrenos de la mencionada finca, ubicada en la Sierra de Almenara y sobre la que recaían varias figuras de protección, destacando la condición de LIC y ZEPA (en este último caso bajo la cobertura del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de marzo de 2001, que designó la Zona de Especial Protección para las Aves de la Sierra de Almenara, Moreras y Cabo Cope). Los terrenos habían sido previamente adquiridos por un conocido empresario inmobiliario, entre otros a un concejal del propio Ayuntamiento, como soporte de un proyecto consistente en la construcción de cuatro mil viviendas, un hotel de lujo y un campo de golf.

Dicha reclasificación fue informada favorablemente por la Comunidad Autónoma, tanto desde la perspectiva ambiental como de ordenación territorial y urbanística. La operación se judicializó en 2007, cuando el Fiscal jefe del TSJ presentó una querrela contra cinco altos cargos del Gobierno regional –destacando entre ellos el propio Consejero de Medio Ambiente–, el alcalde y el mencionado ex-edil del citado municipio costero, así como, entre otros, el referido empresario, al observar indicios de delito en la reclasificación del paraje protegido (prevaricación y/o cohecho principalmente, según los casos).

Aunque los correspondientes procesos penales abiertos han ido cerrándose con resoluciones de sobreseimiento en todos los casos, el conflicto revivió como consecuencia del recurso contencioso-administrativo interpuesto por los actuales propietarios de los terrenos, toda vez que, ya reclasificada la finca, en el año 2006 dicho conocido empresario vendió el proyecto a una sociedad vinculada a la Caja de Ahorros de Guipúzcoa y San Sebastián (*Kutxa*) por algo más de cien millones de euros.

Con fecha 4 de julio se dictó la STSJ 590, que resolvía el recurso contencioso-administrativo interpuesto por las sociedades “Inverlur Águilas I, S.L.U.” e “Inverlur Águilas II, S.L.U.” contra la Disposición Derogatoria única del Decreto 299/2010, de 26 de noviembre, del Plan de Gestión y Conservación de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de Almenara, Moreras y Cabo Cope. Dicha disposición da al traste formalmente con el criterio sostenido con anterioridad por la propia CARM sobre la reclasificación como urbanizable de la mencionada finca, derogando pues la Orden del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, de 13 de febrero de 2006, y normas urbanísticas relativas a la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del P.G.O.U. de Águilas para clasificar como suelo urbanizable sectorizado, terrenos en el “Paraje La Zerrichera” (Diputación de Tébar).

Al margen del requisito legal derivado del art. 53.4 de la Ley regional 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia –que impone que las disposiciones generales aprobadas por el Ejecutivo murciano vayan acompañadas “de una disposición derogatoria en la que expresamente se hagan constar los preceptos reglamentarios derogados o modificados por la publicación del nuevo texto”–, la Sala argumenta que la prevalencia del Plan de Gestión y Conservación del correspondiente espacio sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, en concreto, sobre la modificación puntual del P.G.O.U. de Águilas es indiscutible y se deriva de algunos otros preceptos no cuestionados en ese concreto recurso, lo que condujo a una desestimación, de tal modo que “al entrar en contradicción las normas urbanísticas de la Modificación Puntual del P.G.O.U. de Águilas que clasificaron como ‘suelo urbanizable sectorizado’ parte de los terrenos del ‘Paraje La Zerricheira’ (Diputación de Tébar), con el Decreto 299/2010, que clasifica, con carácter general, como ‘Suelo No Urbanizable de Protección Específica’ el ámbito territorial de la ZEPA, resulta obvio que dicho P.G.O.U. debe adaptarse necesariamente a las prescripciones del Decreto 299/2010” (FJ 3º *in fine*).

Asimismo, la Sala decide entrar a enjuiciar la procedencia misma de esta clasificación del suelo como no urbanizable de protección específica. En tal sentido, recuerda que tanto de la exposición de motivos del Decreto impugnado, como de las pruebas practicadas en el procedimiento, queda suficientemente acreditado que la zona abarcada por los terrenos de la finca controvertida se encuentran dentro de la ZEPA de Almenara, Moreras y Cabo Cope, así como que la misma “está incluida dentro del ‘habitat’ de la especie protegida Águila-Azor perdicera, por lo que su transformación urbanística producida por la urbanización de los terrenos y construcción de viviendas resulta incompatible con la ZEPA ya que sin ninguna duda pondría en peligro la conservación de la citada especie, causando por tanto daños a los valores medioambientales protegidos por la ZEPA, por lo que no cabe considerar inmotivada ni injustificada la clasificación de los terrenos que delimita el Plan como Suelo No Urbanizable de Protección Específica” (FJ 4º *in fine*).

B. Denegación de licencia de obras para uso residencial en el Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. Alcance del espacio protegido tras la STC 234/2012, de 13 de diciembre

La STSJ 5, de 17 de enero, resuelve negativamente, en grado de apelación, la pretensión de una promotora de dejar sin efecto una denegación de licencia de obras para la construcción de 34 viviendas, 8 dúplex y garajes

en la urbanización “Costas de Calabardina”, por ubicarse la parcela dentro de los límites del LIC Cabo Cope, y, por tanto, en suelo de protección ambiental. El interés fundamental de este pronunciamiento radica en que en él se hace visible el efecto de la STC 234/2012, de 13 de diciembre, por la que se declaró inconstitucional la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio.

En efecto, entre los argumentos sustentados por el demandante el central consistía en que “el Ayuntamiento (de Águilas) era concededor de que la inclusión de los terrenos en el LIC Cabo Cope era resultado de un error material producido por la Consejería competente en materia de medio ambiente al llevar a cabo la delimitación de los LICs en el año 2005, y por ello no se ha modificado la clasificación urbanística de los terrenos ni se ha suspendido el otorgamiento de licencias, y, en definitiva la inclusión de los terrenos en los límites del LIC Cabo Cope sólo puede obedecer a un error material en la cartografía al uso” (FJ 1º).

La sentencia señala, en cambio, que al anular el pronunciamiento constitucional el reajuste de los Espacios Naturales Protegidos regionales operado por la disposición adicional 8ª LSRM, recobraron automáticamente vigencia los límites de tales espacios y, en concreto y recordando una sentencia de la misma Sala de 31 de mayo de 2013, los correspondientes al parque regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, establecidos en el Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, con la consiguiente desestimación de la apelación, toda vez que “en el presente caso no se ha acreditado en modo alguno que la parcela sobre la que pretende construir la apelante no esté situada en un espacio natural protegido” (FJ 5º).

C. Continuidad en el conflicto por la reclasificación a urbanizables de terrenos afectados por la ZEPA “El Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona”

Según dimos cuenta en nuestro *Informe* correspondiente al año 2011, la STSJ de 19 de febrero de 2010 (Rec. 254/2004) conoció del recurso contra la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 31 de enero de 2001, que aprobó definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia. Dicha Orden había sido recurrida previamente en alzada por un propietario afectado, solicitando la reclasificación de sus terrenos, de NF (“Zonas de Protección de la Naturaleza y Usos Forestales”) a SB (“Bordes Serranos con Aptitud Turística” Urbanizable sin sectorizar), así como la ex-

tensión de la zona SB al ámbito entre la carretera MU-301 y el límite con la Comunidad Valenciana, y que, según se señalaba en el escrito, coincidía con la Unidad Ambiental nº 29 del término municipal de Murcia. La alzada fue estimada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de marzo de 2003, extendiendo la zona SB al referido ámbito, debiendo entenderse modificada en tal sentido la Orden de aprobación definitiva de la Revisión del Plan General.

El 17 de octubre de 2003 el Ayuntamiento de Murcia interpuso recurso extraordinario de revisión contra este último acuerdo, alegando que incurría en manifiesto error de hecho que resultaba de los propios documentos incorporados al expediente, solicitando el mantenimiento de la clasificación como no urbanizable que otorgó la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General a los terrenos objeto del citado acuerdo. Por otro del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2003 se inadmitió el recurso extraordinario de revisión, acuerdo que fue el impugnado en el proceso conducente a la mencionada sentencia, que resolvió considerando que la resolución de inadmisión del recurso extraordinario de revisión fue conforme a Derecho, en la medida en que “en el presente supuesto tanto en el escrito de recurso extraordinario de revisión como en los informes que se incorporan al mismo, se suscitan cuestiones jurídicas y no fácticas” (FJ 8º).

Simultáneamente a la tramitación del Plan General, la Comunidad Autónoma procedió a hacer lo propio con los expedientes para clasificar como ZEPA, entre otras, “El Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona”, siendo publicada la declaración en el BORM de 18 de mayo de 2001. La mercantil codemandada interpuso recurso contencioso-administrativo contra la inclusión de la finca en el ámbito de protección, que fue desestimado por sentencia de la Sala de 23 de octubre de 2003.

Pues bien, en un nuevo movimiento de la Administración regional, esta decidió, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de septiembre de 2010, declarar la nulidad de pleno derecho del mencionado Acuerdo de 7 de marzo de 2003. La STSJ 86, de 14 de febrero, se pronuncia sobre el recurso contra dicho acuerdo anulatorio promovido por el mismo propietario. La decisión del litigio es puramente remisiva por parte de la Sala, toda vez que contra la STSJ de 19 de febrero de 2010, desestimatoria del recurso contra la desestimación de la alzada (Acuerdo de 7 de marzo de 2003), como contra la inadmisión a trámite del recurso extraordinario de revisión (Acuerdo de 12 de diciembre de 2003), interpuso recurso de casación el Ayuntamiento de Murcia. Casación que fue estimada por el TS en Sentencia de 23 de julio de 2013 con profusión de argumentos. Por una parte, señalando que no procedía inadmitir a trámite el recurso extraordinario de revisión porque,

en efecto, era el procedente en la medida en que los cuestionados eran aspectos puramente fácticos, tal y como exige el art. 118 LRJPC (en concreto, “se incurrió en el error manifiesto de no tener en consideración que los terrenos, cuya clasificación era alterada, pertenecían a la Zona Especial de Protección para las Aves “Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona”, designada por acuerdo del propio Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma”); que tampoco fue extemporáneo el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la estimación de la alzada, dado que esta se concretaba en una modificación efectiva del contenido regulador del planeamiento (cuya dualidad “acto singular aprobatorio-contenido normativo regulador” es reiterada por el TS recordando jurisprudencia anterior) y el plazo para el recurso judicial contra las disposiciones generales se cuenta desde la publicación oficial de las mismas (en este caso, del plan modificado a resultas de la estimación del recurso de alzada), hecho que no había tenido lugar todavía al tiempo de interponer dicho recurso contencioso.

Por otra parte, sobre el fondo del asunto planteado y sin ánimo de exhaustividad, la STS reconoce la incursión en arbitrariedad por parte de la resolución de dicho recurso de alzada, toda vez que “la designación de las Zonas de Especial Protección para las Aves, entre las que se incluye la denominada “Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona”, se produjo con anterioridad a la resolución estimatoria del recurso de alzada conduce a apreciar que se incurrió en arbitrariedad al decidir que unos terrenos que habían sido designados como zonas de protección para las aves, sin ninguna explicación, pasaran a ser adscritos al suelo urbanizable” (FJ 8º STS de 23 de julio de 2013). Asimismo, el TS detecta la comisión de una infracción al principio de autonomía local al haberse modificado directamente una determinación del planeamiento municipal a través del recurso de alzada, lo que, a mayor abundamiento, ya le está formalmente vedado a este remedio impugnatorio *ex art. 107.3 LRJPAC*. A raíz del contenido aquí glosado del fallo emitido por el TS, la Sala del TSJ no puede sino avalar el Acuerdo por el que el Consejo de Gobierno de la CARM declaró la nulidad de la resolución del tantas veces citado recurso de alzada.

4.2. DESLINDE DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO, FRUSTRACIÓN DE EXPECTATIVAS DE DESARROLLO URBANÍSTICO Y POSIBILIDAD DE REINTEGRACIÓN A DOMINIO PRIVADO DE CAUCE DESNATURALIZADO

Durante los años de la reciente expansión económica española –esencialmente urbanística en el litoral mediterráneo– se adquirieron grandes

cantidades de suelo mayoritariamente destinado a desarrollos residenciales cuyas expectativas han quedado, desde hace ya años, si no frustradas en su totalidad, si al menos notablemente minoradas. Ello ha conducido a una apreciable litigiosidad centrada en la explotación de las más variadas posibilidades bien de resolución de los contratos de compraventa bien, conjunta o separadamente, en la exigencia de responsabilidades de diversa naturaleza y alcance.

En uno de estos últimos supuestos se encuentra el caso resuelto por la STSJ 491, de 23 de junio, que decidió el recurso de una mercantil contra la resolución desestimatoria de la reposición interpuesta contra la resolución de la CHS de aprobación del deslinde de una rambla sita en el término municipal de Murcia. El actor basa su recurso esencialmente en que la corporación había aprobado un Plan Especial de Infraestructuras Hidráulicas, dentro del cual estaba proyectada la construcción en el sector afectado de un colector o interceptor de pluviales, que el Plan Parcial fue aprobado a la vista de dicho PEIH y que la CHE era concedora de dicha realidad, que admitió en uno de sus informes, a pesar de lo cual decidió continuar con el expediente de deslinde.

La Sala argumenta que las especiales condiciones de protección de que goza el dominio público hacen que, constatada la existencia de la rambla en momento anterior a la realización de las obras relativas al Plan parcial, tal condición y el régimen que le es consiguiente prevalezcan sobre cualquier actuación urbanística, de modo que el deslinde era totalmente procedente. Hasta aquí pues pura teoría general de los bienes públicos. Suscita alguna duda mayor la afirmación consistente en que “si el Ayuntamiento propone unas obras hidráulicas en ejecución de un plan que van a suponer la modificación o incluso la supresión del cauce de una rambla, previamente era necesario hacer el deslinde del dominio público hidráulico para una vez practicado éste, en el supuesto de darse este último supuesto (desaparición del cauce o pérdida de la funcionalidad hidráulica del mismo) proceder a la desafección del mismo para integrarlo como bien patrimonial, no ya en la CHS, sino en el Ministerio de Hacienda, como parte integrante del Patrimonio del Estado, sin perjuicio de que pueda ser adquirido por el promotor de las actuaciones urbanísticas” (FJ 2º).

Se trata en efecto de una doctrina no del todo clara y, desde luego, impugnabile desde diversas ópticas. En primer lugar, en el caso de los bienes afectados por ley, como los integrantes del demanio natural, la desafección puede derivar bien de una modificación de esa misma ley

(que deja de calificarlos como demaniales) bien del cambio –espontáneo o inducido por actividades antrópicas– de sus condiciones naturales, cambio denominado “desnaturalización” (deseccación de una marisma, agotamiento de una mina, mutación del cauce de un río, etc.). Ahora bien, al contrario de lo que razonablemente puede suceder en el caso de los bienes integrantes del demanio artificial (ej.: un edificio público), resultaría al menos cuestionable que la constatación de la desnaturalización de un bien demanial por naturaleza pueda conducir a su “degradación” a mero bien patrimonial de titularidad del mismo sujeto público. La desnaturalización de un bien público natural no parece implicar, en principio, una mera pérdida de afectación –por lo que no podría contradecir la prohibición general de desafectaciones tácitas contenida en el art. 69.2 LPAP–, sino más bien una exclusión de la cualidad pública del bien por pérdida de las condiciones legales que justificaron su protección, lo que lo hace susceptible de apropiación privada desde el mismo momento en que tal desnaturalización se produce. En segundo lugar, esta doctrina cobra especial virtualidad a la vista de lo dispuesto en el artículo 370 del Código Civil, que establece que “los cauces de los ríos que quedan abandonados por variar naturalmente el curso de las aguas, pertenecen a los dueños de los terrenos ribereños en toda la longitud respectiva a cada uno”.

5. APÉNDICE ORGANIZATIVO: LOS RESPONSABLES DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

* **Consejería de Presidencia y Empleo** (creación: Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril, modificado por los Decretos de la Presidencia 28/2014, de 10 de julio y 1/2015, de 3 de marzo; estructura: Decreto 40/2014, de 14 de abril, modificado por Decretos 167/2014, de 20 de junio, 178/2014, de 11 de julio y 248/2014, de 19 de diciembre):

– Consejero: José Gabriel Ruiz González (nombramiento: Decreto de la Presidencia 6/2014, de 10 de abril);

– Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias: Luis Gestoso de Miguel.

* **Consejería de Agricultura y Agua** (creación: Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril; estructura: Decreto 42/2014, de 14 de abril):

– Consejera: Adela Martínez-Cachá Martínez (nombramiento: Decreto de la Presidencia 5/2015, de 3 de marzo);

– Dirección General de Medio Ambiente: María Encarnación Molina Miñano;

– Dirección General del Agua: Joaquín Griñán García;

– Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural: Julio Antonio Bernal Fontes;

– Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia (ESAMUR): (creación: Ley 3/2000, de 12 de julio); Manuel Albacete Carreira (Gerente).

* **Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio** (creación: Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril, modificado por Decreto de la Presidencia 1/2015, de 3 de marzo; estructura: Decreto 45/2014, de 14 de abril):

– Consejero: Francisco Martín Bernabé Pérez (nombramiento: Decreto de la Presidencia 32/2014, de 25 de noviembre);

– Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo: María Yolanda Muñoz Gómez;

– Dirección General de Transportes, Costas y Puertos: Antonio Sergio Sánchez-Solís de Querol.

* **Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación** (creación: Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril; estructura: Decreto 43/2014, de 14 de abril):

– Consejero: Juan Carlos Ruiz López (nombramiento: Decreto de la Presidencia 9/2014, de 10 de abril);

– Dirección General de Industria, Energía y Minas: Alfonso Ramón García López.

6. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. y SALAZAR ORTUÑO, E., “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. V núm. 2 (2014); accesible en <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/download/509/2556>.

SORO MATEO, B.; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. y PEÑAS CASTEJÓN, J. M., “El laberinto jurídico-administrativo de la destrucción ambiental de Portmán”, en BAÑOS GONZÁLEZ, I. y BAÑOS PÁEZ, P., *Portmán: de el “Portus Magnus” del Mediterráneo Occidental a la Bahía Aterrada*, Editum, Murcia, 2013.

