

# Murcia: la Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN

ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES; 2. NORMATIVA. A) Ordenación del territorio y urbanismo. B) Vivienda. C) Energías renovables y eficiencia energética. D) Actividad física y deporte; 3. ORGANIZACIÓN. 4. JURISPRUDENCIA. A) Suspensión de la actividad, sellado y restauración ambiental de vertedero de residuos sólidos urbanos. B) Pronunciamientos en materia de aguas: actividad sancionadora del organismo de cuenca y acreditada insuficiencia de recursos hídricos para nuevos desarrollos urbanísticos. C) Ruido: responsabilidad patrimonial por conciertos de promoción municipal y molestias derivadas de actividad desarrollada en locales de ocio nocturno. D) Principio de “no regresión”, desviación de poder y control de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico. E) Caducidad de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. 5. APÉNDICE ORGANIZATIVO. 6. BIBLIOGRAFÍA.

## **1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES**

Las elecciones autonómicas de mayo de 2015 han supuesto un significativo cambio en la correlación de fuerzas políticas en la Asamblea Regional (45 diputados) con la consiguiente pérdida de la mayoría absoluta del Partido Popular (22 diputados, frente a los 33 de la anterior legislatura), un ligero ascenso del Partido Socialista Obrero Español (13 diputados,

frente a los 11 de la pasada legislatura) y la pujante entrada de los llamados partidos emergentes, Podemos (6 diputados) y Ciudadanos (4 diputados), quedando sin representación parlamentaria Izquierda Unida, con un diputado en la anterior legislatura.

En este contexto político electoral, resulta especialmente significativo que, tal y como pronosticábamos en la última entrega de este *Informe* al calificar de “transición” el anterior Gobierno, se generara cierto conflicto y, a la postre, el relevo en la candidatura a la Presidencia de la CARM por el Partido Popular, orillando al recién investido Presidente Alberto Garre López (abril de 2014, por la renuncia del entonces Presidente Valcárcel), en favor de Pedro Antonio Sánchez López, hasta ese momento Consejero de Educación, Cultura y Universidades y, con anterioridad, Alcalde de Puerto Lumbreras, que se encontraba, precisamente, un año antes en situación procesal de imputado en una causa penal, razón por la cual su partido postergó su candidatura en el año 2014.

A diferencia de la pasada legislatura, en la que el Partido Popular contaba con casi dos tercios de los diputados regionales, la formación del nuevo Gobierno ha requerido un proceso negociador desconocido en las precedentes legislaturas, caracterizadas por la hegemonía del Partido Popular durante las dos últimas décadas. Tras las elecciones ya se pudo comprobar cómo los grupos minoritarios se ponían de acuerdo en la conformación de la Mesa de la Asamblea Regional, recayendo la presidencia de la misma en una diputada del PSOE. Finalmente, tras largas negociaciones no exentas de ciertas tensiones, el Partido Popular y Ciudadanos suscribieron, el día 22 de junio, un pacto de investidura conformado por un conjunto de medidas tendentes a la regeneración democrática, con especial énfasis en la lucha contra la corrupción política – algunas, como el fenómeno de las denominadas “puertas giratorias”, recogidas ya en la Ley 19/2015, de 16 de diciembre, de Reforma de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política– y la modificación de la Ley Electoral –plasmada con celeridad en la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, con el fin de propiciar un mayor equilibrio en la representación parlamentaria, mediante la reducción del porcentaje mínimo de acceso a la Asamblea Regional y la eliminación de las cinco circunscripciones existentes, reduciéndolas a una sola–, que posibilitó, el día 30 de junio, la investidura como Presidente de la CARM de Pedro Antonio Sánchez López, con los votos a favor de los 22 diputados del PP y los 4 de Ciudadanos, frente a los 13 del PSOE y los 6 de Podemos en contra.

Entre las medidas contempladas en el denominado “*Acuerdo para la gobernabilidad y la regeneración democrática*”, suscrito por el PP y Ciudadanos, cabe destacar por su relación con cuestiones tratadas en anteriores anualidades de este *Informe*, la separación de inmediato de cualquier cargo, público o de partido, a los imputados por corrupción política hasta la resolución completa del procedimiento judicial, cuyo efectivo cumplimiento desencadenó la renuncia o dimisión de relevantes representantes políticos populares. Incluso, como muestra de la nueva época parlamentaria, las diferencias sobre su correcta interpretación y ejecución han implicado el retraso en la tramitación de los presupuestos generales de la CARM para el año 2016, al rechazar la Asamblea Regional el techo de gasto propuesto por el Gobierno para 2016 (4.100 millones) por el voto contrario del PSOE, Podemos y Ciudadanos, al considerar esta última formación que se estaba incumpliendo el reciente acuerdo para la gobernabilidad por existir en algunos municipios concejales imputados en causas penales que sostenían gobiernos locales del PP.

Asimismo, el “*Acuerdo para la gobernabilidad y la regeneración democrática*”, suscrito por el PP y Ciudadanos, contempla la creación de varias comisiones parlamentarias de investigación sobre temas conflictivos, con importantes implicaciones ambientales y en el modelo de ordenación territorial, de los que venimos dando cuenta en anteriores ediciones de este *Informe*, como son las comisiones de investigación ya constituidas en la Asamblea Regional, a lo largo de 2015, sobre la desaladora de Escombreras, la urbanización de Novo Carthago y el aeropuerto de Corvera. En suma, la nueva legislatura presenta un escenario muy diferente de las anteriores, caracterizado por una correlación de fuerzas políticas que demanda acuerdos y pactos políticos y, asimismo, implica la revitalización de la función de control parlamentario del ejecutivo regional.

En el discurso de investidura del nuevo Presidente de la CARM, quedó reflejada una visión general y ciertos compromisos de gobierno directamente relacionados con las políticas ambientales y estrechamente vinculados al desarrollo económico, que pueden sintetizarse en el siguiente pasaje de su intervención: “*Es incuestionable que para que el crecimiento económico sea duradero tiene que integrar los factores medioambientales, reconocer que los recursos naturales deben ser protegidos. La política ambiental va a tener para mi gobierno una entidad propia, centrada en dar un horizonte a la sostenibilidad ambiental y también a la sostenibilidad económica. La economía verde es la que vela por la protección del Medio Ambiente, y al mismo tiempo, favorece la competitividad, que es una fuente de oportunidades. Este objetivo requiere nuevas formas de trabajar y nuevos cauces de diálogo, que conducirán al*

*encuentro en ese difícil equilibrio tan necesario. Adquiero el compromiso del desarrollo y aprobación de los 74 Planes de Gestión de la Red Natura 2000 con el máximo consenso y de la mano de todos los sectores y colectivos, teniendo muy presentes a los ciudadanos, verdaderos protagonistas, para convertir estos espacios en un valor dentro de nuestra estructura ambiental. Debemos desarrollar una economía sostenible basada en valores naturales y en la conservación del territorio. En las últimas décadas han surgido numerosas leyes y directivas para la regulación y protección medioambiental, en ocasiones causantes de preocupación e incertidumbre en todos los sectores que esperan un informe del órgano ambiental. Me comprometo a poner en marcha las iniciativas que sean necesarias para garantizar la seguridad jurídica a las empresas e inversores, reducir plazos y trabas, y ofrecer agilidad y seguridad a todos los generadores de actividad económica. Porque medio ambiente y progreso deben ir de la mano. Las generaciones futuras de murcianos merecen un mejor medio ambiente y que preservemos su biodiversidad. Este equilibrio no es fácil y es al que yo me quiero comprometer ante ustedes”.*

El escaso desarrollo de las políticas a impulsar por el nuevo Gobierno regional, surgido de las elecciones autonómicas de mayo de 2015, hace difícil valorar objetivamente y con datos precisos cambios perceptibles respecto a los ejecutivos precedentes del PP en el terreno ambiental. No obstante, el modelo de organización de las estructuras administrativas y gubernamentales encargadas del desarrollo y ejecución de las políticas ambientales, con la creación de una heteróclita Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente, que asume competencias muy relevantes en sectores de las políticas ambientales en detrimento de la Dirección General de Medio Ambiente, así como las escasas previsiones presupuestarias para el ejercicio 2016 en este ámbito, no abonan un cambio significativo de tendencia.

## **2.    NORMATIVA**

Aun siendo la formación del nuevo Gobierno regional el acontecimiento más relevante del año 2015, no podemos obviar que la primera parte de la anualidad estuvo caracterizada por una inusual y frenética actividad legislativa del Gobierno precedente, quizá, aprovechando una holgadísima mayoría absoluta, cuya continuidad ya ponían en entredicho los múltiples estudios demoscópicos preelectorales, que vaticinaban una Asamblea Regional mucho menos cómoda para el Partido Popular. Entre las diversas leyes aprobadas en la última hora de la

pasada legislatura, pueden mencionarse la Ley 4/2015, de 3 de marzo, de perros de asistencia para personas con discapacidad, la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, la Ley 7/2015, de 24 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, la Ley 8/2015, de 24 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de la Región de Murcia, la Ley 9/2015, de 24 de marzo, de modificación de la Ley 1/2014, de 13 de marzo, de Artesanía de la Región de Murcia, la Ley 10/2015, de 24 de marzo, por la que se establece el sistema competencial en el transporte urbano e interurbano de la Región de Murcia, la Ley 11/2015, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia y, muy especialmente, la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

Revelador de la vorágine legislativa del tramo final de la pasada legislatura ha sido el procedimiento seguido para la tramitación y aprobación de varias de las más destacadas leyes, por la vía de sendas proposiciones de ley presentadas por el Grupo Popular a escasas fechas de la disolución de la Asamblea Legislativa (*Cfr.* Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, número 166, VIII Legislatura, de 17 de febrero de 2015), eludiendo deliberadamente la iniciativa legislativa del Gobierno y, por ende, los preceptivos informes de los órganos consultivos y de participación social.

Incluso, entre el lote legislativo de última hora que se propuso sacar adelante la amplia mayoría parlamentaria popular por esta vía exprés, se encontraba la Proposición de Ley número 51, de Prevención y Protección Ambiental de la Región de Murcia, que pretendía la sustitución y derogación parcial de la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia –con la excepción de los Títulos VI (Fomento del medio ambiente y lucha frente al cambio climático) y VII (Reconocimiento de la excelencia ambiental)– y que, finalmente, no llegó a aprobarse, habiendo concitado el rechazo de las principales organizaciones ecologistas y de la oposición política encabezada por el PSOE. Esta proposición de Ley se adscribía en la tendencia reduccionista de la intervención administrativa preventiva en este ámbito (comunicaciones ambientales, renovación automática de autorizaciones ambientales, reducción de plazos procedimentales), bajo la invocación del objetivo de la simplificación administrativa.

A continuación, nos centraremos en la exposición de síntesis de algunas de las Leyes enumeradas, cuya regulación incide más directamente

en determinadas políticas ambientales y, por consiguiente, puede resultar de especial interés al objeto de este *Informe*.

## **A) ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO**

Como destacábamos, dentro de la vorágine legislativa que caracterizó la etapa final del Gobierno de transición del Presidente Alberto Garre, mención especial, tanto por su interés temático como por la polémica que suscitó por su procedimiento de elaboración, merece la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, que deroga el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio. La nueva ley urbanística, como apuntábamos, tiene su origen directo en la Proposición de Ley número 50, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, formulada por el Grupo Parlamentario Popular (Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, número 166, VIII Legislatura, de 17 de febrero de 2015). Esta vía utilizada para tramitar tan importante iniciativa legislativa ha sido fuertemente criticada tanto por la oposición política como por grupos y asociaciones ambientalistas, por cuanto ha impedido contar con los dictámenes de los principales órganos consultivos de la Administración Regional y, en particular, del Consejo Jurídico y del Consejo Económico y Social.

La Ley 13/2015, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia se estructura en un Título preliminar –*Objeto, finalidad y competencias*– y diez Títulos –*Título I. Competencias de ordenación del territorio, del litoral y urbanísticas y su organización; Título II. Instrumentos de ordenación del territorio; Título III. Ordenación del litoral; Título IV. Estrategias territoriales; Título V. Tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio, planes de ordenación de playas y estrategias territoriales; Título VI. Régimen urbanístico del suelo; Título VII. Planeamiento urbanístico municipal; Título VIII. Gestión urbanística y patrimonios públicos de suelo; Título IX. Cumplimiento de las obligaciones de urbanizar, edificar, conservar y rehabilitar; Título X. La intervención administrativa y protección de la legalidad territorial y urbanística*–, constando de trescientos artículos, cuatro disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales y que, en buena medida continúa el esquema del anterior texto legislativo, si bien con cierta pretensión de mejora sistemática.

La Ley define de modo algo más amplio que su predecesora su objeto, con expresa mención a la ordenación del litoral y a la protección del paisaje. Entre los objetivos que expresamente pretende la nueva ley –

además de la obligada adaptación de la legislación regional a la normativa estatal, básica y plena, dictada durante los últimos años–, destaca, como hilo conductor confesado de la reforma legislativa, favorecer la actividad económica en este sector, agilizando los trámites en el ámbito de ordenación territorial y del urbanismo. En este sentido, se pretende como objetivo primordial que las actividades económicas que para su implantación precisen de la obtención de licencias, conforme al marco normativo sobre liberalización de servicios, puedan hacerlo en el menor tiempo posible sin pérdida de las debidas garantías. En esta línea, se introduce la figura de la comunicación previa y la declaración responsable para la autorización de determinadas obras o usos del suelo, restringiéndose al máximo la exigencia de licencia municipal de obra. No deja de resultar ilustrativo de la intención, un tanto ingenua y voluntarista, del legislador el siguiente pasaje de la exposición de motivos: “Esta ley apuesta decididamente por la declaración responsable entendiendo que la madurez de los agentes implicados y de las administraciones públicas permite otorgar un importante grado de confianza y grandes dosis de entusiasmo en lograr compatibilizar la mayor agilidad posible en la implantación de actividades con el cumplimiento de la normativa de aplicación”.

De particular alcance es la modificación de la regulación del instrumento excepcional de ordenación territorial de las Actuaciones de Interés Regional –de cuya regulación y problemática aplicación venimos dando cuenta en anteriores entregas de este *Informe*–, ampliando sus posibilidades de actuación y reduciendo sus trámites, pudiendo promoverse y desarrollarse tanto por iniciativa pública como privada. A estos efectos, se prevé que la declaración de una Actuación de Interés Regional pueda llevar aparejada la declaración de utilidad pública e interés social a efectos expropiatorios, con la atribución al promotor de la condición de beneficiario de la expropiación. A fin de agilizar la tramitación de estos instrumentos se posibilita que el Consejo de Gobierno, en el acuerdo de aprobación definitiva y declaración, exima a la Actuación de Interés Regional y a los planes y proyectos derivados de la misma de las autorizaciones e informes cuya regulación sea competencia de la Comunidad Autónoma.

El Título IV es, quizá, el más novedoso y regula las estrategias territoriales que tienen por objeto la gestión integral del territorio desde una perspectiva amplia y global, que tome en cuenta la interdependencia y diversidad de los sistemas territoriales y naturales, las actividades humanas y la percepción del entorno, estableciendo políticas de protección, regulación y gestión, mediante procesos participativos y de coordinación

de todos los agentes sociales e institucionales para lograr sus objetivos específicos, conforme a los principios de la Estrategia Territorial Europea. Específicamente, se regulan, sin perjuicio de otras que puedan establecerse, la Estrategia del Paisaje y la Estrategia de Gestión de Zonas Costeras.

La Estrategia del Paisaje pretende reconocer el paisaje como expresión de la diversidad del patrimonio común cultural y natural, aplicar políticas de protección, gestión y ordenación de paisaje, establecer procedimientos de participación pública e integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, conforme al Convenio Europeo del Paisaje. Entendiendo, pues, el legislador regional como elemento clave la consideración transversal del carácter del paisaje así como la necesidad de abordar su protección, gestión y ordenación mediante un enfoque no sectorial sino integrado por las políticas tanto de ordenación territorial, ambiental o urbanística, como por todas aquellas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje, asumiendo plenamente que "El paisaje es un elemento clave del bienestar individual y social, y su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos" y, en este sentido, la Ley contempla la formalización de la Estrategia del Paisaje de la Región de Murcia.

De particular relevancia puede resultar la recepción en la Ley de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras, que se viene propiciando desde la Unión Europea, recogiendo principios, fines y objetivos que pueden coadyuvar a una notable mejora de la situación actual y de la formulación contenida en las vigentes Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia, tal como hemos analizado en precedentes entregas de este *Informe*. En este sentido, la nueva regulación prevé expresamente que la gestión integrada de las zonas costeras se llevará a cabo sobre la base de: a) Una perspectiva amplia y global, que tome en cuenta la interdependencia y disparidad de los sistemas naturales y las actividades humanas que tengan incidencias en las zonas costeras, y a largo plazo que tenga en cuenta el principio de cautela y las necesidades de las generaciones actuales y futuras; b) Una gestión modulada en un proceso gradual que facilite las adaptaciones según surjan problemas y evolucionen los conocimientos; c) Las características locales y la gran diversidad de las zonas costeras; d) Un trabajo en sintonía con los procesos naturales y que respete la capacidad de carga de los ecosistemas; e) La participación de todas las partes interesadas; f) El apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes; y g) El recurso a una combinación de instrumentos destinados a facilitar la coherencia entre los objetivos de la política sectorial y entre la ordenación y la gestión.



Otro aspecto de particular relevancia, que ha venido suscitando cierta controversia y del que también hemos dado cuenta en anteriores ediciones de este *Informe*, afecta a la posible clasificación del suelo de algunos espacios naturales como sistemas generales cuando el planeamiento urbanístico los vincule o adscriba a determinados ámbitos para su cesión, con la consiguiente transferencia de aprovechamiento (el usualmente denominado por grupos ecologistas como “teletransporte”). Como señala la exposición de motivos: “En cuanto a la clasificación de suelo se precisa que los espacios naturales, aunque en ningún caso puedan ser transformados urbanísticamente, sí se puedan calificar como sistemas generales para su obtención gratuita por parte de los municipios, estableciéndose que la asignación de esta categoría no puede ser arbitraria sino que debe atender a una motivación adecuada y soportar una función estructurante y determinante de valor justificado, de manera expresa, vinculado a un destino claro y determinado por el órgano municipal competente para la aprobación del Plan General. Se trata de una técnica de gestión, ligada al cumplimiento de las determinaciones del plan, que pretende la obtención gratuita de suelo de valor ambiental declarado para evitar definitivamente su transformación física y proteger y conservar los valores existentes”. De ahí que se posibilite por la Ley que, en todo caso, la clasificación de un suelo como no urbanizable no será obstáculo para su calificación como sistema general cuando el planeamiento lo vincule o adscriba a determinados ámbitos para su cesión, aunque se trate de suelo no urbanizable de protección específica.

Esta previsión, entre otras, motivó la convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Murcia, con los efectos previstos en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a fin de evitar un posible recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación. Finalmente, en el seno de dicha Comisión Bilateral de Cooperación se alcanzó un Acuerdo (BOE número 25, de 29 de enero de 2016) por el que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se compromete, entre otros aspectos, a promover la modificación de la Ley sobre esta cuestión con una nueva redacción: “Los terrenos destinados a sistemas generales podrán o no ser objeto de clasificación, sin perjuicio de que se adscriban a las diferentes clases de suelo a efectos de su valoración y obtención. Tal adscripción no prejuzgará, en ningún caso, el régimen de usos que corresponda a los sistemas generales de espacios libres que se califiquen por sus valores naturales y paisajísticos, que serán los previstos por su legislación sectorial protectora, o por el propio planeamiento”.

Los posibles visos de inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley suscitados por el Gobierno de la Nación, junto a la circunstancia de que fuera aprobada en solitario por el Partido Popular en la última semana del periodo legislativo anterior, sin que ni siquiera fuese debatida en el Pleno de la Asamblea, aprobándose en el seno de la Comisión de Política Territorial, ha llevado ya en la nueva Legislatura a la Asamblea Regional de Murcia a la constitución de una ponencia en el seno de la Comisión de Política Territorial, Medio Ambiente, Agricultura y Agua para realizar una revisión de la Ley 13/2015, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, a propuesta del grupo parlamentario socialista (Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, número 19, IX Legislatura, de 3 de noviembre de 2015).

Entre otros múltiples aspectos de trascendencia ambiental cabe resaltar, para finalizar esta breve síntesis de la Ley, la pretensión del legislador regional, al configurar los procedimientos para la aprobación del planeamiento urbanístico, de coordinación con “el procedimiento ambiental, de tal forma que los plazos y el íter de la tramitación sea conjunta y los plazos de información pública coincidan, para que ambos documentos, ambiental y urbanístico, confluyan en una sola dirección y en un tiempo común, real y con la mayor efectividad que merecen los agentes implicados y acorde con el contexto económico que debe estar presente en el ejercicio de sus funciones por los poderes públicos”.

## **B) VIVIENDA**

Entre las leyes de última hornada, previa a la disolución del parlamento regional, también se encuentra la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, que tuvo su origen en la Proposición de Ley número 45, formulada por el Grupo Parlamentario Popular (Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, número 166, VIII Legislatura, de 17 de febrero de 2015). Esta ley se aprueba en desarrollo del título competencial asumido en el artículo 10.1.2 del Estatuto de Autonomía, teniendo por objeto establecer el marco normativo y los principios que han de regir la actuación de los poderes públicos en aras a la realización efectiva del derecho de acceso de todos los ciudadanos al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada en el ámbito territorial de la Región de Murcia, atendiendo especialmente a los sectores de población más vulnerables.

En relación con el ámbito de este *Informe* cabe destacar la regulación dentro de los principios generales, junto a los de orden social y administrativo, de tres principios expresamente calificados como de orden medioambiental, que deben regir la intervención de las Administraciones

Públicas en materia de vivienda. Primero, garantizar la calidad, habitabilidad y sostenibilidad de la vivienda, impulsando su construcción y uso de forma compatible con el medio ambiente y los recursos naturales, mediante la aplicación de técnicas de eficiencia energética, ahorro de agua y energías renovables, así como prestando especial atención a las características sísmicas de la Región de Murcia. Segundo, garantizar la conservación, mantenimiento, rehabilitación y renovación del parque público residencial existente, con el objeto de conseguir un ahorro energético y la sostenibilidad medioambiental del mismo, garantizando la seguridad, habitabilidad y calidad de las viviendas públicas. Y, tercero, la integración de la vivienda en el entorno, con especial atención a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y el territorio.

### **C) ENERGÍAS RENOVABLES Y EFICIENCIA ENERGÉTICA**

La Ley 11/2015, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia, se estructura en un artículo único, que comprende 18 apartados diferenciados con las modificaciones que se realizan de la Ley 10/2006, además de una disposición derogatoria y una disposición final, a fin de adaptarla al nuevo marco normativo y a las necesidades del sector. Todo ello, teniendo en cuenta el surgimiento de nuevos actores y formas de actividad como consecuencia de la rápida evolución tecnológica en el sector de las energías renovables, uso y aprovechamiento energético, junto a los cambios impulsados desde la Unión Europea (en particular, por la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y, posteriormente, en la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética).

Debe contextualizarse este nuevo impulso legislativo a las energías renovables en la Región de Murcia, como hemos tenido ocasión de comentar en anteriores anualidades de este *Informe*, en el marco del conflicto que viene manteniendo, a pesar de la sintonía política de ambos ejecutivos del Partido Popular, el Gobierno regional con el Gobierno de la Nación respecto a la política de fomento de las energías renovables. Hasta el punto que tal desencuentro llevó al Consejo de Gobierno a la interposición del recurso de inconstitucionalidad 5347/2013, contra determinados preceptos del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, desestimado por la Sentencia del Tribunal

Constitucional 270/2015, de 17 de diciembre, al no considerar inconstitucional el nuevo régimen retributivo para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos, así como la habilitación al Gobierno para la aprobación por decreto del régimen jurídico y económico para estas instalaciones con retribución primada.

Con la reforma de 2015, el legislador regional pretende, desde un punto de vista estratégico, tal como enfatiza el preámbulo, propiciar una reducción de la dependencia de terceros en el abastecimiento energético y un aumento de la diversificación de las fuentes de energía regionales. Asimismo, desde un punto de vista económico, se intenta fomentar el crecimiento mediante la innovación y una política energética competitiva y sostenible. En este sentido, la nueva Ley plantea el aprovechamiento de las fuentes de energía autóctonas, prestando atención a la oportunidad de cambiar la estructura del consumo de energía a nivel general y en particular de las familias, reduciendo con ello la factura energética y aumentando la competitividad de las pequeñas y medianas empresas gracias a la mejora en la eficiencia en el uso de la energía. En esa línea, a fin de incentivar la utilización de energía renovable a través de instalaciones generadoras de pequeña y mediana potencia de forma distribuida, se añade el artículo 20.bis, en el que se reconoce el carácter aislado del sistema eléctrico de las instalaciones para el aprovechamiento de fuentes de energía renovables cuya finalidad sea la producción de energía eléctrica y su consumo directo, otorgando a la consejería competente en materia de energía la potestad de regular las condiciones que deben cumplir este tipo de instalaciones. Asimismo, la Ley pretende otorgar cierta notoriedad a las tecnologías de aprovechamiento de la biomasa, mediante su introducción expresa en los programas de implantación de energías renovables.

Por otro lado, se incluye en el artículo 14 el informe anual de evaluación del cumplimiento de los objetivos propuestos en la planificación energética regional con el fin de fijar puntos de partida en la planificación energética en materia de energías renovables y eficiencia energética, estableciendo las medidas y acciones necesarias para alcanzar un modelo de funcionamiento del sistema energético regional potenciando las fuentes de energía renovables en condiciones de igualdad, calidad y seguridad. Además, se persigue la eficiencia energética a través de políticas de renovación y rehabilitación del parque de viviendas de baja eficiencia energética, de forma que se mejore la eficiencia energética de los edificios de la Región de Murcia. Por último, el artículo 18 de la Ley 10/2006 también se ve modificado, a fin de sustituir la obligatoriedad de realizar estudios de sostenibilidad energético-ambiental para grandes consumidores

de energía convencional, por auditorías energéticas periódicas realizadas de manera independiente.

#### **D) ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTE**

La Ley 8/2015, de 24 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de la Región de Murcia, dictada al amparo de los títulos competenciales asumidos en el artículo 10.1.17 del Estatuto de Autonomía –competencia para la promoción del deporte y adecuada utilización del ocio–, viene a sustituir, desde una perspectiva reguladora más amplia, a la Ley 2/2000, de 12 de julio, del Deporte de la Región de Murcia. El nuevo texto legal se estructura en ciento cincuenta y cuatro artículos recogidos en un título preliminar, trece títulos, tres disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales. Una de las novedades de la Ley es su denominación, que pretende enfatizar la amplitud de su objeto y ámbito material habida cuenta que no se circunscribe a regular solo el deporte, entendido como actividad reglamentada e institucionalizada, sino que abarca también el ámbito de la actividad física desarrollada por los ciudadanos al margen del sistema de competición y con fines recreativos o saludables.

Especial significación, al objeto del presente *Informe*, tienen las previsiones relativas a la práctica de actividades físicas y deportivas en el medio natural –considerado, a los efectos de esta Ley, como una instalación deportiva no convencional cuando se utilice como medio para la práctica deportiva–, así como las posibles repercusiones ambientales en este sector de las potestades públicas de fomento y planificación de instalaciones. En este sentido, expresamente se regula que los poderes públicos fomentarán la práctica del deporte en el medio natural, garantizando en todo caso que dicha práctica se realice de una manera sostenible y compatible con el medio ambiente, mediante una utilización racional de los recursos naturales, de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable en materia de medio ambiente. En particular, la consejería competente en materia de actividad física y deporte, en coordinación con la consejería competente en materia de medio ambiente, deberán impulsar la práctica del deporte en el medio natural mediante programas específicos que se formularán en la planificación sobre actividades y eventos deportivos. Además, junto a la consejería competente en materia de turismo, promoverán la colaboración para la práctica del deporte en el medio natural como elemento generador de actividad turística en la Región de Murcia. Asimismo, la Administración autonómica y las Administraciones locales promoverán la existencia de información actualizada de la regulación, condiciones y lugares donde se puede

desarrollar la práctica deportiva en el medio natural. Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos legales, las Administraciones Públicas de la Región de Murcia, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán habilitar espacios naturales para la práctica de la actividad física en condiciones sanas y seguras para los practicantes y con el máximo respeto al medio natural.

Con un alcance bastante indeterminado, se prevé que en la normativa que regule la ordenación en materia de medio ambiente se tendrá en cuenta el uso del mismo para la práctica deportiva. Más pormenorizadas y de particular interés son las previsiones respecto a la ordenación territorial y planificación de las instalaciones deportivas, entre otras razones, porque dentro de las mismas se consideran los espacios naturales como áreas de actividad deportiva, al tratarse de espacios no estrictamente deportivos sobre los que se desarrollan actividades físicas o deportivas porque se han adaptado o se utilizan habitualmente para el desarrollo de las mismas. En este sentido, la consejería competente en materia de actividad física y deporte elaborará, en su caso, los instrumentos de ordenación territorial necesarios para dotar a la Región de Murcia, con criterios de racionalidad, economía, eficiencia y equilibrio regional, de una adecuada infraestructura deportiva de uso público. Asimismo, a esta consejería se le encomienda la planificación global de las instalaciones, que culminará en un Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de la Región de Murcia, considerado como el instrumento básico y esencial en la ordenación del sistema murciano de infraestructuras deportivas, atendiendo a su estructura y cualificación, a las necesidades de la población, al equilibrio territorial y a la generalización de la práctica deportiva, conforme a la disponibilidad de los recursos y en coherencia con los criterios de planificación territorial, medioambiental y demás contenidos que se establezcan. Cualquier instrumento de planificación que se desarrolle en materia de instalaciones y equipamientos deportivos se ajustará a las especificaciones y directrices que se contemplen en el Plan Director. En todo caso, las instalaciones deportivas de la Región de Murcia convencionales, públicas y privadas, cofinanciadas por la Administración pública, se ajustarán a la tipología y determinaciones que establezca el Plan Director, que contendrá normas técnicas sobre el diseño adecuado de las instalaciones en sus aspectos técnico-deportivos, con garantía del cumplimiento de los estándares de accesibilidad para las personas con discapacidad, medioambientales, de transporte y movilidad sostenible, y de eficiencia energética.

### 3. ORGANIZACIÓN

El comienzo de la nueva legislatura, con el ya comentado cambio en la Presidencia de la Comunidad Autónoma, ha desencadenado la remodelación del Gobierno regional con significativas modificaciones en la organización administrativa más directamente encargada del impulso, desarrollo y ejecución de las políticas ambientales. La estructura departamental ha quedado configurada por el Decreto de la Presidencia 18/2015, de 4 de julio, de reorganización de la Administración Regional – modificado en el contenido funcional de algunos departamentos por el Decreto de la Presidencia 33/2015, de 31 de julio–, que incrementa en dos el número de Consejerías hasta un total de nueve con el siguiente orden de prelación: Consejería de Presidencia; Consejería de Hacienda y Administración Pública; Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente; Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo; Consejería de Educación y Universidades; Consejería de Fomento e Infraestructuras; Consejería de Sanidad; Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades; y Consejería de Cultura y Portavocía.

Se recupera de nuevo, frente al anterior ejecutivo regional, al menos nominalmente, el área de medio ambiente, en la denominación de la consejería que ya venía asumiendo el núcleo de la gestión ambiental si bien se mantienen las mismas atribuciones funcionales que ya desempeñaba la precedente Consejería de Agricultura y Agua. De este modo, la nueva Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente se sigue configurando como el departamento encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno, entre otras, en las siguientes materias: 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.

Sin embargo, la mayor novedad organizativa radica en el reparto interno de las principales competencias ambientales que lleva a cabo el Decreto 106/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente, posteriormente modificado por el Decreto 225/2015, de 9 de septiembre. En este sentido, la Dirección General que venía asumiéndolas, como centro directivo especializado en este ámbito de gestión, pierde su anterior consideración global en la gestión ambiental, suprimiéndose como tal la tradicional Dirección General de Medio Ambiente, quedando tan sólo una Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, con un contenido

funcional y estructura administrativa mucho más limitado. Como complemento de la drástica supresión de la Dirección General de Medio Ambiente, la importante opción política que se proyecta en la organización administrativa de la gestión ambiental es la creación de un nuevo órgano sui géneris, la denominada Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente, que pasa a depender directamente de la Secretaría General, asumiendo competencias muy relevantes en sectores de las políticas ambientales —como medio natural o cambio climático— que, tradicionalmente en la Región de Murcia, vienen padeciendo tensiones y conflictos con determinadas políticas económicas y el impulso de singulares proyectos empresariales, tal como se ha venido analizando en precedentes anualidades de este *Informe*.

Así pues, la organización interna de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente se estructura, en primer término, como órgano directivo transversal, en la Secretaría General, de la que depende directamente, como órgano de nueva creación, la Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente, con rango de Subdirección General. En segundo término, como órganos directivos sectoriales, en las siguientes direcciones generales: Dirección General del Agua; Dirección General de Fondos Agrarios; Dirección General de Producciones y Mercados Agroalimentarios; Dirección General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura; Dirección General de Desarrollo Rural y Forestal; Dirección General de Innovación Agroalimentaria; y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, de la que depende la Subdirección General de Evaluación Ambiental —reduciéndose de forma considerable la anterior organización administrativa de la precedente Dirección General de Medio Ambiente, que se estructuraba en dos subdirecciones generales: la Subdirección General de Calidad Ambiental y la Subdirección General de Medio Natural—.

La nueva Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente está encabezada por un Director, que, al parecer, tiene el encargo político de «ver en qué situación está cada expediente» y de «acompañar a los emprendedores e inversores», en contacto directo con otros órganos de la administración, para «potenciar la variable socioeconómica que garantice el desarrollo del territorio», en manifestaciones de la Consejera publicadas por la prensa regional (*La Verdad*, de 30 julio de 2015). Esta Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente, dependiente de la Secretaría General, asume las competencias y funciones en materia de planificación y gestión de espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; fomento del medio ambiente; lucha contra el cambio climático; representación en la Red de



Autoridades Ambientales; coordinación interadministrativa ambiental y el secretariado del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente.

Mientras, a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental le corresponden las competencias y funciones en materia de evaluación ambiental de planes y proyectos; planificación en materia de calidad ambiental; prevención y gestión en materia de residuos, suelos contaminados, vertidos al mar y calidad del aire; autorización ambiental integrada, autorización ambiental única, autorizaciones ambientales sectoriales en materia de residuos y suelos contaminados, de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, de vertidos de tierra al mar, vigilancia e inspección en estas materias; reconocimiento de la excelencia ambiental; y acceso a la información en materia de medio ambiente. Por su parte, la Subdirección General de Evaluación Ambiental – que se estructura internamente en los servicios de Planificación y Evaluación Ambiental; Gestión y Disciplina Ambiental; Inspección y Control Ambiental; e Información e Integración Ambiental–, bajo la dependencia de la Dirección General de Calidad Ambiental y Evaluación Ambiental, asume las competencias y funciones en materia de planificación e impulso para la agilización y simplificación de los trámites en materia de evaluación y calidad ambiental, garantizar el acceso público a la información ambiental, así como las de coordinación de la ejecución del presupuesto y de los fondos comunitarios en esta materia.

A la Dirección General del Agua, le corresponden las competencias y funciones en materia de obras hidráulicas, saneamiento y depuración, recursos hídricos, modernización y mejora de regadíos e infraestructuras hidráulicas. Por su parte, la Dirección General de Desarrollo Rural y Forestal, de la que depende la Subdirección General de Política Forestal, asume, entre otras, competencias y funciones en materia de caminos rurales y vías pecuarias; conservación de los ecosistemas forestales y gestión de los montes de utilidad pública y consorciados así como sus aprovechamientos; además de la prevención y la participación en la lucha contra los incendios forestales y en la defensa del medio natural; caza y pesca fluvial; y la coordinación del Cuerpo de Agentes Medioambientales.

Asimismo, se mantiene la adscripción a la Consejería del Organismo Autónomo Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA) y de la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia (ESAMUR). E, igualmente, continúan 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. En fin, otras entidades del sector público regional dependientes de la Consejería son el Consorcio Gestión de Residuos Sólidos, la Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua y la sociedad anónima Desaladora de Escombreras.

Otros departamentos del Gobierno regional con notable significación en ámbitos sectoriales de especial trascendencia ambiental son la Consejería de Fomento e Infraestructuras, que sigue asumiendo algunos ámbitos de actuación gubernamental estrechamente vinculados a las políticas ambientales del suelo y la gestión costera y que venían siendo gestionados por la predecesora Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio. En este sentido, se atribuyen, entre otros, a este departamento los siguientes bloques competenciales: urbanismo, ordenación del territorio, carreteras, costas y puertos. Por su parte, a la nueva Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo se le asignan las siguientes materias destacables por su relación con las políticas ambientales: industria, energía y minas; fomento del desarrollo económico regional; coordinación y seguimiento de los planes y proyectos de inversión singulares, estratégicos o de gran repercusión para la Comunidad Autónoma que determine el Consejo de Gobierno; y turismo. Asimismo, cabe mencionar la atribución a la Consejería de Presidencia, entre otras, de materias tales como la protección civil, emergencias, prevención y extinción de incendios y salvamento.

#### **4. JURISPRUDENCIA**

##### **A) SUSPENSIÓN DE LA ACTIVIDAD, SELLADO Y RESTAURACIÓN AMBIENTAL DE VERTEDERO DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS**

La STSJ num. 51, de 5 junio, desestima el recurso interpuesto por la mercantil gestora de una planta vertedero de residuos sólidos urbanos contra dos resoluciones, cuyo conocimiento es objeto de acumulación por la Sala: Orden de la Consejería de Presidencia de 17 de febrero de 2012, desestimatoria del recurso de alzada formulado contra resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 28 de septiembre de 2011, por la que se ordena la suspensión de la actividad y el sellado y restauración ambiental del vertedero de residuos sólidos urbanos situado en el paraje “La Solana” de la Sierra de Abanilla, explotado por la recurrente, y de la solicitud de suspensión de la resolución impugnada; y la Orden de la Consejería de Presidencia de 16 de diciembre de 2011, por la que se

desestima la solicitud de la actora de que se acepte la modificación propuesta de poder verter en el vaso nº 3 de dicho vertedero.

Las alegaciones de la empresa recurrente se cifraron esencialmente en la indeterminación del procedimiento administrativo seguido en el caso, pues la adopción conjunta de las medidas de suspensión y sellado eran —se decía— incompatibles, al ser el sellado una medida definitiva incompatible con la tramitación de un expediente de restablecimiento de la legalidad ambiental, lo cual le habría ocasionado indefensión. La confusión se incrementaba —siempre según el recurrente— puesto que, aunque en resolución aparte, la Administración Pública emitía pronunciamiento de sellado en relación con el vaso 3, plenamente autorizado, y que por lo tanto debería haberse adoptado “en el seno de la propia autorización, pues nada tiene que ver el procedimiento de restablecimiento de la legalidad con el agotamiento de la capacidad del vaso”. Asimismo, se achacaba a las respuestas de la Administración Pública la omisión de trámites esenciales del procedimiento, como el requerimiento previo de legalización u orden de ajuste, así como contradicciones tales como señalar unas veces que el vaso 3 estaba autorizado, otras que era una actividad desarrollada sin autorización y otras, en fin, que se trataba de una actividad autorizada que excedía de las condiciones establecidas. Por último y sin ánimo exhaustivo, se alegaba confusión o contradicción en relación con el momento en que debía ser ejecutiva la suspensión.

Frente a tales consideraciones de la parte actora, el órgano juzgador determina que no ha existido indefensión, con independencia de que pueda haber concurrido cierta indefinición en el procedimiento, dado que en todo momento han existido posibilidades de defensa y alegaciones por parte de la recurrente. Asimismo, por lo que se refiere a la eventual adopción de medidas contradictorias, la Sala es contundente, argumentando así: “En los dos artículos anteriores (143 y 144 de la Ley regional 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada) se contemplan distintas situaciones. Una de ellas es la de las actividades no autorizadas, que podrán suspenderse hasta tanto se legalicen u ordene el cese en el caso de que la entidad de las molestias producidas o los daños o riesgos para el medio ambiente o la salud de las personas así lo justifiquen. El otro supuesto es el de actividad autorizada que incumpla la normativa o las condiciones de la licencia o autorización ambiental, en cuyo caso además de ordenar al interesado que ajuste su actividad a las normas y condiciones establecidas, pueden adoptarse si resultase preciso las medidas necesarias para evitar o minimizar las molestias o los riesgos o daños que dicho incumplimiento pueda ocasionar en el medio ambiente y la salud de las personas.

En el caso de la demandante se daban los dos supuestos, pues junto a actividades no autorizadas susceptibles de producir daños para el medio ambiente y para la salud de las personas, llevaba a cabo también una actividad autorizada pero excediéndose de los límites de la autorización con riesgo de daño al medio ambiente y a la salud de las personas, por lo que también estaba justificada la adopción de una medida cautelar como la suspensión de la actividad. En ambos casos, procedía la restauración ambiental, con la finalidad de reparar en la medida de lo posible los daños medioambientales causados. Así, y en relación con el LIC ‘Sierra de Abanilla’, en informe de 23 de noviembre de 2011 se señala en su Conclusión 1: [...] ‘... la extracción de zahorra y/o arcillas dentro del LIC supone una alteración significativa de la realidad física y biológica llevada a su máximo exponente, ya que no se produce una alteración del medio, sino que se hace desaparecer el mismo, con todos los hábitats y especies en él contenidos’.

Ninguna contradicción es de apreciar en las medidas adoptadas, siendo ambas consecuencia de una actividad vulneradora de la normativa de aplicación, cuestión sobre la que la demandante no hace argumentación alguna. Y en lo que respecta al vaso nº 3, la solicitud de ampliación no justificaba el seguir realizando vertidos una vez agotada su capacidad antes de que la Administración resolviera.

Por último, se omitió el requerimiento de legalización, pero este defecto de forma no ha causado indefensión a la recurrente que precisamente por la actividad a la que se dedica desde hace muchos años es plenamente conocedora de las autorizaciones que para la realización de los vertidos necesitaba” (F.J. 5º).

Por último, la Sentencia excluye la concurrencia de caducidad en el expediente de restablecimiento de la legalidad medioambiental, alegada también por el recurrente. En relación con ella la Sala recuerda que la medida de suspensión es una decisión cautelar, que se dictó cuando todavía estaba pendiente de resolver la autorización para la ampliación del vaso 3, además de resultarle llamativo que se impugne una resolución por caducidad cuando la destinataria de la misma ha desplegado una diligente conducta enderezada a cumplimentar todas las exigencias contenidas en ella, lo que conduce a un neto supuesto de *contrarius actus* (F.J. 6º). Finalmente, otras alegaciones si se quiere menores (por ser todavía en mayor medida infundadas) son rechazadas por el Tribunal que termina confirmando la legalidad de las resoluciones combatidas y, por ello, de las medidas en ellas contenidas. Así, la invocación de algunos motivos de nulidad de pleno derecho.

Del mismo modo, la alegación consistente en que el vaso 3 contaba con autorización y de que la medida de suspensión debió ir precedida del oportuno requerimiento de legalización, es combatida por la Sala señalando que “el vaso 3 cuenta con las oportunas autorizaciones ahora, no en la fecha en que se acordó la suspensión de la actividad”, de ahí que procediera la suspensión de una actividad que “no estaba amparada en autorización, habiéndose excedido la recurrente de la concedida para el vaso nº 3. Y, ciertamente era legalizable, [...], por ello siguió tramitándose ese procedimiento de ampliación, lo que no significa que la actora pudiera seguir vertiendo en el vaso 3, de ahí la legalidad y procedencia de la medida acordada, sin que fuera necesario tampoco un requerimiento de legalización pues ya existía un procedimiento de autorización, como se ha dicho. En cuanto al resto de vertidos, no se ha acreditado por la recurrente que tuviera autorización, sino que, por el contrario, el proyecto elaborado para la restauración del vertedero, y aprobado por la Administración, constituye un reconocimiento por la actora de la realización de vertidos y otras actividades sin autorización y con daños medioambientales. Por ello, en la Autorización Ambiental Integrada se exigió antes del inicio de la actividad en el Vaso nº 3 la constitución de fianza por la actora por importe de 3.305.933,08 euros para garantizar, entre otras obligaciones, la restauración, recuperación y reparación de los daños medioambientales resultado de la actividad de vertedero realizada sin autorización por la demandante, y que dieron lugar a la medida de suspensión y orden de restauración impugnadas” (F.J. 6º).

## **B) PRONUNCIAMIENTOS EN MATERIA DE AGUAS: ACTIVIDAD SANCIONADORA DEL ORGANISMO DE CUENCA Y ACREDITADA INSUFICIENCIA DE RECURSOS HÍDRICOS PARA NUEVOS DESARROLLOS URBANÍSTICOS**

La central importancia de las aguas en cuanto que recurso escaso —escasez endémica en las cuencas levantinas y del sureste español, como es sobradamente conocido—, con la importancia que ello tiene en el desarrollo de las más variadas actividades económicas, así como en cuanto que elemento integrante del medio ambiente, genera cada año una destacada relación de pronunciamientos judiciales, de los que viene dándose cuenta en las ediciones precedentes de este *Informe*. Como se ha destacado en ediciones anteriores, desde hace algunos años se observa un descenso en la anulación judicial de sanciones impuestas por la Confederación Hidrográfica del Segura, inercia que se confirma asimismo en 2015, a pesar de algunas excepciones aisladas.

Así, la STSJ núm. 942, de 21 de diciembre, estima el recurso interpuesto por un municipio (Callosa de Segura, Alicante) contra Resolución de la Confederación Hidrográfica del Segura desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución recaída en el expediente sancionador, que acuerda imponer una sanción de 1.000 euros de multa por la comisión de una infracción leve, consistente en realizar un vertido de aguas residuales sin depurar procedente de varias casas de una barriada, sin la correspondiente autorización. Frente a dicha imputación, la Sala concluye que en el expediente no se había verificado la conducta exigida en estos casos por doctrina inveterada del TS (“que haya quedado plenamente acreditada la realidad y existencia del vertido y su naturaleza contaminante”) y que, en consecuencia, se había vulnerado el principio de presunción de inocencia. En el caso, dicha vulneración se concretaba en la ausencia de informe técnico en el expediente, obrando en él únicamente un boletín, ni siquiera de denuncia, de la Guardería Fluvial, sustentándose la denuncia exclusivamente con los datos que se contienen en el mismo. En el expediente (no así en el citado boletín) se hacía referencia a la “acumulación de residuos”, “sin estar acreditado que los vertidos constituyan o puedan constituir un peligro de contaminación de las aguas o de degradación de su entorno, ni que constituyen degradación sobre el medio físico o que las actuaciones pudieran constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico, tal como exige el tipo y que necesariamente deben concurrir. Solamente se comprobaron descargas puntuales, no constantes, observando ‘fuertes olores a descomposición’. Y como se ha dicho, ningún informe obra en el expediente que mínimamente permita concluir que estamos ante un vertido o vertidos contaminantes, siendo preciso que este extremo, como prueba de cargo, esté debidamente acreditado para lo que se exige un análisis técnico adecuado, aunque sea mínimo, pero riguroso, que permita defender la presunción de certeza que la Ley otorga. Lo actuado es insuficiente para desvirtuar la presunción de veracidad y en consecuencia procede estimar el recurso” (F.J. 4º). Un supuesto ciertamente similar fue resuelto, invocando igual fundamento, por la STSJ núm. 651, de 29 de julio, en relación con el Ayuntamiento de Alhama de Murcia.

Algo sólo parecido sucedió con las SSTSJ núm. 482, de 15 de junio, y 910, de 9 de diciembre, en las que se dilucidaron casos idénticos de sanción por depósito de aguas residuales sin autorización, por lo que se impuso a los consistorios una sanción de 3000 euros. En ambas, no obstante, la corrección al ejercicio de la potestad sancionadora de la Confederación fue mínima, corroborándose tanto la regularidad del procedimiento, como la prueba de cargo mediante la correcta realización de las tomas de muestras y análisis pertinentes, así como la tipificación de

la conducta. Únicamente, la Sala señaló que, debido a que no constaba cuáles fueron los expedientes anteriores incoados y a la vista de que los Ayuntamientos implicados procedieron con posterioridad a la toma de las muestras a regularizar su situación, concediéndoseles posteriormente las oportunas autorizaciones, procedía imponer las sanciones en su grado mínimo, no medio.

De otra índole es, sin embargo, el caso decidido por la STSJ núm. 851, de 18 de noviembre, sobre liquidación en concepto de canon de vertido procedente de una urbanización al Ayuntamiento de Molina de Segura. Tras descartar algunos de los argumentos invocados por el consistorio recurrente, como el error en la determinación del sujeto pasivo del canon o la falta de hecho imponible, la Sala estima el recurso en base a dos razonamientos. Por una parte, la falta de acreditación en el expediente del volumen anual del vertido, lo que ya de por sí debía constituir motivo suficiente para la anulación de la liquidación recurrida. Pero, por otra, el Tribunal recuerda que el canon se ha basado en parte en lo dispuesto en el artículo 292.b del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en cuanto señalaba que en los vertidos no autorizados el índice de mayoración/minoración a aplicar siempre debía ser el 4 (máximo posible), precepto que fue declarado ilegal por la STS de 7 de marzo de 2012, lo que conducía irremisiblemente a la nulidad del canon liquidado.

La STSJ núm. 987, de 13 de noviembre, se pronuncia sobre el recurso interpuesto por unos vecinos contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra la aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento de Murcia, del Plan Parcial ZM-PT1 “Desarrollo Residencial al Sureste de Puente Tocinos”. Tras desestimar todos los motivos invocados (a saber que los terrenos donde se ubicaban sus parcelas contaban con las características concretas que le confiere la calificación de suelo urbanizable especial de huerta, de modo que la ordenación de aquellos espacios se debía llevar a cabo conforme a un Plan Especial de Adecuación Urbanística y, no conforme a un Plan Parcial; imposibilidad de toma de conocimiento por parte de la Comunidad Autónoma, al no haberse subsanado la totalidad de las deficiencias que se reflejaron en el informe de su Dirección General de Urbanismo; incumplimiento de la categoría de suelo asignada, al superarse el aprovechamiento resultante que le correspondía; incumplimiento de las Directrices del Plan General de Ordenación Urbana; insuficiencia del Estudio Económico Financiero), la Sala acoge el recurso con fundamento en la falta de acreditación de recursos hídricos suficientes.

La cuestión problemática residía, pues, en que el informe del organismo de cuenca no hacía expresa mención a la disponibilidad de recursos. Acogiendo doctrina sobre el particular emanada por el TS, la Sala concluye que se han incumplido las obligaciones al respecto derivadas tanto del artículo 25.4 de la Ley de Aguas, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en su redacción tanto anterior como posterior a la reforma operada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional), como de lo dispuesto, si cabe con mayor énfasis, en la disp. adic. 2ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, todo ello en la medida en que no se hizo referencia en el requerimiento de informe al organismo de cuenca a su necesario pronunciamiento “sobre la suficiencia de recursos hídricos necesarios para el desarrollo urbanístico”, y con independencia de que dicho informe se hubiera requerido y evacuado en los términos señalados para la tramitación del Plan General.

### **C) RUIDO: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR CONCIERTOS DE PROMOCIÓN MUNICIPAL Y MOLESTIAS DERIVADAS DE ACTIVIDAD DESARROLLADA EN LOCALES DE OCIO NOCTURNO**

En ediciones anteriores de este *Informe* hemos aludido a las condiciones que reúne buena parte del sudeste levantino español en orden a generar frecuentes situaciones de molestias por ruido, así como a la progresiva sensibilización ciudadana y concienciación judicial tanto frente a las conductas perturbadoras mismas, como a la inercia de los poderes públicos responsables de su supervisión y control. En tal sentido, durante 2015 se han evacuado al menos dos pronunciamientos que confirman la senda indicada.

Por una parte, la STSJ núm. 99, de 6 de febrero, conoce en grado de apelación de la estimación decidida ante una reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración municipal derivada de ruido. La Sala confirma la sentencia de instancia que condenó al Ayuntamiento de Alhama de Murcia a que se indemnice a los recurrentes por daños materiales en la suma de 20.032,45 euros, y por daños morales en 18.000 euros, más los intereses legales de demora desde la fecha de la reclamación en vía administrativa. La actividad generadora de los daños fue la celebración de diez conciertos musicales anuales en instalación deportiva municipal desde 1997 hasta 2012, estando situadas las viviendas de los recurrentes próximas al auditorio municipal y habiéndose practicado acta de inspección de ruido por agentes de la policía local, que acreditaban en todos los casos la



superación, en el salón del comedor con ventanas cerradas, de los 40 dB a que se refiere el Decreto 48/1998, de 30 de julio, de Protección del Medio Ambiente frente al ruido de la Región de Murcia (así, se constataron 80,22 dB durante un concierto de la banda “Mojinos Escocíos”). Siguiendo la ya larga estela de algunos pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la propia doctrina de la Sala, la conducta causante de las molestias se considera como una violación del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio.

Por otra parte, la STSJ núm. 44, de 26 de enero, confirma parcialmente, también en apelación, la sentencia estimatoria, asimismo de modo parcial, de una demanda en concepto de inactividad contra el Ayuntamiento costero de Los Alcázares por ruidos ocasionados por locales de ocio nocturno.

#### **D) PRINCIPIO DE “NO REGRESIÓN”, DESVIACIÓN DE PODER Y CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

La STSJ núm. 1023, de 27 de noviembre, acoge el recurso interpuesto contra la Orden de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, relativa a la aprobación definitiva de ámbitos suspendidos del Plan General Municipal de Ordenación del municipio de Ojós. El pleito versa, pues, sobre un determinado sector cuya aprobación autonómica en el ámbito del PGMU fue suspendida con anterioridad por dos veces (2010 y 2013) y aprobada definitivamente mediante la Orden recurrida. Se trataba del sector SSC (área de suelo urbanizable sin sectorizar por convenio) frente a cuya inclusión como suelo urbanizable se habían pronunciado en precedencia distintos informes técnicos de la Consejería, que habían puesto de manifiesto que resultaba “sumamente condicionado por la franjas de amortiguación necesarias, que cuestionan su viabilidad”, dado que los terrenos afectados eran colindantes con un LIC.

Tras recordar la doctrina del TS en relación con la necesidad de motivación en el ejercicio de la potestad de planeamiento, que debe fundamentarse en razones objetivas de interés general, más pormenorizadas cuanto menor sea el espacio controvertido, así como sobre la necesidad de que la concreta medida de considerar unos terrenos como urbanizables haya de basarse en las necesidades de crecimiento urbano de la ciudad debidamente explicitadas; la Sala entra al enjuiciamiento relativo al correcto ejercicio de la discrecionalidad en la clasificación del suelo objeto de la controversia. En tal punto y a la vista asimismo de los diversos informes evacuados (DIA, jefa del Servicio de Urbanismo, etc.), todos

unívocos acerca de la impertinencia de la nueva clasificación convencional de los terrenos afectados, así como de las circunstancias presentes en el caso, llega a la conclusión de que “la clasificación de los terrenos del recurrente como urbanizables sin sectorizar no respondía a una finalidad de ordenación integral del término municipal orientada a la satisfacción del interés general, sino al mero hecho de que con ella se obtenía por el Ayuntamiento una casa solariega en la ciudad de Ojós. Como vemos, se utilizó la planificación urbanística por el Ayuntamiento para fines distintos de los establecidos en el ordenamiento jurídico, y además se ignoró por completo la naturaleza de dichos terrenos que si estaban clasificados como no urbanizables era por reunir determinados valores que debían ser preservados de la transformación urbanística. Y no consta ninguna variación en los terrenos que permitiera considerar la pérdida de esos valores, ni demandas colectivas que debieran satisfacerse mediante la incorporación de suelo no urbanizable a esos procesos de transformación. El único hecho que incidió en la nueva clasificación fue la firma del convenio urbanístico, en el que además se pactaba la modificación de suelo no urbanizable a urbanizable sectorizado [...] Si lo anterior no fuera suficiente, consta en los informes que las áreas que se habían incluido en dichos ámbitos, entre ellas la que nos ocupa, están afectadas por distintas protecciones, como las franjas de amortiguación de LIC/ZEPA. Ello no solo confirma su inadecuada naturaleza para la clasificación de urbanizable en ninguna de sus modalidades, sino además la inviabilidad de su ordenación” (F.J. 7º).

El pronunciamiento es pues parcialmente estimatorio, en el sentido de que la Sala anula el Plan General en esa concreta determinación, de modo que “los terrenos indebidamente reclasificados han de volver a tener la clasificación originaria, sin perjuicio de la categoría que les corresponda de entre las previstas en el artículo 65.3 de la Ley del Suelo regional de 2005 para el suelo no urbanizable (artículo 83 c de la Ley 13/2015, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia)”.

## **E) CADUCIDAD DE PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES**

La STSJ núm. 746, de 18 de septiembre, versa sobre la impugnación de la Resolución desestimatoria presunta de la Comunidad Autónoma en relación con la solicitud de declaración de caducidad de la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Carrascoy y El Valle por parte de la Asociación de Propietarios de la Sierra de Carrascoy.

El principal argumento de la asociación actora consistía en que para la aprobación de este tipo de instrumentos ni la Ley 1/2001, del Suelo de la

Región de Murcia (entonces vigente), ni la propia Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, establecían un plazo para la tramitación de los PORN. Por ello, entendía que se había de aplicar con carácter supletorio el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPC), que, como es sabido, permite a la norma reguladora del procedimiento en cuestión la fijación de un plazo máximo de seis meses, salvo que se trate de norma legal o comunitaria europea, las cuales podrán establecer plazos máximos superiores. En tal sentido y tomando como referencia doctrina del TS en relación con la aplicación de los artículos 43.4, 44.2 y 92 LRJPC exclusivamente a los procedimientos enderezados a la producción de actos o resoluciones administrativas, pero no de disposiciones generales, la Sala concluye la impertinencia de extender dicho plazo al caso analizado y, en consecuencia, procede a desestimar la pretensión, admitiendo implícitamente la inexistencia de caducidad en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, a las que resultan esencialmente equiparables los PORN.

## 5. APÉNDICE ORGANIZATIVO

\* **Consejería de Presidencia** (creación: Decreto de la Presidencia 18/2015, de 10 de abril, modificado por el Decreto de la Presidencia 33/2015, de 31 de julio; estructura: Decreto 104/2015, de 10 de julio, modificado por los Decretos 158/2015, de 13 de julio y 212/2015, de 6 de agosto):

— CONSEJERA: María Dolores Pagán Arce (nombramiento: Decreto de la Presidencia 19/2015, de 4 de julio);

— DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EMERGENCIAS: Manuel Durán García.

\* **Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente** (creación: Decreto de la Presidencia 18/2015, de 10 de abril, modificado por el Decreto de la Presidencia 33/2015, de 31 de julio; estructura: Decreto 106/2015, de 10 de julio, modificado por el Decreto 225/2015, de 9 de septiembre):

— CONSEJERA: Adela Martínez-Cachá Martínez (nombramiento: Decreto de la Presidencia 21/2015, de 4 de julio);

— OFICINA DE IMPULSO SOCIOECONÓMICO DEL MEDIO AMBIENTE:  
Juan Madrigal de Torres (Director);

— DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL:  
Encarnación Molina Miñano;

— DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA: Andrés Martínez Francés;

— DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO RURAL Y FORESTAL:  
Federico García Izquierdo;

— ENTIDAD REGIONAL DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LA REGIÓN DE MURCIA (ESAMUR): (creación: Ley 3/2000, de 12 de julio): Jesús Artero García (Gerente).

\* **Consejería de Fomento e Infraestructuras** (creación: Decreto de la Presidencia 18/2015, de 10 de abril, modificado por el Decreto de la Presidencia 33/2015, de 31 de julio; estructura: Decreto 108/2015, de 10 de julio):

— CONSEJERO: Francisco Martín Bernabé Pérez (nombramiento: Decreto de la Presidencia 24/2015, de 4 de julio);

— DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, ARQUITECTURA Y VIVIENDA: Nuria Fuentes García-Lax;

— DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTES, COSTAS Y PUERTOS:  
Salvador García-Ayllón Veintimilla.

\* **Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo** (creación: Decreto de la Presidencia 18/2015, de 10 de abril, modificado por el Decreto de la Presidencia 33/2015, de 31 de julio; estructura: Decreto 112/2015, de 10 de julio, modificado por el Decreto 213/2015, de 6 de agosto):

— CONSEJERO: Juan Hernández Albarracín (nombramiento: Decreto de la Presidencia 22/2015, de 4 de julio);

— DIRECCIÓN GENERAL DE ENERGÍA Y ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y MINERA: Esther Marín Gómez.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

GÓMEZ MANRESA, M.F., “Nuevas perspectivas de la ordenación territorial y urbanística en la Región de Murcia. (Análisis de la Ley 13/2015, de 30 de marzo)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 34, 2015.

