

# Murcia: la inactividad administrativa desemboca en la degradación ambiental del Mar Menor

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN  
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES. 2. NORMATIVA. A) Liberalización de la actividad económica y modificación de los controles ambientales. B) Patrimonio arbóreo monumental. C) Pesca recreativa marítima. D) Protección de la naturaleza: Reserva marina de interés pesquero de Cabo Tiñoso y Monumento Natural del Monte Arabí; 3. JURISPRUDENCIA. A) Todavía sobre la eficacia de la STC 234/2012, de 13 de diciembre, por la que se declaró inconstitucional y nula la disposición adicional 8ª del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio. B) Actividad sancionadora por parte del Organismo de cuenca. C) Desarrollos urbanísticos y sostenibilidad hídrica. D) Recurso contra suspensión de actividad y orden de sellado de vasos en vertedero de residuos; 4. APÉNDICE ORGANIZATIVO; 5. BIBLIOGRAFÍA.

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

Si hay un acontecimiento ambiental que ha marcado singularmente el año 2016 en la Región de Murcia y ha obligado a posicionarse a los poderes públicos y a los principales actores sociales no es otro que el deterioro crítico de la laguna costera del Mar Menor, cuya fragilidad crónica venía siendo advertida con preocupación e insistencia desde hace décadas por instancias científicas, universitarias, sociales y ecologistas. En este sentido, desde las primeras entregas de este Observatorio en los años

2006 y 2007, se ha venido dando cumplida cuenta de las principales vicisitudes políticas, los cambios de criterio en la gestión pública, así como los normativos de este espacio natural único. Advirtiendo severamente de la urgente necesidad de colaboración entre todas las Administraciones implicadas en la conservación y restauración del Mar Menor: Administración del Estado, Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Administraciones locales de los municipios ribereños. Por el contrario, en los últimos tiempos, han prevalecido la inactividad gubernamental del ejecutivo regional, la dejación de potestades administrativas, el desarrollo de determinadas actividades económicas, la tolerancia con actuaciones manifiestamente ilegales –en particular, con el incremento exponencial de la agricultura intensiva en el campo de Cartagena, mediante un sistema de riego basado en más de mil instalaciones desalobradoras no autorizadas de aguas procedentes de pozos ilegales y el consiguiente vertido de la salmuera con una alta concentración de nitratos a los cauces de ramblas y ramblizos que desembocan en la laguna– y el desencuentro de las Administraciones Públicas con competencias concurrentes en el Mar Menor. Todo ello se ha plasmado, entre otras, en actuaciones tan poco favorables a la laguna costera como la derogación de la Ley 3/1987, de protección y armonización de usos del Mar Menor o la incomprensible renuncia en el año 2003 al Programa de Gestión del Área Costera del Mar Menor, en el marco del Programa de acción del Mediterráneo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-MAP).

Los vertidos incontrolados al Mar Menor procedentes, principalmente, de la actividad agrícola, el deficiente funcionamiento de los sistemas de depuración de las aguas residuales de algunos municipios ribereños, especialmente en épocas de gran incremento de la población como consecuencia de la afluencia turística estacional, con el consiguiente aporte de nutrientes –materia orgánica, junto a los fertilizantes procedentes de la explotación agrícola intensiva del campo de Cartagena– han generado un proceso de eutrofización de la laguna, que ha incidido en un deterioro nunca visto de sus condiciones ambientales hasta el punto que las autoridades sanitarias se vieron en la obligación de establecer prohibiciones generales de baño algunos días del verano. La calidad de las aguas de Mar Menor en determinados días del período estival ha presentado unas condiciones sanitarias que desaconsejaban el baño de la población, precisamente, en una época que constituye su principal reclamo turístico. La turbidez de las aguas, los malos olores, la presencia de espuma en la orilla, la degeneración de los fondos de la laguna con presencia generalizada de lodos, la pérdida de un elevadísimo porcentaje de flora autóctona de la laguna (algunos estudios indican que hasta un 80% de la

pradera de algas está desapareciendo) son algunos de los síntomas de la fase crítica en la que está inmerso este espacio natural que, como vienen advirtiendo y denunciando instancias científicas (Instituto Español de Oceanografía, Universidades de Alicante y Murcia) y ecologistas (ANSE, WWF, Ecologistas en Acción), desde hace tiempo padece un deterioro crónico.

El punto de no retorno en el que parece encontrarse la laguna costera exige actuaciones urgentes y drásticas de los poderes públicos que, en primer lugar, coadyuven a la práctica eliminación de los vertidos contaminantes, a fin de neutralizar el proceso de eutrofización al reducir la descarga de nutrientes y contaminantes orgánicos e inorgánicos que fluyen hacia el Mar Menor. En este sentido, además de actuaciones de emergencia que, desde el verano, viene realizando la Administración regional como cegar y taponar vertidos directos de salmuera y residuos con alto contenido en nitratos procedentes de la actividad agrícola o, asimismo, la construcción de conducciones para canalizar los caudales de las ramblas más contaminantes –como la del Albuñón– para impedir su desembocadura en el Mar Menor, el horizonte de la actuación coordinada de todos los poderes públicos implicados debe tender al control definitivo y a la reconducción a la legalidad del anómalo sistema de regadío mediante una ingente cantidad de instalaciones desalobradoras y pozos ilegales –resulta ilustrativo de la intensidad del fenómeno que la Administración del Estado, a través de la Confederación Hidrográfica del Segura, tramite varios centenares de procedimientos sancionadores– de buena parte del campo de Cartagena. Junto a este objetivo fundamental, las Administraciones competentes han de solventar otras múltiples disfuncionalidades que se concitan en el Mar Menor, como el apuntado déficit de depuración de las aguas residuales urbanas de los municipios ribereños en época estival, el desarrollo turístico y residencial de la orla litoral contigua o la ordenación de los numerosos puertos deportivos –varios miles de puntos de amarre–, así como el problema tradicional del fondeo ilegal de más de un millar de embarcaciones. En suma, la crisis ambiental del Mar Menor padecida en el año 2016 debería constituir un punto de inflexión en la planificación, ordenación, tutela y control de los usos que soporta la laguna litoral a fin de orientar un cambio de modelo que se fundamente en la legalidad frente a la tolerancia, priorizando la regeneración, restauración y conservación de sus valores ambientales únicos.

No es de extrañar, pues, que ante la alarma social generada por el mal estado del Mar Menor en el año 2016 y tantos años de inactividad y dejación de potestades públicas, la Fiscalía de medio ambiente del Tribunal Superior de Justicia haya procedido a la incoación de diligencias de investigación en relación a las causas del grave deterioro ambiental del Mar

Menor, habiendo requerido información de las Administraciones implicadas, así como informes técnicos y científicos, además de otras diligencias enderezadas a la averiguación preliminar de las posibles responsabilidades penales en que se hubiera podido incurrir.

En otro orden de acontecimientos, resulta destacable el nuevo clima político en el que necesariamente se está desarrollando la IX Legislatura, por los condicionantes que se expusieron en nuestro anterior *Informe*, al carecer el Gobierno regional de la mayoría absoluta en la Asamblea Regional, estando abocado a la necesidad de pactar determinadas iniciativas legislativas, como se ha comprobado con la Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia. Sin embargo, no siempre la tónica general ha estado marcada por el consenso político, especialmente en la esfera de los temas ambientales, pudiéndose observar una doble faz en la acción del Gobierno en relación a cuestiones prioritarias para el ejecutivo popular cuyo acuerdo se antoja de muy difícil o ardua consecución, tal como se puso de manifiesto con el recurso a la técnica legislativa excepcional, en el caso del Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas, que, con la oposición de algunos grupos parlamentarios, procede, entre otras medidas, a una importante reforma de los controles ambientales regulados por la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada.

En fin, otro aspecto de la actividad pública que ha adquirido una significativa relevancia en esta Legislatura, tal como se daba cuenta en la anterior entrega de este *Informe*, es el control parlamentario propiciado por una correlación de fuerzas políticas mucho más equilibrada. En este sentido, hay que reseñar la actividad de alguna de las comisiones de investigación constituidas sobre temas conflictivos, con importantes implicaciones ambientales y en el modelo de ordenación territorial, y, en particular, las conclusiones alcanzadas en el seno de la comisión especial de investigación dedicada a la desalinizadora de Escombreras, cuyo dictamen se acordó remitir al Tribunal de Cuentas y al Ministerio Fiscal. Entre las conclusiones más significativas incorporadas al dictamen, a pesar del voto en contra del grupo parlamentario popular que sostiene al ejecutivo regional, cabe reseñar que la Entidad Pública del Agua –ente instrumental ya extinguido– carecía de competencia en materia de autorización para nuevas demandas de recursos hídricos, siendo la única competente en esta materia la Confederación Hidrográfica del Segura. Asimismo, se considera que existió una trama contractual y societaria cuyo objetivo fue la construcción de la desalinizadora de Escombreras, cuyo coste y sobre coste asumiría plenamente el erario público, garantizando a

las empresas privadas intervinientes importantes beneficios con cláusulas contractuales leoninas muy perjudiciales para la Comunidad Autónoma y sin asumir riesgo alguno las empresas privadas y, todo ello, eludiendo acudir al procedimiento de contratación legalmente establecido. Además, se destaca que, en ningún momento, se solicitasen informes o intervención de los Servicios Jurídicos, ni de la Intervención General de la Comunidad Autónoma. En fin, se pondera que el coste económico de la desaladora para las arcas públicas será al menos cinco veces superior al coste real de construcción de la misma suponiendo una gestión absolutamente ruinosa.

Por último, en la crónica de tribunales, resulta reseñable un último episodio en la sucesión de litigios que tienen su origen en la política desarrollista que llevó a la desprotección de espacios naturales, a partir de la anulada por inconstitucional disposición adicional octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia de 2001, merced a la STC 234/2012, y de su principal aplicación en el intento de ablación del Parque Regional costero-litoral del Calnegre-Cabo Cope, mediante la también anulada Actuación de Interés Regional de Marina de Cope (STSJ de Murcia 428/2013). A partir de estos antecedentes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en la sentencia 742/2016, de 28 de octubre, estimando el recurso interpuesto por la Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral, anula las Órdenes de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, por las que se aprobaron definitivamente las modificaciones de los Planes Generales de Águilas y Lorca en desarrollo de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope.

## **2.    NORMATIVA**

### **A)   LIBERALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y MODIFICACIÓN DE LOS CONTROLES AMBIENTALES**

Como destacábamos en la valoración inicial del año 2016, una de las prioridades del Gobierno Regional, expresada ya en el discurso de investidura del Presidente –significativamente en el siguiente pasaje: “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”–, es la agilización e impulso de actividades económicas y, bajo esta premisa, reducir y simplificar la actividad administrativa autorizante y de control preventivo, con singular hincapié en la que trae causa de la legislación ambiental de competencia autonómica. En este sentido, se encuadra el Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas, cuya finalidad confesada en su preámbulo no es otra que “la reducción y simplificación de los trámites administrativos para el inicio y desarrollo de la actividad empresarial es una de las prioridades de la Administración Regional, que apuesta decididamente por impulsar la actividad en el sector privado, reduciendo las trabas administrativas”, con la finalidad claramente expuesta de ofrecer las “mayores oportunidades a la libertad empresarial y atrayendo inversiones”.

Encaminado a este propósito, se establece como núcleo normativo del Decreto-Ley, la regulación de lo que viene a denominarse en su propia terminología la “agilización en la tramitación ambiental”, si bien con una vocación de régimen provisional –al menos inicialmente, si hemos de atender a la intención confesada del Gobierno–, hasta la futura aprobación de una “nueva ley de protección del medio ambiente acorde con las demandas de los diferentes agentes intervinientes” (*sic*), junto a un heterogéneo conjunto de medidas orientadas a la dinamización del comercio minorista, al impulso de la actividad turística, a la actividad industrial, energética y minera. Esta opción normativa, vía Decreto-Ley, es fiel exponente de la incapacidad del ejecutivo de impulsar y obtener la aprobación parlamentaria de una iniciativa legislativa en la materia, que ya intentó forzar, sin conseguirlo finalmente, en los estertores de la última legislatura mediante la Proposición de Ley número 51, de Prevención y Protección Ambiental de la Región de Murcia, que ya contenía alguna de las medidas incorporadas al Decreto-Ley 2/2016, siempre con el denominador común de la reducción de la intervención administrativa preventiva en materia ambiental.

Entre las pretensiones explicitadas por esta normación de emergencia cabe reseñar “la necesidad de clarificar y facilitar el marco normativo para la creación de empresas”, que indefectiblemente lleva al legislador regional a justificar la reforma ponderando, con sus propias palabras, que “la confusión normativa que reina en la materia es considerable, y una fuente de incertidumbre e inquietud para los promotores de actividades económicas, que atenaza la asunción de riesgos empresariales y dificulta la reactivación económica, especialmente en el ámbito de las PYMEs y actividades de escasa incidencia ambiental. Por imperativo de la legislación de régimen local y por la necesidad de clarificar y facilitar el marco

normativo para la creación de empresas, resulta urgente convertir la licencia de actividad en un requisito excepcional, dando paso a la regla general de la comunicación previa o declaración responsable”.

En el ámbito de las autorizaciones ambientales autonómicas, bajo esta teleología, cabe destacar la introducción de importantes modificaciones en la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, invocando en algunos casos los cambios normativos experimentados en la legislación básica estatal. En este sentido, se pretende adaptar a la legislación estatal de evaluación ambiental las reglas de coordinación entre la autorización ambiental integrada y la evaluación de impacto ambiental. Asimismo, invocando razones de seguridad jurídica, se precisan los criterios de modificación sustancial de actividades sometidas a autorización ambiental autonómica. Además, entre otras cuestiones, se simplifica la relación existente entre la autorización ambiental integrada y la licencia de actividad una vez que ésta había sido concedida, permitiendo al ayuntamiento introducir adaptaciones de las condiciones impuestas en el ámbito de la competencia local, sin necesidad de modificar la autorización ambiental integrada, con comunicación al órgano autonómico competente.

## **B) PATRIMONIO ARBÓREO MONUMENTAL**

Siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas –en particular, de la vecina Valenciana, pionera en este ámbito mediante la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de la Generalitat, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunitat Valenciana–, se ha impulsado una legislación específica para la protección del patrimonio arbóreo monumental en la Región de Murcia, finalmente consensuada en la Asamblea Regional, plasmándose en la Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia, que en muy buena medida se ha inspirado en la Ley valenciana.

Como es característico de este tipo de leyes autonómicas monográficas su objeto es garantizar la protección, conservación, difusión, fomento, investigación y acrecentamiento del patrimonio arbóreo monumental de la Región de Murcia. En este sentido, se considera patrimonio arbóreo monumental el conjunto de árboles cuyas características botánicas de monumentalidad o circunstancias extraordinarias de edad, porte u otros tipos de acontecimientos históricos, culturales, paisajísticos, científicos, de recreo o ambientales ligados a ellos y a su legado, los haga merecedores de protección y conservación.

Una de las opciones más destacables del legislador murciano, resultado del consenso alcanzado en su tramitación parlamentaria, tras la

presentación de enmiendas por los grupos de oposición, es la declaración específica *ope legis* de numerosos ejemplares singulares perfectamente identificados de árboles monumentales y, asimismo, de dieciséis conjuntos arbóreos mediante la inclusión de sendos anexos I y II, que deben inscribirse *ab initio* en el catálogo de árboles monumentales y singulares de la Región de Murcia que se crea.

Junto a esta declaración específica *ope legis* vía anexos, el artículo 4 configura un régimen de protección genérica en atención a determinados parámetros que el legislador considera relevantes. En este sentido, se declaran protegidos genéricamente, sin necesidad de resolución singularizada, los ejemplares de las especies expresamente señaladas en dicho artículo que iguallen o superen a una altura de 1,30 m del suelo un determinado perímetro fijado por la propia Ley (ad. ex.: *Tetraclinis articulata* 1,75 m), sin perjuicio de disponer que los organismos competentes procederán a declarar su protección expresa y promoverán su inclusión en el catálogo de árboles monumentales de la Región de Murcia.

Siguiendo el criterio de la Ley valenciana, se distingue entre ejemplares monumentales o singulares. En el primer caso, se podrán declarar árboles monumentales, con su consiguiente inscripción en el catálogo de árboles monumentales, aquellos ejemplares y conjuntos arbóreos que por sus características excepcionales de edad, porte u otro tipo de acontecimientos históricos, culturales, científicos, paisajísticos, de recreo o ambientales sean merecedores de medidas de protección y conservación específicas; en particular, se incluirán en esta categoría los ejemplares que posean un coeficiente de monumentalidad determinado cuya definición se remite al desarrollo reglamentario de la ley. En el segundo caso, se podrán declarar árboles singulares, con su correspondiente inscripción en el catálogo de árboles singulares, aquellos ejemplares o conjuntos arbóreos que sin llegar a alcanzar la categoría de árbol monumental destaquen por sus características notables en los mismos parámetros.

El ejercicio de las competencia para la protección y catalogación se articula entre la Administración autonómica, a la que corresponde fundamentalmente la protección y catalogación del patrimonio arbóreo situado en terreno forestal, así como el situado en terreno no forestal cuando se trate de árboles de protección genérica, a través de la consejería competente en medio ambiente, y la Administración municipal, que será competente para proteger y proponer la catalogación de los árboles de toda especie que se encuentren en terreno urbano y urbanizable, sin perjuicio de que una hipotética inactividad municipal active la competencia subsidiaria de la Administración autonómica para estos casos.



Una de las cuestiones cruciales para la efectiva protección que persigue esta Ley es garantizar la implicación no sólo de las Administraciones Públicas sino de los particulares y, especialmente, de los propietarios. En este sentido, la exposición de motivos ya destaca que los árboles sobresalientes pertenecen tanto a propietarios públicos como privados y la ley ha de reconocer el papel decisivo que han tenido todos ellos en su preservación. Así, y para asegurar la conservación de estos monumentos naturales y el conjunto de valores que representan se hace necesaria una amplia y eficiente colaboración y coordinación institucional y social. Para hacer operativo este desiderátum, se configura un plan de ayudas o subvenciones en concepto de compensación a particulares por los gastos y cargas que la conservación de árboles monumentales pudiera irrogarles, que deberá elaborar anualmente la consejería competente, además de incentivos y reconocimientos para los mismos por su labor. El mencionado plan contemplará las actuaciones necesarias para la difusión y promoción del patrimonio arbóreo de la Región de Murcia, así como las directrices para que los mismos puedan ser utilizados, sin perjuicio de los derechos de los titulares de los mismos, como elementos centrales de actividades educativas, culturales, científicas o ecoturísticas, siempre que ello no suponga un peligro para su conservación. Obviamente, de la adecuada dotación económica de este plan anual y del efectivo cumplimiento de las medidas contempladas va a depender, en buena medida, el grado de tutela del patrimonio arbóreo monumental de Murcia y su puesta en valor.

Como es habitual en este tipo de normas sectoriales ambientales, como parte del sistema de tutela del patrimonio arbóreo monumental, la Ley establece un régimen sancionador que, entre otros extremos, impone sanciones pecuniarias de elevada cuantía (multa de hasta 18.000 euros para las infracciones leves; multa de 18.001 a 100.000 euros para las infracciones graves y multa de 100.001 a 250.000 euros para las infracciones muy graves) por la comisión de las infracciones tipificadas en la propia Ley o, incluso para el caso de infracciones leves, vía desarrollo reglamentario. Todo ello, con independencia de la obligación legal de todo infractor de indemnizar los daños y perjuicios que cause al patrimonio arbóreo de la Región de Murcia con motivo de la infracción de la ley o de los reglamentos que la desarrollen, así como de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario y sin perjuicio de la obligación, en su caso, de indemnizar al titular del árbol dañado.

Por último, desde el punto de vista organizativo cabe señalar la creación de un órgano consultivo, de coordinación interadministrativa y de participación sectorial, que se denomina comisión consultiva de evaluación y seguimiento de la protección y conservación del patrimonio arbóreo de la

Región de Murcia y que deberá reunirse al menos una vez al año. Esta comisión estará presidida por el titular de la consejería con competencias de medio ambiente, o persona en quien delegue, y estará compuesta por un representante de la consejería con competencias en medio ambiente, un representante de la consejería con competencias en agricultura, un representante de la consejería con competencias en cultura, un representante del Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA), un representante de las organizaciones agrarias de la Región de Murcia, un representante de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, dos representantes de las asociaciones ciudadanas de conservación de la naturaleza y de las asociaciones de propietarios particulares y dos representantes de las universidades y centros de investigación oficial reconocidos y con sede en la Región de Murcia.

### **C) PESCA RECREATIVA MARÍTIMA**

En desarrollo de las competencias estatutarias en la materia – asumidas en el artículo 10.Uno.9 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, que atribuye competencia exclusiva en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, así como la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades– y a fin de armonizar la normativa autonómica con la nueva ordenación estatal referida a las aguas exteriores, se ha aprobado el Decreto 72/2016, de 20 de julio, por el que se regula la pesca marítima de recreo en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que encuentra su habilitación en la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia y que deroga el precedente Reglamento de Pesca Marítima de Recreo, aprobado en su día mediante el Decreto 92/1984, de 2 de agosto, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Con esta finalidad unificadora del régimen jurídico de la pesca marítima recreativa, a fin de evitar en la medida de lo posible una dualidad de sistemas según se lleve a cabo la actividad en aguas interiores o exteriores, en la nueva regulación se ha eliminado la actual licencia que se expide para la práctica de la pesca recreativa desde embarcación, sustituyéndose por una licencia que será otorgada a las embarcaciones, previa solicitud de sus titulares, y que amparará a todos los tripulantes a bordo de la misma en el ejercicio de dicha actividad. Dichas embarcaciones serán inscritas en un nuevo registro de embarcaciones dedicadas a la pesca marítima de recreo en aguas interiores, cuyo contenido se comunicará anualmente al registro estatal de embarcaciones de pesca marítima de recreo en aguas exteriores, de conformidad con la previsión contenida en el Real Decreto 347/2011. En esta misma línea de tendencia hacia un régimen

jurídico más uniforme, en algunos aspectos como los relativos a las especies susceptibles de captura, la nueva regulación regional ha optado por la remisión directa a la normativa estatal.

Entre las modalidades de pesca marítima recreativa, además de las tradicionales licencias de pesca desde tierra, submarina y para embarcación, cabe destacar la previsión, siguiendo el modelo estatal para las aguas exteriores, de una modalidad de licencia de pesca recreativa colectiva, que podrá otorgarse a embarcaciones que practiquen la pesca recreativa con carácter empresarial y que deberán solicitar la correspondiente licencia de pesca recreativa colectiva, que será expedida por la Dirección General competente en materia de pesca marítima. Este tipo de licencia se podrá otorgar a las embarcaciones inscritas o abanderadas en la lista sexta del registro de matrícula de buques, que sean explotadas con fines comerciales por empresas de turismo activo, de conformidad con la Ley 12/2013, de Turismo de la Región de Murcia. A estos efectos, la solicitud será presentada por el propietario de la embarcación y su vigencia será de un año desde el momento de su expedición y el número de personas que pueden ejercer la actividad será el reflejado en el certificado de navegabilidad o certificado de inscripción. En cualquier caso, los titulares de la embarcación que hayan solicitado la licencia, serán responsables de las infracciones cometidas por las personas a bordo de su embarcación en el ejercicio de la pesca recreativa colectiva.

#### **D) PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA: RESERVA MARINA DE INTERÉS PESQUERO DE CABO TIÑOSO Y MONUMENTO NATURAL DEL MONTE ARABÍ**

##### **Reserva marina de interés pesquero de Cabo Tiñoso**

En este apartado, cabe mencionar, en primer lugar, el Decreto 81/2016, de 27 de julio, por el que se declara la reserva marina de interés pesquero de Cabo Tiñoso, que encuentra su justificación en los estudios realizados de caracterización y diagnóstico integral del ecosistema marino de la zona de Cabo Tiñoso, que han resaltado la singularidad e importancia de este enclave marino, con un elevado valor ecológico motivado, entre otros factores, por la presencia de fanerógamas marinas, cuevas sumergidas o arrecifes artificiales. Todo ello justifica la necesidad de dotar al entorno de Cabo Tiñoso de un régimen especial de protección en orden a garantizar la regeneración de los recursos pesqueros de la zona.

Dentro de la reserva marina de Cabo Tiñoso se diferencian dos áreas. Por un lado, la más extensa, integrada por las aguas interiores comprendidas entre la línea de costa y la isóbata de 50 metros de

profundidad del entorno de Cabo Tiñoso hasta Isla Plana; y, por otro, una más reducida y con limitaciones más estrictas, en el área marina de la Isla de Las Palomas delimitada por una franja de 500 metros alrededor de su costa. El Decreto 81/2016 establece el régimen de usos de la reserva marina para cada una de las áreas en las que se zonifica regulando los principales usos y actividades existentes en la zona sin perjuicio de su ulterior desarrollo: pesca profesional; pesca recreativa (desde tierra, embarcación y submarina); fondeo de embarcaciones; actividades subacuáticas (buceo autónomo recreativo), etc.; disponiendo con carácter general la prohibición de la pesca profesional y recreativa, así como los fondeos de embarcaciones, con la excepción singular de la actividad pesquera mediante el arte tradicional de la almadraba de La Azohía.

### **Monumento Natural Monte Arabí**

Han tenido que transcurrir veinticinco años desde la aprobación de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, cuyas vicisitudes se han ido analizando en anteriores entregas de este *Informe*, para que, por fin, la Administración regional apruebe la primera declaración de un monumento natural en la Región de Murcia, merced al Decreto 13/2016, de 2 de marzo, por el que se declara el Monte Arabí, en el término municipal de Yecla, espacio natural protegido en la categoría de monumento natural. El Monte Arabí es una elevación montañosa singular, localizada en el municipio de Yecla, que posee importantes y singulares formaciones geológicas, producto del modelado kárstico. Anteriormente, por sus pinturas rupestres y junto a otras manifestaciones artísticas en el arco mediterráneo de la península ibérica, fue declarado Patrimonio de la Humanidad en 1998 por la UNESCO. Asimismo, está declarado bien de interés cultural, en la categoría de zona arqueológica.

## **3. JURISPRUDENCIA**

### **A) TODAVÍA SOBRE LA EFICACIA DE LA STC 234/2012, DE 13 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE DECLARÓ INCONSTITUCIONAL Y NULA LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 8ª DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1/2005, DE 10 DE JUNIO**

Como hemos puesto de manifiesto en entregas precedentes de este *informe*, la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la disp. adic. 8ª TRLSRM, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10

de junio, ha producido una invalidación en cadena de sucesivos actos y disposiciones, en materia de ordenación territorial o urbanística, coherentes con dicha disposición, cuyos coletazos se han advertido todavía durante la anualidad analizada.

Así es. Por una parte y como ya se adelantó (*supra*, 1), la STSJ de 28 de octubre (núm. 742/2016) se limita a constatar y aplicar ese efecto invalidante en cadena en relación con la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 12 de agosto de 2011, por la que se aprueban definitivamente las modificaciones de los Planes Generales de Águilas y Lorca en desarrollo de la actuación de interés regional “Marina de Cope”, a reserva del cumplimiento de las determinaciones que se contenían en el Informe del Subdirector General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de 27 de junio de 2011, a cuyo fin debía formularse documento refundido para su toma de conocimiento; y, asimismo, en relación con la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de 9 de marzo de 2012, relativa a la Toma de Conocimiento del Texto Refundido de las modificaciones de los Planes Generales de Águilas y Lorca, en desarrollo de la actuación de interés regional “Marina de Cope”.

La Sala concreta su pronunciamiento a constatar la ineficacia de ambas normas, determinada por la anulación de la disp. adic. 8ª TRLSRM de 2005, toda vez que “declarada la nulidad de la ‘Actuación de Interés Regional Marina de Cope’ ello conlleva necesariamente la declaración de nulidad de las Ordenes impugnadas, esto es, de la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 12/8/2011 por la que se aprueban definitivamente las modificaciones de los Planes Generales de Águilas y Lorca en desarrollo de dicha actuación de interés regional a reserva del cumplimiento de las determinaciones que se contenían en el Informe del Subdirector General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de 27/6/2011 y de la Orden de la propia Consejería de 9/3/2012, relativa a la Toma de Conocimiento del T.R. de las modificaciones de los Planes Generales de Águilas y Lorca en desarrollo de la misma, al quedar sin cobertura legal la modificación de los expresados Planes” (f.j. 2º).

Como era plausible, otra de las vías judiciales abiertas a partir de la anulación de la mencionada disp. adic. 8ª TRLSRM ha consistido en la reclamación de indemnizaciones fruto de dicha declaración de ineficacia, esto es, en la exigencia de responsabilidad al Estado legislador. En efecto, la STSJ de 16 de septiembre (núm. 625/2016) conoce del recurso interpuesto por una mercantil dedicada a la promoción inmobiliaria contra la resolución desestimatoria presunta del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, frente a la reclamación de

responsabilidad patrimonial (por importe de casi dos millones de euros), por perjuicios derivados de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de dicha disposición, resuelta de forma expresa por acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de marzo de 2016. El fundamento de tal pretensión consistía en que la mercantil recurrente había adquirido dos parcelas ubicadas en el ámbito de la AIR de Marina de Cope, asimismo ineficaz como consecuencia de la proyección “en cascada” de los efectos del pronunciamiento del TC sobre la disp. adic. 8ª TRLSRM.

Los argumentos que fundamentaron el fallo desestimatorio de la Sala pueden resumirse, en esencia, en los siguientes: 1º) el inicio de las actuaciones de la mercantil en la zona ocurrió cuando la disp. adic. 8ª TRLSRM estaba años recurrida ante el TC, actuaciones que ella asumió del todo voluntariamente; 2º) no se acreditó que la Administración regional hubiera aprobado instrumentos o dictado actos que reforzaran la confianza en que la iniciativa iba a prosperar; al contrario; 3º) aun cuando los hubiera habido, todo proyecto empresarial destinado a la obtención de un lucro económico conlleva un riesgo implícito, que debe asumirse; 4º) “los perjuicios que reclama no se deben a la ley declarada inconstitucional, es decir a la actuación del legislador regional, sino a su propia actuación. Partiendo de lo anterior, falta otro de los presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial como es la antijuridicidad del daño, pues éste es imputable a la recurrente y, por tanto, tiene el deber jurídico de soportarlo” (f.j. 5º); 5º) a la vista de algunos elementos, como la situación de crisis existente al momento de aprobarse las modificaciones de los Planes Generales de Lorca y Águilas, “tampoco está acreditado —por referencia, por ejemplo, a lo sucedido en otros ámbitos— que sin la declaración de inconstitucionalidad el proyecto hubiera podido ser ejecutado y además en la forma y con los resultados esperados” (f.j. 5º).

## **B) ACTIVIDAD SANCIONADORA POR PARTE DEL ORGANISMO DE CUENCA**

En las últimas entregas de este *Informe*, se ha incorporado, casi como una sección fija, el análisis de la jurisprudencia recaída sobre el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de aguas por parte de la Confederación Hidrográfica del Segura. Ciertamente, el grado de enmienda judicial a este tipo de decisiones decae unos años para remontar otros, aunque señalamos ya que en 2016 las anulaciones de sanciones en materia de recursos hídricos, ha experimentado un sensible incremento, al menos por cuanto hemos podido observar.

Para no hacer demasiado prolijo el análisis de estas resoluciones — de las que hemos realizado, en todo caso, una selección de las más

significativas—, expondremos seguidamente la fecha de la sentencia, con su identificador y un resumen, entre paréntesis, de la causa de la estimación del recurso: STSJ de 27 de octubre, núm. 819/2016 (ausencia de prueba de cargo suficiente para la imposición de una sanción por realización de obras con invasión de zona de policía de 100 metros); SSTSJ de 15 de julio, núm. 632/2016 y 20 de octubre, núm. 794/2016 (no imputabilidad, en concepto de culpa *in vigilando*, a Administración municipal, de ilícito consistente en depósito de residuos sólidos urbanos en zonas de policía y de servidumbre y dominio público, respectivamente); o, muy similar, la STSJ de 11 de febrero, núm. 85/2016 (anulación de multa a particular en concepto de acumulación de residuos sólidos en zona de policía y servidumbre, por vulneración del principio de culpabilidad); STSJ de 19 de mayo, núm. 90/2016 (anulación de sanción a municipio por la comisión de una infracción menos grave en concepto de vertidos a dominio público hidráulico, en tanto que la determinación de los criterios del efluente — caudal y tiempo— se fundamentó en una orden ministerial anulada por el TS); STSJ de 29 de septiembre, núm. 745/2016 (que anula una sanción a particular por siembras o plantaciones en una rambla, por vulneración del principio de culpabilidad, por no advertir negligencia en la conducta de la sancionada, que creía estar operando sobre terreno de su propiedad y no ser, además, indubitada la existencia del cauce público); STSJ de 19 de septiembre, núm. 702/2016 (vulneración del principio de presunción de inocencia por sanción en concepto de vertido no depurado, con afectación a fincas particulares, no estando suficientemente determinadas ni la localización de tales fincas ni la procedencia del vertido); STSJ de 14 de julio, núm. 612/2016 (anulación de multa, por prescripción de infracción, denunciada simultáneamente junto con otra tempestivamente sancionada, consistente en vallado metálico en cauce de rambla); STSJ de 13 de junio, núm. 489/2016 (estimación de recurso, por falta de prueba, contra una sanción, confirmada en reposición, a comunidad de regantes, por impedir el acceso a contadores volumétricos por parte de agentes medioambientales); STSJ de 26 de mayo, núm. 423/2016 (anulación de sanción impuesta a municipio por realización de un vertido de aguas residuales sin autorización, por caducidad del expediente, al haberse estimado el recurso de reposición contra la misma, acordándose la retroacción del procedimiento sancionador inicial para la práctica de la preceptiva audiencia y evacuación de nueva propuesta de resolución), STSJ de 10 de marzo, núm. 186/2016 (anulación de denegación de solicitud para sondeo y aprovechamiento de aguas subterráneas por volumen inferior a 7.000 m<sup>3</sup>/año, con destino a riego, por aplicación retroactiva de acuerdo previo limitativo de la Junta de Gobierno); STSJ de 29 de febrero, núm. 154/2016 (estimación parcial y consiguiente disminución del importe de una multa, por la comisión de una infracción leve consistente en depósito de aguas

residuales, sin la correspondiente autorización administrativa, por no apreciarse reiteración en la conducta, por haber regularizado el Ayuntamiento, con posterioridad a la toma de las muestras, su situación, concediéndosele la autorización y, finalmente, por ser los valores límites de emisión autorizados superiores a los obtenidos en las muestras del efluente), STSJ de 25 de febrero, núm. 171/2016 (que anula resoluciones, una que decide archivar expediente de revisión de autorización de vertidos de aguas residuales procedentes de EDAR y otra de revocación de autorización de vertido para la misma EDAR, por concurrir graves irregularidades en el procedimiento tramitado); o, finalmente, STSJ de 25 de enero, núm. 35/2016 (anulación de resolución parcialmente denegatoria de solicitud de ampliación de volumen de extracción de aguas subterráneas, por falta de cómputo, por la Administración hidráulica, de parte de las cabezas de ganado que justificaban la ampliación del volumen solicitado).

### **C) DESARROLLOS URBANÍSTICOS Y SOSTENIBILIDAD HÍDRICA**

Como viene siendo habitual —y ha tenido acceso a varias entregas de este *Informe*— en el sudeste español y concretamente en Murcia, resulta frecuente la paralización de nuevos desarrollos urbanísticos por falta de acreditación de recursos hídricos suficientes o, en todo caso, por defectuosa tramitación del procedimiento de aprobación de los correspondientes instrumentos de planificación, al quedar omitido el pronunciamiento preceptivo que, para tal fin, debe evacuar el organismo de cuenca.

En tal sentido, merece ser destacada la STSJ de 16 de septiembre, núm. 633/2016. En ella se estima el recurso interpuesto por unos particulares contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Murcia de 24 de noviembre de 2005, de aprobación definitiva del proyecto de Plan Parcial del sector ZA-Ed3, en Espinardo. La *ratio* esencial para la estimación de dicho recurso consistió en que, a la fecha de la adopción del acuerdo, dicho informe no constaba incorporado al expediente, de modo que procede la anulación del plan por “haberse omitido un trámite esencial del procedimiento, y sin que quepa la subsanación de ese trámite, en su caso, por resoluciones o actos posteriores”. A mayor abundamiento, la Sala señala que en un informe previo de la Confederación, ésta había establecido que “la demanda global para abastecimiento a poblaciones en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Segura excede a las asignaciones previstas para su uso, lo que genera un importante déficit, Por tanto, en las circunstancias actuales y hasta que no se generen nuevos recursos procedentes de la desalación de agua marina de acuerdo con las previsiones, a corto plazo, del Programa AGUA, no existen recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas generadas por las



actuaciones urbanísticas previstas en el desarrollo del Plan. Y ello, con independencia que con posterioridad se haya podido emitir informe en sentido favorable”.

Así como que “el Tribunal Supremo dictó sentencia el 2 de septiembre de 2015 anulando aquella Modificación nº 50 del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia por igual motivo” (f.j. 2º).

#### **D) RECURSO CONTRA SUSPENSIÓN DE ACTIVIDAD Y ORDEN DE SELLADO DE VASOS EN VERTEDERO DE RESIDUOS**

La STSJ de 29 de enero, núm. 41/2016 desestima, en el fondo, el recurso interpuesto por la mercantil gestora de la actividad de vertedero, sito en el término municipal de Jumilla, contra resoluciones que ordenaban “sellado y restauración ambiental del citado vertedero a cuyo fin debía presentar un proyecto de sellado y restauración ambiental que incluyera los costes de mantenimiento y vigilancia ambiental del vertedero una vez clausurado, por un periodo no inferior a 30 años”, así como “que iniciara las actuaciones de sellado, clausura y restauración ambiental de los vasos 1, 2 y 3 de acuerdo con el proyecto aprobado, concediéndole un plazo máximo de ejecución de los trabajos de 7 meses”.

La resolución fundamenta el sentido de su fallo en la confirmación de que la actividad vulneraba lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto 1481/2001 de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, que disponía que “las autoridades competentes tomarán las medidas necesarias para que, como muy tarde el 16 de julio de 2009, los vertederos a los que se haya concedido autorización o estén en funcionamiento a la entrada en vigor del presente Real Decreto, no continúen operando, a menos que cumplan los siguientes requisitos, sin perjuicio de lo establecido en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación respecto de la adaptación de las instalaciones existentes incluidas en su ámbito de aplicación:

a) Antes del 16 de julio de 2002, la entidad explotadora del vertedero elaborará y someterá a la aprobación de la autoridad competente un plan de acondicionamiento del mismo, que incluya un proyecto con el contenido mínimo reflejado en el artículo 8.1, excepto el inciso décimo de su párrafo.

b), los datos enumerados en el artículo 9 y cualquier medida correctora que la entidad explotadora juzgue necesaria con el fin de cumplir los requisitos del presente Real Decreto, a excepción de aquellos que figuran en el apartado 1 del anexo I.

b) Basándose en dicho plan de acondicionamiento y en lo dispuesto en el presente Real Decreto, las autoridades competentes adoptarán una decisión definitiva sobre la posibilidad de continuar las operaciones o, en caso contrario, tomarán las medidas necesarias para cerrar las instalaciones lo antes posible, con arreglo a lo dispuesto en el inciso noveno del párrafo b) del artículo 8.1, y en el artículo 14.

c) Si se permite la continuación de las operaciones, y sobre la base del plan de acondicionamiento aprobado, la autoridad competente determinará las obras necesarias y fijará un período transitorio para la realización de dicho plan. Una vez finalizado el anterior período transitorio, y tras comprobar que el plan de acondicionamiento se ha ejecutado de forma adecuada, la autoridad competente, a más tardar el 16 de julio de 2009, concederá la oportuna autorización, en la que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9, se establecerá que el vertedero cumple los requisitos del presente Real Decreto, con excepción de aquellos que figuran en el apartado 1 del anexo I.

d) En todo caso, y sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, cuando se trate de vertederos de residuos peligrosos, los artículos 4, 5 y 12 y el anexo II se aplicarán a partir del 16 de julio de 2002 y el artículo 6 se aplicará a partir del 16 de julio de 2004”.

#### 4. 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: Pedro Rivera Barrachina (nombramiento: Decreto de la Presidencia 18/2016, de 30 de mayo);

— 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.

## 5. 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.

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. y ÁLVAREZ CARREÑO, S., “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII, núm. 1 (2016), págs. 1-19.

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. y ÁLVAREZ CARREÑO, S., “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Segundo semestre 2016)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII, núm. 2 (2016), págs. 1-45.