

LIV

Las modificaciones normativas regresivas y alguna relevante victoria ambiental en sede judicial en la comunidad autónoma de la Región de Murcia *

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

BLANCA SORO MATEO

SUMARIO: 1. ALGUNOS DE LOS RASGOS MÁS DESTACABLES DE ESTE PERIODO PANDÉMICO: CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS. II. LAS MODIFICACIONES EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES QUE INTRODUCE LA LEY CARM 5/2020. 2.1. Introducción. 2.2. Análisis individualizado de las modificaciones incorporadas a la LPAI por la ley 5/2020. 2.2.1. La restricción de la participación de asociaciones ambientalistas. 2.2.2. La incorrecta confusión entre "persona jurídica" y "órgano administrativo" y el rebajado protagonismo de la Consejería de medio ambiente. 2.2.3. El formato

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto «Bioderecho ambiental y protección de la vulnerabilidad: hacia un nuevo marco jurídico —BIO-vul—» (DER2017-85981-C2-1-R), 2018-2010, Proyecto coordinado DA-vulner (BIO-vul y DAMBI-vul) Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, 2017. Asimismo, forma parte del proyecto «La efectividad del Derecho ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia —EDAMur— (Ref. 20971/PI/18), financiado por la CARM a través de la convocatoria de Ayudas a proyectos para el desarrollo de investigación científica y técnica por grupos competitivos, incluida en el Programa Regional de Fomento de la Investigación (Plan de Actuación 2019) de la Fundación Séneca, Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia.

electrónico de la documentación. 2.2.4. Un retoque de la naturaleza, extensión y contenidos de las directrices, planes y programas de protección del medio ambiente. 2.2.5. Paliando los incumplimientos en materia de suelos contaminados. 2.2.6. Diluyendo la diferencia entre modificaciones sustanciales y no sustanciales de las actividades contaminantes. 2.2.7. La reducción o eliminación de requisitos administrativos. 2.2.8. La nueva modificación del régimen jurídico de la modificación de actividades. 2.2.9. Confusos cambios de redacción para confesar que no se exige nada más que lo que establezca la legislación básica. 2.2.10. Rebajando, de nuevo, el papel de los órganos ambientales de la CARM. 2.2.11. Retoque a la información pública en el procedimiento de AAI. 2.2.12. La disminución progresiva de los plazos para la emisión del informe municipal. 2.3. Conclusión provisional. 3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 3.1. Una decisiva victoria judicial para la protección de espacios naturales: la marina de cope. 3.2. La protección de las aguas: vertidos directos e indirectos de salmuera al dominio público hidráulico. 3.2.1. Procedimiento sancionador vs medidas extraordinarias de protección del medio ambiente y del dominio público. 3.2.2. Sobre la motivación de la resolución impugnada. 3.2.3. Proporcionalidad de las medidas adoptadas a la luz del principio de precaución o cautela. 3.3. Vertidos. 3.4. Evaluación de impacto ambiental. 4. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente estudio centra su análisis en las últimas novedades normativas y jurisprudenciales manifestadas en la Región de Murcia durante el año 2020. El periodo, marcado por la situación excepcional creada por la pandemia, atestigua manifestaciones normativas de carácter fuertemente regresivo, como se detecta en otras Comunidades Autónomas, y nos deja también el buen sabor de algunas relevantes decisiones jurisprudenciales.

ABSTRACT: The present study focuses its analysis on the latest normative and jurisprudential innovations manifested in the Region de Murcia (Spain) during the year 2020. This period, forever marked by the exceptional situation created by the pandemic, testifies the strongly regressive character of certain normative developments and it leaves us the good taste of relevant jurisprudential decisions related to natural protected areas.

PALABRAS CLAVE: Procedimientos ambientales. Regresión. Covid19. Espacios Naturales.

KEYWORDS: Environmental procedures. Rollbacks. Covid19. Protected Areas.

1. ALGUNOS DE LOS RASGOS MÁS DESTACABLES DE ESTE PERIODO PANDÉMICO: CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

El Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras (BORM, núm. 97, de 28 de abril de 2020) aprobó medidas urgentes relativas al ámbito de las infraestructuras portuarias, el transporte, la vivienda y el urbanismo y la ordenación del territorio. En concreto, su capítulo IV modificó la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (LOTURM). Fue finalmente tramitado y aprobado como Ley 2/2020, de 27 de julio, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras¹. Por su parte, el Decreto-Ley 5/2020, de 7 de mayo, denominado de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de medio ambiente tiene como finalidad, de acuerdo a su propio preámbulo, “... *estimular los canales para que los flujos económicos vuelvan a circular sin resistencias*”. La parte dispositiva del Decreto-Ley queda estructurada en dos capítulos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. El capítulo I, compuesto por un artículo único, dividido en veintitrés apartados, modifica la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia (en adelante, LPAI). Su capítulo II, compuesto igualmente por un artículo único, con un solo apartado, modifica el Decreto número 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido. La disposición transitoria regula, en fin, el régimen de los expedientes en tramitación a la entrada en vigor de este Decreto-Ley, mientras que las disposiciones finales primera y segunda prevén el desarrollo normativo su entrada en vigor. Fue finalmente aprobado como Ley 5/2020, de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de medio ambiente.

Ambas normas llevan a cabo una profunda reforma de muchos de los instrumentos de protección ambiental que contempla la legislación de la CARM y que deberán ser objeto de un detenido análisis. Sin embargo, el carácter fragmentario de las modificaciones y su deficiente técnica legislativa, unido a la falta de memorias o informes que aporten algo de luz y nos ilustren sobre la finalidad y el objeto de estas iniciativas convierten su estudio en una laboriosa tarea de reconstrucción que permita ir calibrando el verdadero efecto producido sobre muy diversas figuras de planeamiento y los instrumentos de la actividad ambiental preventiva. Por ello, en esta ocasión, nos limitamos a reflejar un primer grupo de las modificaciones llevadas a cabo en la LPAI, debiendo dejar para ulteriores esfuerzos un análisis omnicompreensivo del conjunto de las importantes modificaciones acometidas.

¹ BORM, núm. 176, de 31 de julio de 2020.

En una segunda parte, el presente estudio analiza la importante STS, de 21 de octubre de 2020 (ponente: HERRERO PINA), en la que el Alto Tribunal desestima los recursos de casación acumulados de Iberdrola Inmobiliaria SAU y de la Asociación Colaboradora de Propietarios de la AIR Marina de Cope, poniendo freno definitivo a la pretendida revitalización del proyecto urbanístico «Marina de Cope» en el Parque Regional de Calnegre y Cabo Cope. Se da cuenta también de otras decisiones jurisprudenciales emanadas durante el periodo objeto de estudio, así como de la bibliografía publicada que, de una manera u otra, analizan la evolución de la protección ambiental en la Región de Murcia.

2. ALGUNAS MODIFICACIONES EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES DE LA CARM QUE INTRODUCE LA LEY 5/2020, DE 3 DE AGOSTO, DE MITIGACIÓN DEL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL COVID-19 EN EL ÁREA DE MEDIO AMBIENTE

2.1. INTRODUCCIÓN

La *Ley 5/2020, de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de medio ambiente* supone la transformación en ley sin apenas modificaciones del Decreto-ley 5/2020, de 7 de mayo, y lleva a cabo de nuevo una amplia reforma de la *Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (en adelante, LPAD)².

² Suprime también el art. 13 (cap. III: «*Compatibilidad de los usos del suelo y condiciones para la edificación*») del Decreto 48/1998, de 30 de julio, sobre protección del medio ambiente frente al ruido que preveía que “*Todos los instrumentos de planeamiento de desarrollo para los suelos urbano y urbanizable situados junto a autopistas y autovías, cuya redacción se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, habrían de ser informados con carácter previo a su aprobación definitiva por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua a cuyo efecto contendrán una memoria ambiental que contemple el impacto acústico y las medidas para atenuarlo. El contenido de dicha memoria se atenderá a los criterios y directrices señalados en esta norma*” (apdo. 1º). Y, en su apdo. 2º: “*El informe de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua elaborado en cumplimiento del apartado anterior, prestará especial atención a la valoración y prevención del riesgo que los nuevos receptores, especialmente centros docentes y viviendas, pueden correr ante cada ubicación proyectada, las consecuencias ambientales para éstos y la conveniencia o no de realizar una modificación del planeamiento propuesto*”.

Lo cierto es que la LPAI, que en su día derogó la *Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia*³, no supuso en modo alguno un impulso para colmar el evidente “déficit normativo ambiental” de la CARM⁴ sino que, por el contrario, ha sufrido ella

³ La Ley de 1995 y la *Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia* formaban el núcleo de la protección jurídica del medio ambiente en la CARM hasta esos momentos. De la Ley del 92 subsisten algunos artículos, ya que, en su mayor parte, fue derogada por la *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia* (a su vez sustituida por el *Decreto-Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia* que, a su vez, fue derogado por la LOTURM (*Ley 13/2015, de 30 de marzo*), a su vez profundamente modificada, entre otras, por este reciente D-Ley 3/2020.

Nunca más se supo del *Anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad de la Región de Murcia*, que llegó a presentarse en sociedad el 4 de marzo de 2011. También se hizo circular un *Proyecto de Ley regional de Montes* que, del mismo modo, nunca vio la luz. En la CARM mantiene su vigencia del periodo legislativo de los años 90 del pasado siglo la *Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial*.

Un reciente Informe del [Consejo Económico y Social de la Región de Murcia](#) (CES) sobre “Patrimonio Natural y Biodiversidad: Situación Actual y Perspectivas” concluye con la necesidad de aprobar una ley regional que dote de un marco jurídico coherente a la protección de la biodiversidad en la CARM (accesible en internet).

⁴ A nivel de Ley, carecen de desarrollo en la CARM las bases estatales establecidas en la *Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*; la *Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido*; la *Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera*; y, en fin, la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (LPNB). En relación al medio marino está también pendiente de desarrollo la *Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino* y, en lo que afecta a suelos contaminados, se detecta un incumplimiento de la obligación legal que la *Ley 22/2011* dirige a la Administración regional en relación a la determinación de los valores genéricos de referencia (VGR) para la declaración de suelos contaminados, determinación que, en puridad, debería preceder a cualquier planificación en base a la cual se adopten decisiones sobre prioridades de restauración o se requiera a los propietarios de los suelos inventariados, que no contaminados en el sentido de que no han sido declarados, para que descontaminen o se hagan cargo de los costes de descontaminación. En fin, carece de desarrollo legislativo la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*.

En el nivel reglamentario, se detecta falta de desarrollo de las previsiones de la LPAI en materias como, entre otras, el establecimiento de valores límite frente a la contaminación (art. 9 LPAI), la regulación del Registro Ambiental de Actividades (art. 14 LPAI), la determinación de valores límite de emisión de la autorización ambiental integrada (art. 27, especialmente en sus apartados 2º y 3º LPAI), el establecimiento del régimen jurídico, la titulación exigible y la acreditación de los operadores ambientales (art. 134 LPAI).

Cfr. ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., “Retos y transformaciones del Derecho ambiental en el marco de la liberalización de servicios: la experiencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, en CASADO CASADO, L. / FUENTES I GASÓ, J. R. / GIFREU FONT, J. (coords.), *Prestación de servicios, Administraciones públicas y Derecho administrativo. Especial referencia al Derecho ambiental*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2012, pp. 465-502.

misma un calvario de derogaciones parciales y de modificaciones que la han dejado a día de hoy gravemente deformada y, en la práctica, virtualmente inaplicada.

En realidad, desde el mismo momento de su aprobación se puso en práctica una sistemática agenda normativa que la fue desactivando en sus contenidos esenciales. De este modo, se puede reseñar como, el mismo año de su promulgación, la *Ley 13/2009, de 23 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos, tributos propios y medidas administrativas para el año 2010*, en su disposición derogatoria primera, derogó la disposición adicional octava LPAI de modo que quedaban neutralizados los componentes tributarios de naturaleza ambiental que debían conformar el sustrato financiero de la anunciada “nueva” política ambiental. El año siguiente, la polémica *Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas* impuso drásticos recortes a la estructura administrativa de las CARM que afectó, de modo singular, a la Consejería de Medio Ambiente, frustrando así de nuevo su necesario fortalecimiento si debía estar en condiciones de acometer los nuevos y, sobre el papel, ambiciosos retos que la LPAI comportaba. Los intentos de escapar a la disciplina ambiental se hacen manifiestos con la aprobación de la *Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Fomento Económico en la Región de Murcia* que supone, de este modo, una modificación indirecta de la LPAI en cuanto a los denominados «Proyectos estratégicos» (Tít. III, art. 8 —«Régimen Jurídico de los proyectos estratégicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia») al dotárseles de un régimen jurídico excepcional y privilegiado que consigue, en gran medida, obviar los requisitos ambientales⁵.

Por su parte, las *Leyes 5/2013, de 8 de julio, de apoyo a los emprendedores y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la Región de Murcia*; la *Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*; y la *Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública* prosiguen la senda de “simplificación administrativa” y de “eliminación de obstáculos burocráticos” que normalmente acompañan esta labor de deconstrucción del ordenamiento jurídico ambiental, proyectando una imagen negativa sobre sus efectos sobre la actividad económica y transformando sus instrumentos preventivos de control en meros trámites

⁵ Sobre esta cuestión *vid.* VERA JURADO, D. J. (2021), “Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico”, *Revista General de Derecho Administrativo (Iustel)*, núm. 56 (accesible en internet).

formalistas que sólo parecen responder a la voraz propensión de los funcionarios a dificultar el libre desenvolvimiento de las capacidades emprendedoras de una sociedad atenazada por lo que se imagina como una pesadilla de tintes, en ese escenario que se quiere transmitir, entre orwellianos y kafkianos. La paradoja es que quien así razona lleva más de un cuarto de siglo al frente de esa misma Administración que, sin mayor apoyo en informes, estudios o memorias, de ese modo se remeda.

En esa misma senda, la *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia* (en adelante, LOTURM) tuvo como su primer objetivo el de agilizar los trámites en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo. Se pretendió, en definitiva, como objetivo primordial que las actividades económicas cuya implantación precisara licencias, conforme a otras disposiciones ya vigentes sobre liberalización de servicios, pudieran obtenerlas en el menor tiempo posible.

La voluntad del Ejecutivo regional de la CARM para impulsar y obtener posteriormente la convalidación parlamentaria de su agenda desreguladora se plasma en la *Ley 2/2017, de 13 de febrero, 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 tenía su origen en el Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril⁶. La aportación fundamental de esta norma consiste en la eliminación de la "autorización ambiental única" (en adelante, AAU), medida estrella de la LPAI y que nunca llegó a estar en vigor⁷.

Por último, en esta sintética visión evolutiva sobre el régimen jurídico ambiental en la CARM, debe consignarse la aprobación de la *Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad*, que formaba un pack con la *Proposición de Ley, de 2 de julio de 2018, para la creación de la Agencia Regional de Clima y Medio Ambiente (ARCA)*, que

⁶ Sobre el abusivo recurso a la figura del Decreto-Ley para justificar, en este caso, como "extraordinarias y urgentes" lo que no son sino ocasiones aprovechadas para ir plasmando en normas y afianzando las agendas políticas desreguladoras *vid.* Álvarez Carreño, S. M. (2020), "A la sombra de la pandemia: la crisis climática como telón de fondo de las transformaciones actuales del derecho ambiental", *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 37, 2020 (Ejemplar dedicado a: Litigios climáticos: luces y sombras). Accesible en internet.

⁷ En efecto, la LPAI, en su disposición transitoria 2ª ("*Adaptación al régimen de autorización ambiental única*"), establecía el 31 de octubre de 2017 como el plazo a partir del cual serían exigibles sus requerimientos; incluso, su régimen sancionador solo sería aplicable a partir de esa misma fecha "*si las instalaciones estuviesen funcionando antes de la entrada en vigor de la Ley*". Se puede afirmar pues que, en puridad, la LPAI nunca llegó a aplicarse...

finalmente no prosperó por la ruptura de los compromisos políticos que la sustentaban y que, en definitiva, venía a externalizar la gestión administrativa ambiental⁸.

3. ANÁLISIS INDIVIDUALIZADO DE LAS MODIFICACIONES INCORPORADAS A LA LPAI POR LA LEY 5/2020

En las siguientes líneas se aportará un análisis individualizado de las doce primera modificaciones, siguiendo, a efectos de claridad expositiva, el mismo orden y numeración de la Ley 5/2020⁹. La inexistencia de una memoria o de un proyecto de Ley dificulta enormemente la comprensión de la finalidad y el alcance de cada una de las dispersas medidas que se van introduciendo en el texto de la LPAI que, se ha señalado, ha sido sometida a un bombardeo de reformas y amputaciones a lo largo de los últimos años que hace igualmente muy difícil trazar las evoluciones.

Algunas indicaciones, sin embargo, sí proporciona el Preámbulo de la Ley 5/2020 que, en un primer momento, destaca cómo la pandemia obliga a adoptar medidas que solucionen el grave problema social y económico que ha generado. El núcleo de la fundamentación de las medidas de modificación de la Ley ambiental que incorpora queda sintetizado en el siguiente fragmento:

“Esta ley se centra en las medidas urgentes para tratar de ganar eficiencia en los procedimientos de evaluación y autorizaciones ambientales en la planificación administrativa, en la ordenación de usos del territorio y en la utilización de recursos naturales, garantizando a través de estos que, cuando dichas actividades puedan producir efectos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana, se tienen en cuenta los principios de acción preventiva y cautelar, mediante la prevención, corrección y compensación de los impactos en el medio ambiente, teniendo en consideración a su vez el cambio climático.

⁸ Una crónica periodística sobre estas evoluciones en ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2019), “Resucitando al Arca”, *Diario La Verdad*, de 6 de agosto de 2019 (accesible en internet). *Vid. infra* en este mismo estudio la referencia a la STC 161/2019, de 12 de diciembre (ponente: MONTOYA MELGAR), que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado contra esta Ley.

⁹ Por motivos de espacio, se recoge aquí una primera selección de modificaciones que, en un momento posterior, ampliaremos al conjunto de las veintidós introducidas por esta Ley 5/2020. Se dejan pues fuera en esta ocasión las modificaciones de la LPAI que afectan a los arts. 45 («*Instalaciones sometidas a la autorización ambiental única*»), 47 («*Alcance del estudio de impacto ambiental*»), 84 («*Proyectos sometidos a evaluación ambiental de proyectos*»), 85 («*Decisión caso por caso*»), 86 («*Exclusión del trámite de EIA por motivos excepcionales*»), 99 («*Seguimiento y vigilancia de la DIA*») y arts. 100 a 110 sobre «*Evaluación ambiental estratégica*» (en adelante, EAE).

Siempre desde el principio constitucional del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como del deber de conservarlo y la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

De este modo, su cap. I, integrado por un único artículo, incorpora las modificaciones señaladas en cuya exposición seguiremos el mismo orden y numeración de la Ley:

3.1.1. La restricción de la participación de asociaciones ambientalistas

La primera modificación consiste en añadir un nuevo apdo. 4º al art. 3 («Ámbito de aplicación») para introducir las definiciones “*a los efectos de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas y la evaluación ambiental de proyectos*” de “*administraciones públicas afectadas*” (letra a), “*público*” (letra b) y “*personas interesadas*” (letra c). En concreto, respecto de esta última categoría precisa que se entenderá por tales a:

“1.º Toda persona física o jurídica que tenga la consideración de interesado según la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común.

2.º Cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumpla los siguientes requisitos:

I) Que tenga, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por el plan, programa o proyecto de que se trate.

II) Que lleven, al menos, dos años legalmente constituidas y vengan ejerciendo de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines recogidos en sus estatutos.

III) Que, según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que debe someterse a evaluación ambiental”

Como se puede apreciar la definición conecta directamente con las definiciones establecidas en el art. 2 en su relación con el art. 23 de la *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia*

de medio ambiente. Pero tampoco pasa desapercibido que se restringe el concepto definido en la legislación básica estatal al añadir que esos fines estatutarios “puedan resultar afectados por el plan, programa o proyecto de que se trate” y no debe tratarse de una delimitación territorial pues esa ya se establece en el requisito tercero. No se puede predecir el efecto real de la previsión sólo constatar la intencionalidad restrictiva el añadir un plus de exigencia a las asociaciones de protección ambiental para atribuirles la condición de interesadas en un procedimiento ambiental en la CARM.

3.1.2. La incorrecta confusión entre “persona jurídica” y “órgano administrativo” y el rebajado protagonismo de la Consejería de medio ambiente

Se modifica el apdo. 1 del art. 5 («*Cooperación y colaboración interadministrativa*») cuando se prevé que “*las administraciones públicas, así como sus distintos órganos, ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración, de acuerdo con el principio de lealtad institucional*”. La introducción de este añadido en un precepto que permanecía idéntico desde la versión original de la LPAI de 2009 resulta absolutamente incorrecta desde el punto de vista dogmático y sólo puede ser fruto de la voluntad de disciplinar a algún órgano regional (¿la Consejería de medio ambiente?), ignorando de paso algunos principios elementales de los fundamentos de la organización administrativa.

Por otra parte, se modifica el apdo. 4 del art. 5¹⁰ para explicitar que no será en exclusiva la consejería con competencias en medio ambiente la que “... *creará, mantendrá y pondrá a disposición de las distintas administraciones intervinientes en los procedimientos de evaluación o autorizaciones ambientales una plataforma informática que permita la transmisión de documentación y actos administrativos relativos a los mismos, su seguimiento y su acceso público, según determine la normativa sectorial aplicable, a través de internet en el tiempo y forma establecidos en la normativa aplicable, con la excepción, en su caso, de los datos que gocen de confidencialidad*”, sino que esta función la desarrollará “... en

¹⁰ La Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad ya había procedido a añadir un nuevo apartado cuarto a este precepto para establecer que: “De conformidad con legislación básica estatal reguladora del procedimiento administrativo común, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

El órgano peticionario de un informe facultativo deberá fundamentar la conveniencia de solicitarlo y señalar el plazo para su emisión. De no emitirse el informe en el plazo señalado y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora se podrán proseguir las actuaciones”.

colaboración con la consejería competente en informática". Este añadido es la única modificación del precepto que resulta coherente con la intencionalidad de rebajar el ya escaso protagonismo de la consejería ambiental.

3.1.3. El formato electrónico de la documentación

Se introduce un nuevo art. 5 bis por el cual se exige el formato digital de toda la documentación que se incorpore a los procedimientos regulados por la Ley.

3.1.4. Un retoque de la naturaleza, extensión y contenidos de las directrices, planes y programas de protección del medio ambiente

La cuarta modificación anunciada en la Ley como que modifica "*los puntos 1, 2 y 4, y se elimina el punto 3, renumerando correlativamente el punto 4 como punto 3, del artículo 8*", en realidad no hace tal y mantiene en apdo. 3º como preveía el Decreto-Ley. Este error resulta expresivo de la deficiente técnica normativa y de la baja calidad técnica que luce toda esta apresurada reforma.

Las modificaciones de este art. 8 («Directrices, planes y programas al servicio de la política de protección del medio ambiente») se concretan en las siguientes:

- Se elimina del apdo. 1º la referencia al "*corto y medio plazo*" como marco temporal para que las directrices de protección del medio ambiente definan los principios rectores que han de guiar la política regional en materia de calidad ambiental. No se entiende muy bien la eliminación, pero lo cierto es añade indeterminación a los criterios de la política ambiental regional que quedan ahora sin ninguna referencia temporal.
- En relación a ámbito de los planes de protección del medio ambiente, se modifica la referencia en el apdo. 2º a su "*ámbito territorial o sectorial*" para sustituir la expresión por "*planes integrales o sectoriales de protección del medio ambiente*". En definitiva, eliminar la calificación de "territorial" para los planes ambientales de modo que se configure, como efectivamente se intenta, un régimen jurídico distinto y separado de los planes ambientales de los de ordenación del territorio y urbanísticos.

- El erróneamente anunciado como desaparecido apdo. 3º elimina la referencia a que los planes ambientales puedan tener por objeto "*localizar instalaciones o actividades, o contengan limitaciones o determinaciones vinculantes*". En la nueva redacción "*Las directrices, planes y programas del medio ambiente, incluidos los planes autonómicos en materia de residuos, contaminación acústica, o de calidad del aire o contaminación atmosférica, tendrán la consideración de instrumentos de ordenación del territorio cuando tengan por finalidad la regulación de actividades y la coordinación de políticas urbanísticas y medioambientales con incidencia territorial que deban prevalecer sobre otros instrumentos de ordenación del territorio de rango inferior y planeamiento urbanístico, debiendo ajustarse en estos casos a lo establecido en la legislación territorial y urbanística vigente en cuanto tipología, naturaleza, alcance y procedimiento de elaboración y aprobación*".

Dos precisiones adicionales sobre esta nueva redacción: por una parte, la inclusión de los planes de residuos, contaminación acústica, calidad del aire o contaminación atmosférica viene a ser un sucedáneo a modo de desarrollo legislativo de las bases estatales en materias todavía a día de hoy carentes de un verdadero tratamiento por el legislador regional en cumplimiento de la competencia asumida para su desarrollo y eventuales normas adicionales de protección. Por otra parte, repárese en el añadido "*y planeamiento urbanístico*" para subrayar la remisión a la ley urbanística del régimen jurídico de la planificación ambiental cuando ose traspasar ese límite.

3.1.5. Paliando los incumplimientos en materia de suelos contaminados

La modificación del apdo. 1º del art. 9 («Establecimiento de valores límite frente a la contaminación») se limita a añadir respecto de la redacción original una referencia a los "niveles genéricos de referencia" y a "suelos" a modo, de nuevo, de paliativo a la falta de desarrollo legislativo en estas materias en el ámbito de la CARM.

3.1.6. Diluyendo la diferencia entre modificaciones sustanciales y no sustanciales de las actividades contaminantes

En relación a los «*deberes de los titulares de instalaciones y actividades*» contemplados en el art. 12 LPAI se otorga una nueva redacción a la letra d) que hace desaparecer la distinción entre "*modificaciones*

sustanciales" y "*no sustanciales con efectos sobre el medio ambiente*" en relación con el deber de comunicarlas al órgano competente para otorgar las autorizaciones ambientales autonómicas o la licencia de actividad. Nos aventuramos a interpretar que esta desaparición del término "*modificación sustancial*" debe ser la causa de que ahora el deber se concrete en "*comunicar o solicitar autorización, según proceda*"¹¹.

3.1.7. La reducción o eliminación de requisitos administrativos

El art. 15 («Coordinación con el régimen aplicable en materia de industria, energía y minas») resulta modificado en dos apartados. En el primero se añade "*o la presentación, en su caso, de declaración responsable o comunicación*" en coherencia con la expansión de estas figuras a supuestos donde antes se exigía autorización administrativa. Además, se ponen al día en este mismo apdo. las referencias a la Ley del Sector Eléctrico (antes, Ley 54/1997 y, ahora, Ley 24/2013) y a la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (antes, LO 1/1992, de 21 de febrero y, ahora, LO 4/2015).

Por otra parte, se suprime el apdo. 2º que señalaba que "*En el caso de otras instalaciones o actividades no sujetas a autorización industrial, el otorgamiento de la licencia de actividad o su modificación, cuando resulte exigible, precederá a la inscripción en el Registro de Establecimientos Industriales de las industrias sometidas al régimen de comunicación por el Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, de liberalización en materia de instalación, ampliación y traslado de industrias, y su normativa de desarrollo*". Debemos suponer que se elimina la necesidad de obtención de la licencia como requisito para la inscripción en dicho Registro.

3.1.8. La nueva modificación del régimen jurídico de la modificación de actividades

El art. 22 relativo a la «modificación de la instalación o actividad», sucesivamente modificado desde su versión original en 2009 en los años

¹¹ *Vid. infra* en este estudio el apdo. 2. 8 sobre modificación de actividades

2014¹², 2016/2017¹³ y 2018¹⁴ viene a ser objeto de nuevo de una profunda modificación que afecta a sus apdos. 1 a 5 y al 6 y 7 que se eliminan¹⁵.

Se pueden tratar de sintetizar las modificaciones realizadas en el siguiente sentido:

- En el apdo. 1º se define ahora qué debe entenderse por modificación (“Se considerará que se produce una modificación en la instalación cuando, en condiciones normales de funcionamiento, se pretenda introducir un cambio no previsto en la autorización ambiental originalmente otorgada, que afecte a las características, a los procesos productivos, al funcionamiento o a la extensión de la instalación”) para, a continuación, clasificarlas en “sustanciales” y “no sustanciales”, que era a lo que se limitaba este apdo. en su redacción original.

El cambio puede tener su trascendencia en la medida en que parece interpretar que, en la medida en que las modificaciones estuvieran previstas en la autorización inicial, estas ya no se considerarán modificaciones a los efectos de aplicar este régimen jurídico. Es decir, serían modificaciones materiales, reales u objetivas, pero no modificaciones formales o jurídicas al quedar así cubiertas por esta redacción.

- El apdo. 2º se limita ahora a afirmar que, a las instalaciones sometidas a la AAI, se les aplicará el régimen jurídico relativo a sus posibles modificaciones previsto en la legislación básica del Estado.

¹² Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, disposición final 2. 1.

¹³ 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, art. 3. 4. Posteriormente incorporado con la misma numeración a Ley 2/2017, de 13 de febrero, 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.

¹⁴ Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad, art. 23. 4. La STC 161/2019, de 12 de diciembre, declara que no es inconstitucional siempre que sea interpretado en los términos de su FJ 7º.

¹⁵ El Decreto-Ley 5/2020 anunciaba también la eliminación de un apdo. 8º que, sin embargo, no constaba en ninguna de las diferentes versiones de la Ley.

- El apdo. 3º, del mismo modo, se limita a afirmar que “Las modificaciones de instalaciones sujetas a autorización ambiental sectorial precisarán de autorización del órgano autonómico competente en todo caso”
- El apdo. 4º establece los requisitos para que una modificación pueda considerarse “no sustancial”: “a) Cuando se trate de instalaciones de tratamiento de residuos: i) Aquellas que supongan una modificación de maquinaria o equipos, pero no impliquen un proceso de gestión distinto del autorizado. ii) Las que supongan el tratamiento de residuos de características similares a los autorizados, siempre que no impliquen un incremento del 25 % en la capacidad de gestión de residuos peligrosos, del 50 % en la capacidad de gestión de residuos no peligrosos o procesos de gestión distintos de los autorizados; b) Para instalaciones que conlleven actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (grupos A y B) aquellas que supongan una modificación o reemplazo de maquinaria, equipos o instalaciones por otras de características similares, siempre que no suponga la inclusión de un nuevo foco A o B que suponga un incremento superior al 35 % de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que siguen en la autorización o del total de las emisiones atmosféricas producidas; c) En las actividades que generen vertidos tierra-mar, aquellas que no supongan un incremento superior al 25 % del caudal de vertido o del 25 % de la concentración de cualquier sustancia contaminante, y, en todo caso, siempre que no se introduzcan nuevos contaminantes ni se superen los valores límite de emisión establecidos en la autorización original; d) En todo caso las modificaciones que no modifiquen o reduzcan las emisiones, vertidos o capacidad de gestión de residuos de las instalaciones citadas en los apartados a), b) y c) anteriores”.

La novedad estriba, respecto de la reforma realizada en 2018 que fue la que ya reinterpretó al alza las posibilidades de incremento del impacto contaminante de la instalación sin que se considerara modificación sustancial, en añadir como no sustancial la modificación que suponga hasta un 25 % más del caudal de vertido o de un 25 % más de concentración de alguna sustancia contaminante.

- Por último, el apdo. 5º se limita a establecer que el resto de modificaciones deben ser consideradas sustanciales.

Dos consideraciones adicionales deben hacerse en relación a la modificación realizada. La primera deriva del hecho de la ampliación de los supuestos en los que una modificación que incrementa de manera significativa el impacto ambiental no es, sin embargo, considerada sustancial. La segunda, en la misma línea, destaca la eliminación de la previsión que se contenía en el eliminado apdo. 7º por la que "*Cuando la modificación por sí misma esté sometida a evaluación ambiental de proyectos, la modificación se considerará sustancial en todo caso*".

3.1.9. Confusos cambios de redacción para confesar que no se exige nada más que lo que establezca la legislación básica

El art. 26 LPAI ve modificado la definición de su objeto que en la redacción original rezaba *«autorizaciones que incorpora la autorización ambiental integrada»* y que pasa a hora a denominarse *«condiciones de la autorización ambiental integrada»*. Este cambio de denominación anuncia la modificación de sus apdos. 1º y 2º y el añadido de un nuevo apdo. 4º¹⁶.

Sin embargo, en verdad el apdo. 2º no resulta modificado y permanece en su redacción original¹⁷, en un nuevo error que viene de nuevo a constatar la deficiente técnica normativa y la improvisación de esta nueva reforma de la ley ambiental de la CARM.

A fuer de ser exhaustivos, se puede destacar la modificación de la redacción del apdo. 1º que ahora precisa que a la AAI conlleva el otorgamiento de la autorización además de las de residuos y vertidos a las aguas continentales y litorales, la de "*los vertidos al sistema integral de saneamiento*" y, sobre contaminación atmosférica, viene a expresar la necesidad de obtener también la autorización "*... así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidos las referentes a los compuestos orgánicos volátiles*" cuando en la redacción original de la LPAI se aludía simplemente a que la AAI incluía la autorización de "*... actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera*".

¹⁶ No se ve afectado el apdo. 3º: "*La autorización ambiental integrada podrá establecer condiciones que resulten precisas para la restauración del espacio afectado una vez producida la cesación de la explotación, en particular mediante la adopción de las medidas necesarias para evitar los riesgos de contaminación*".

¹⁷ Art. 26. 2: "*La autorización ambiental integrada se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deban exigirse para la ocupación o utilización del dominio público, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente en materia de aguas y costas y demás normativa que resulte de aplicación*".

En definitiva, en nuestra consideración, el núcleo esencial de esta modificación se resume en afirmar que *“Mientras la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el ámbito de sus competencias no desarrolle las normativas sectoriales que afectan a las materias objeto de autorización ambiental integrada en la implantación de instalaciones o actividades, la consejería competente en medio ambiente no exigirá otras autorizaciones o requisitos normativos distintos a los establecidos por la legislación estatal sectorial que en cada caso corresponda y por esta ley”* (apdo. 4º). La pregunta es: ¿Y cuáles son los que exige esta Ley?...

3.1.10. Rebajando, de nuevo, el papel de los órganos ambientales de la CARM

En relación a la «solicitud de AAI» el art. 31, ya modificado en los años 2014, 2016/2017 y 2018 mediante la legislación a que se ha hecho *supra* referencia, viene de nuevo a recibir nueva redacción para expresar, en definitiva, que el legislador regional se remite *in toto* y exclusivamente a la legislación estatal básica, sin especificar como hacía la redacción de la LPAI original (apdo. 1º) y, por otra parte, facilitar al promotor la presentación de la documentación para la obtención de la AAI al permitirle hacerlo, cuando el proyecto esté sujeto a EIA simplificada autonómica, en un momento posterior a que se haya emitido el informe de impacto ambiental.

3.1.11. Retoque a la información pública en el procedimiento de AAI

El art. 32 que regula el trámite de información pública dentro del procedimiento de AAI no viene a introducir modificaciones sustanciales a pesar de su amplitud (afecta a los apdos. 1 y 3 y añade dos nuevos apdos. 4 y 5)¹⁸. Los cambios tienen *prima facie* una naturaleza meramente redaccional. Así, si antes el apdo. 1º afirmaba que *“El procedimiento de autorización ambiental integrada comprenderá en todo caso un trámite de información pública que permita a cualquier persona física o jurídica examinar el expediente o la parte del mismo que se acuerde”*, en la actualidad se afirma que *“El procedimiento de autorización ambiental integrada comprenderá en todo caso un trámite de información pública que permita a cualquier persona física o jurídica examinar el expediente, exceptuándose de este trámite aquellos datos de la solicitud que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, gocen de confidencialidad”*. Una remisión a la confidencialidad regulada por “las disposiciones vigentes” que, si por una parte, reduce la discrecionalidad que permitía la redacción original; por otra,

¹⁸ La modificación sustancial consistió en la eliminación en su antiguo apdo. 4º del derecho de los vecinos a ser consultados sobre los proyectos de AAI que afectarían a su municipio que fue perpetrada mediante la reforma 2016/2017.

no deja de plantear interrogantes sobre el alcance y extensión de la declaración de confidencialidad que, en todo caso, debe ser por vía legal o reglamentario, excluyéndose la posibilidad de que dicha declaración se lleve a cabo por simple acto administrativo.

3.1.12. La disminución progresiva de los plazos para la emisión del informe municipal

El art. 34 («Informe del ayuntamiento») ve modificado su apdo. 3º en línea de continuidad con la reducción de plazos que de modo intenso supuso la reforma 2016/2017 de la LPAI. Si en la redacción original el Municipio disponía de dos meses “desde la recepción del expediente” para emitir su informe y en caso de incumplimiento, tras requerimiento del “*órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada*”, disponía de un plazo adicional de un mes; en 2016/2017 el plazo suplementario quedaba reducido a “*veinte días naturales*”. Ahora, el plazo de emisión del informe se limita a un mes. La no emisión en plazo del informe municipal, en la redacción original de la LPAI, no impedía su incorporación tardía al procedimiento, en cuyo caso debía ser tenido en consideración por el órgano competente (antiguo apdo. 5º). En 2016/2017 se elimina esta posibilidad, dejándose la única opción de la continuación de las actuaciones (actual apdo. 3º cuya redacción proviene de la reforma de 2016/2017 que añade que el requerimiento realizado al municipio deberá comunicarse al promotor).

Si finalmente el municipio no hubiera emitido el informe, sería el órgano autonómico competente el que lo supliría “*en la fijación de las condiciones relativas a la competencia local, que se establecerán de conformidad con la normativa que resulte aplicable*” (antiguo apdo. 6º, hoy suprimido).

3.2. CONCLUSIONES PARCIALES Y PROVISIONALES SOBRE EL ALCANCE DE LA REFORMA REALIZADA

Como se ha ido señalando, son muchos los riesgos no sólo ambientales sino incluso para el propio Estado de Derecho que plantean algunas de las modificaciones realizadas y que requieren de la doctrina iusambientalista un esfuerzo de reconstrucción teórica que permita valorar globalmente esta cascada de cambios parciales que, desde una óptica fuertemente desreguladora, ponen en riesgo nuestro futuro en común. ¡Qué ardua la reconstrucción del puzzle cuando las reglas del juego están escondidas!

El Derecho ambiental, inserto de este modo en un proceso de deconstrucción desde paradigmas neoliberales, está actuando de nuevo como terreno de prueba de muchas de las transformaciones que, en virtud de diversos factores, está experimentando el ámbito y el papel reservado a los poderes públicos en su misión de garantizar objetivos de interés general.

Ciertamente, los responsables políticos se encuentran constantemente en la encrucijada que supone encontrar un adecuado equilibrio entre la libertad y los derechos de los individuos, de la industria y de las empresas, por una parte, y la necesidad de reducir el riesgo de efectos adversos para el medio ambiente y la salud humana, por otra. Por ello, hace ya tiempo que la Comisión europea apeló al necesario equilibrio de intereses con el fin de justificar la adopción de las medidas proporcionadas, no discriminatorias, transparentes y coherentes, lo cual exige un proceso de toma de decisiones estructurado que cuente con información científica pormenorizada y con datos objetivos de los que la modificación de la LPAI queda completamente ayuna.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

La jurisprudencia ambiental dictada por el TSJ de Murcia durante este 2020 ha sido cuantitativamente importante, aunque cualitativamente no sean apreciables aportaciones de sustancial relevancia. Nos limitaremos por ello a comentar brevemente las de mayor interés, ofreciendo una relación completa de estas al final del capítulo.

4.1. UNA DECISIVA VICTORIA JUDICIAL PARA LA PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES: LA MARINA DE COPE

Merece la pena comenzar haciendo referencia al que puede considerarse, a nivel ambiental y para la Región de Murcia, el acontecimiento judicial más relevante del año 2020: la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), núm. 1369/2020, de 21 de octubre (ponente: HERRERO PINA), en la que el Alto Tribunal desestima los recursos de casación acumulados de Iberdrola Inmobiliaria SAU y la Asociación Colaboradora de Propietarios de la AIR Marina de Cope, poniendo freno definitivo a la pretendida revitalización del proyecto urbanístico Marina de Cope en el Parque Regional de Calnegre y Cabo Cope. La sentencia del Tribunal Supremo pone fin a dos décadas de contiendas judiciales —de ahí que no se puedan analizar aquí el total de las resoluciones que nutren la problemática entorno a la Marina de Cope— para cuya mejor comprensión entendemos necesario ofrecer, al menos, una síntesis de los principales hitos del periplo judicial de estos últimos años.

Para contextualizar la sentencia objeto de análisis el punto de partida no puede ser otro que la descripción del lugar de los hechos: el Parque Regional Calnegre y Cabo Cope. Ubicado en el sur de la Región de Murcia,

junto al mar Mediterráneo, cuenta con una extensión de 2.665 hectáreas distribuidas entre los municipios de Lorca y Águilas caracterizadas por una singularidad ambiental y paisajística única que combina monte mediterráneo con playas, acantilados, zona de saladar, ramblas y dunas fósiles. Sin embargo, sus características naturales no impidieron que en 1974 se erigiese escenario de la oposición social a la instalación de una central nuclear por parte de Hidroeléctrica Española, cuya puesta en marcha quedaba prevista para 1980. La oposición de los vecinos de entonces, la caída de la demanda eléctrica y la moratoria nuclear pusieron término a un proyecto que nunca salió de los planos. Si bien, el paraje donde la compañía eléctrica había planeado situar la central nuclear sirvió después para que los propietarios mayoritarios de los terrenos sitos en la Marina—Iberdrola Inmobiliaria SAU y la Asociación Colaboradora de Propietarios de la AIR Marina de Cope—pretendiesen levantar un complejo urbanístico de enormes dimensiones conocido como Marina de Cope. Un proyecto urbanístico que en su día se promovió tanto por el Gobierno Regional, como por los Ayuntamientos de Águilas y Lorca, defendiendo, como veremos, la autonomía de los planes urbanísticos municipales y rechazando la doctrina jurisprudencial sobre la anulación en cascada de las normas urbanísticas.

La biodiversidad y los valores ecológicos, paisajísticos y geomorfológicos de la zona han merecido su protección legal desde el año 1992 como parte del Parque Regional de Cabo Cope-Puntas de Calnegre. En concreto, la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, en su disposición adicional 3ª. tres, declaró como parque regional el espacio de Calnegre y Cabo Cope, estableciendo en su anexo los límites del denominado "Parque regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre". Si bien, dicha declaración se llevó a cabo sin la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), acogiéndose para ello a las disposiciones de la entonces vigente Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre. Treinta años después, la ausencia del PORN se mantiene.

En el año 2001, La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, introdujo un ajuste territorial que afectaba de lleno a esta zona. Su disposición adicional 8ª concretaba que "los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la disposición adicional 3ª y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de

Gobierno de 28 de julio de 2000". Por tanto, vía disposición adicional, los límites territoriales del Parque regional de Calnegre y Cabo Cope se redujeron a los límites de los LICs aprobados por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, (que se proponía como LICs, los espacios naturales de Cabo Cope y Calnegre)¹⁹.

La minoración de 11.000 hectáreas de la red básica regional de espacios protegidos —que afectaba entre otros a terrenos del Parque regional de Cabo Cope y Puntas de Calnegre desprotegiendo la Marina de Cope— llegó hasta el TC de la mano del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso. Once años después de la interposición del recurso, el Constitucional dictaba la STC 234/2012, de 13 de diciembre, declarando nula e inconstitucional la disposición adicional 8ª del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, que daba cobertura a esta desprotección²⁰. Sin embargo, lo dilatado del tiempo transcurrido hasta la declaración de nulidad permitió que la Marina de Cope fuera de declarada Actuación de Interés Regional (AIR) mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2004, en desarrollo de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (aprobadas por Decreto

¹⁹ El Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, designó lugares de importancia comunitaria en la Región de Murcia, "susceptibles de ser aprobados por la Comisión Europea y declarados como zonas especiales de protección, con una superficie total de 164.066 hectáreas de superficie terrestre y 185.279 hectáreas de superficie marina, de conformidad con el artículo 4 del Real Decreto 1.997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres". Entre esos LICs se incluían "ES6200012 Calnegre" y "ES6200031 Cabo Cope".

²⁰ A fin de aclarar por qué el fallo de la STC 234/2012, de 13 de diciembre, se refiere a la Ley de 2005 y no a la de 2001 debe tenerse en cuenta que la Disposición adicional 8ª de la LSRM, objeto del recurso de inconstitucionalidad, fue formalmente derogada, como el resto de la Ley murciana 1/2001, en la que se incardinaba, por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (apartado 1 de su disposición derogatoria). A pesar de ello, tratándose de un texto refundido, el efecto derogatorio se explica precisamente por la incorporación al nuevo texto, entre otras, de la propia Ley murciana 1/2001, lo que se concreta, por lo que ahora interesa, en que la Disposición adicional 8ª del texto refundido de forma que, al tiempo de dictarse la sentencia de referencia, la Disposición adicional 8ª mantenía intacta la dicción de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2001 contra la que se dirigió, en su momento, el recurso. Por lo que, parafraseando la STC 173/2005, de 23 de junio, FJ 1 a), la derogación del concreto precepto recurrido "no conlleva en esta ocasión la extinción sobrevenida del objeto del proceso", toda vez que el precepto impugnado de la Ley murciana 1/2001 "ha sido reproducido literalmente, con la misma numeración ... en el nuevo texto refundido" (*Vid.* STC 234/2012 de 13 de diciembre, FJ 2).

57/2004, de 18 de junio)²¹²². La AIR se plantó por el Ejecutivo Regional como una actuación integral, respetuosa con el medio ambiente y potenciadora del turismo de calidad, con una oferta hotelera importante. En realidad, la AIR Marina de Cope proyectaba la construcción de un complejo residencial y hotelero con una marina deportiva e instalaciones como campos de golf para una población aproximada de unas 50.000 personas, que ha sido objeto de una sucesión encadenada de resoluciones judiciales en contra que han dinamitado su fracasado intento de ejecución (TSJ-Directrices, Tribunal Supremo-Directrices, Tribunal Constitucional y TSJ-Air Marina de Cope, TSJ Modificaciones Planes Generales).

En primer lugar, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2004, por el que se declaró como AIR la Marina de Cope, fue recurrido por Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral ante el TSJ de Murcia que, en su Sentencia núm. 428/2013, de 31 de mayo, anuló el Acuerdo recurrido. Lo fundamental de esta sentencia, además de en su contenido, radica en su firmeza, puesto que en su momento no fue recurrida por ninguna de las partes deviniendo firme. El siguiente paso vino de la mano de una pretendida modificación de los Planes Generales de Águilas y Lorca en desarrollo de la Actuación de Interés Regional. En concreto, mediante la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de 12 de agosto de 2011, se aprobaban definitivamente las modificaciones de los PGMO de Lorca y Águilas recalificando los terrenos de la Marina de Cope que pasaban ahora a ser urbanizables. Estas modificaciones del planeamiento municipal fueron objeto de anulación por parte del TSJ de Murcia y, como veremos, tras un largo camino esta decisión ha sido confirmada por el TS mediante Sentencia núm. 1369/2020, de 21 de octubre de 2020, cuyo análisis nos ocupa²³.

²¹ Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (BORM, núm. 145, de 25 de junio de 2004). En sus artículos 34 y 35 establecen como actuación estratégica una Actuación de Interés Regional en Marina de Cope, con carácter unitario garantizando una ejecución integrada y una gestión viable.

²² Resolución de 28 de julio de 2004 de la Vicesecretaría de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2004, por el que se declara como Actuación de Interés Regional la Marina de Cope (BORM, núm. 186, de 12 de agosto).

²³ La sentencia de 25 de enero de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en los recursos acumulados 909/2011 y 518/2012, se produce tras haberse dictado la STS núm. 1646/2018, de 20 de noviembre, en el recurso núm. 294/2017, que declaró la nulidad de la sentencia inicial de la Sala de instancia y ordenó la devolución del procedimiento para que con retroacción de actuaciones se procediera a dictar nueva sentencia dando expresa respuesta a la causa

A modo de síntesis, son dos los actos administrativos que van a dar lugar al capítulo de actuaciones judiciales que finalizan en la STS de 21 de octubre de 2020, concretamente:

- - 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.
- - 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 T.R. de las modificaciones de los Planes Generales de Águilas y Lorca en desarrollo de la AIR Marina de Cope.

Ambas disposiciones fueron recurridas por Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral ante el TSJ de Murcia que, mediante Sentencia núm. 742/2016, de 28 de octubre, declaraba su nulidad por entenderlas contrarias a derecho²⁴. La decisión del TSJ de Murcia fue

de inadmisibilidad alegada por los citados recurrentes. La Sentencia de 25 de enero de 2019 contiene el siguiente fallo: “Se desestima la causa de inadmisibilidad alegada por Marina de Cope S.L. y por la Asociación Colaboradora de Propietarios de la Actuación de Interés Regional Marina de Cope y se estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral, contra 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 dicha AIR 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 y contra la Orden de la propia Consejería de 9 de marzo de 2012, relativa a la Toma de Conocimiento del T.R. de las citadas modificaciones y, en consecuencia, anulamos dichos actos por no ser conformes a derecho; sin costas.

²⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección primera), núm. 742/2016, de 28 de octubre, recursos acumulados núm. 909/2011 y 518/2012, en cuyo fallo se acuerda: “Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral, contra 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 dicha actuación de interés regional a reserva del cumplimiento de las determinaciones que se contenían en el Informe del Subdirector General de Urbanismo y

recurrida en casación por Marina de Cope S.L. y por la Asociación Colaboradora de Propietarios de la Actuación de Interés Regional Marina de Cope alegando incongruencia omisiva en la resolución al no dar respuesta expresa a la causa de inadmisibilidad que las partes alegaron en su momento (y cuyo contenido examinamos más adelante en nota al pie). La pretensión de las recurrentes resultó estimada por el TS que, mediante su Sentencia núm. 1646/2018, de 20 de noviembre, declaró la nulidad del pronunciamiento del TSJ de Murcia de 2016, ordenando la devolución del procedimiento a la Sala de instancia, para que, con retroacción de las actuaciones y libertad de criterio, procediese esta a dictar nueva sentencia, dando expresa respuesta al conjunto de las pretensiones planteadas por las partes.

Se llega de este modo a la Sentencia del TSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 25 de enero de 2019, cuyo fallo reconoce como nulas, una vez más, las Ordenes de la Consejería de Obras públicas y Ordenación del Territorio de 12 de agosto de 2011 y 9 de marzo de 2012. La resolución se divide en dos partes claramente diferenciadas. De un lado, el Tribunal se pronuncia sobre la causa de inadmisibilidad alegada por Marina de Cope S.L. y por la Asociación Colaboradora de Propietarios de la Actuación de Interés Regional Marina de Cope, y de otro, resuelve de nuevo las pretensiones originales que motivaron su sentencia de 2016: la pretendida declaración de la nulidad de las Ordenes recurridas por inconstitucionalidad y nulidad sobrevvenida.

Dejando de lado la cuestión atinente a la causa de inadmisibilidad, nos centramos en exclusiva en el tratamiento jurídico de la cuestión de fondo²⁵.

Ordenación del Territorio de 27 de junio de 2011 y contra la Orden de la propia Consejería de 9 de marzo de 2012, relativa a la Toma de Conocimiento del T.R. de las citadas modificaciones y, en consecuencia, anulamos dichos actos por no ser conformes a derecho”.

²⁵ El TSJ de Murcia sintetiza los elementos fundamentales para pronunciarse sobre la causa de inadmisibilidad alegada advirtiendo que lo realmente relevante a tal fin es concretar si “el acuerdo de suspender la eficacia de las citadas Ordenes puede incardinarse en el supuesto contemplado en el artículo 34.2 de la Ley, es decir, si este nuevo acto es dictado en reproducción, confirmación o ejecución de las indicadas Ordenes, lo que no acontece, o guarda con ellas «cualquier otra conexión directa»”, circunstancia esta última que al entender del Tribunal “tampoco se estima suficiente para obligar a la parte a ampliar su recurso a un acto que en principio le resulta más favorable que los inicialmente impugnados ya que la estimación de su recurso frente a este haría que recobraran su eficacia los inicialmente impugnados y que además es susceptible de ser impugnado de forma autónoma según se indica en la propia Resolución de 31 de julio de 2014”, motivos estos por los que por los que el TSJ de la Región de Murcia acuerda desestimar la causa de inadmisibilidad. *Vid.* TSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia de 25 de enero de 2019 (FJ 1).

En este sentido, debemos destacar que, en realidad, el TSJ viene a reiterar tanto los argumentos que al respecto brindaba en su Sentencia núm. 742/2016, de 28 de octubre, como los recogidos en la Sentencia núm. 428/2013, de 31 de mayo, por la que se determinaba la nulidad del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2004, por el que se declaró como AIR la Marina de Cope. El TSJ recupera en sus reflexiones la importancia que para el caso concreto tiene la STC 234/2012, de 13 de diciembre, y, en particular, los efectos que de esta se derivan para la delimitación territorial de la AIR y que conducen de forma inexorable a su nulidad (de la AIR).

Los motivos que condujeron al TC a declarar inconstitucional y nula la disposición adicional 8ª del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, se limitaron a razones de seguridad jurídica, al entender que esta provocaba una incertidumbre insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento. En este sentido, señalaba el Constitucional que “la disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad genera inseguridad jurídica sobre todos sus destinatarios lo que supone, dado su ámbito material, generar inseguridad jurídica, en último término, sobre todos los ciudadanos en cuanto a las concretas partes del territorio autonómico acreedoras de protección ambiental, con las consecuencias de todo orden que ello conlleva, en particular en un ámbito en el que está en juego la realización de un bien constitucional como la preservación del medio ambiente *ex art. 45 CE*”²⁶. Como adelantábamos, los efectos derivados del fallo del Constitucional resultaron esenciales para alcanzar el razonamiento principal de la STSJ de Murcia núm. 7/2019, de 25 de enero, repetido posteriormente y en identidad de términos por el TS en la sentencia de 2020.

El TSJ de Murcia pone el acento en el hecho de que para la delimitación del ámbito territorial de la AIR se tuviera en cuenta la existencia de dos LICs, Cabo Cope y Calnegre; y en particular, en que la propuesta como LICs de estos espacios naturales se llevara a cabo mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, al que daba cobertura la disposición adicional 8ª de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. Resulta obvio —y así lo entendió el Tribunal— que, si dicha disposición resultó anulada por la STC 234/2012, de 13 de diciembre, la delimitación del ámbito de la AIR, después de esto, carecía de todo valor. Para fundamentar esta conclusión, el TSJ parte de las consideraciones vertidas por el TC respecto del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000 del que destaca que, al carecer de las precisiones necesarias, “hace imposible conocer el efecto real de la redelimitación supuestamente operada sobre los espacios naturales protegidos”. Por ello el TSJ concluye que en la propuesta como

²⁶ STC 234/2012, de 13 de diciembre, (FJ 8).

LICs, de los espacios naturales de Cabo Cope y Calnegre, “falta un elemento básico como es la concreta y adecuada delimitación del área de actuación en relación con su protección medioambiental, en su caso, para poder determinar si procede la declaración como AIR con las consecuencias inherentes a la misma”²⁷.

La anulación de la disposición adicional 8ª de la Ley del Suelo de la Región de Murcia conlleva la restauración, con plena vigencia, de los límites del Parque Regional costero - litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre establecidos en el Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio. Esto permite entender que en el ámbito territorial de la AIR se incluiría todo o parte del Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, determinándose con ello la nulidad de dicho instrumento al no tener en cuenta los límites establecidos para dicho espacio natural en la Ley de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. No siendo posible hacer una delimitación de la AIR basada en los LICs declarados por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, pues estos perdieron su virtualidad como consecuencia de la anulación de la disposición que les dio cobertura mediante la STC 234/2012, de 13 de diciembre. Por lo tanto, y así lo entiende el TSJ, la declaración de nulidad de la AIR Marina de Cope conduce necesariamente a la declaración de nulidad de las Ordenes impugnadas al quedar sin cobertura legal las pretendidas modificaciones de planeamiento.

Como señala Salazar Ortuño, “del contenido de la sentencia resalta la importancia que se da a la intervención del Tribunal Constitucional para generar una nulidad en cascada de los instrumentos urbanísticos basados en una desprotección del espacio natural protegido contraria a Derecho. Nulidad a la que se siguen oponiendo algunos propietarios de terrenos en el Parque Natural, que siguen pretendiendo a toda costa la vigencia de los planes urbanísticos por encima de la protección dispensada por la figura de Parque Regional pese a la contundencia de las Sentencias del TSJ murciano, y que volvieron a recurrir en casación la referida sentencia”²⁸. Se refiere el autor a Iberdrola Inmobiliaria SAU y a la Asociación Colaboradora de Propietarios Marina de Cope que, a fin de salvaguardar sus intereses urbanísticos en la zona, promovieron sendos recursos de casación frente a la STS 25 de enero de 2019, hoy resueltos por el TS en su Sentencia núm. 1369/2020, de 21 de octubre de 2020 (Ponente: HERRERO PINA).

²⁷ STSJ de Murcia, núm. 7/2019, de 25 de enero, (FJ 2).

²⁸ SALAZAR ORTUÑO, E., “Jurisprudencia ambiental en la Región de Murcia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, núm. 1, 2019, p. 9.

Nos centramos a continuación en el argumento principal de los recurrentes que, con algunos matices diferenciados, sostienen, como pilar fundamental de su postura, la autonomía de los planes urbanísticos municipales, rechazando la doctrina jurisprudencial sobre la anulación en cascada de las normas urbanísticas. Así pues, afirman que las modificaciones de planeamiento anuladas por el TSJ de Murcia tienen, en realidad, cobertura legal en las Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia aprobados por Decreto 57/2004, de 18 de junio, que continúan vigentes. En este sentido, se defiende que la ordenación anulada es propia e independiente de la AIR y que tales modificaciones no se han producido automáticamente a través de la AIR, sino mediante la propia aprobación autónoma de los procedimientos de modificación de dichos planes generales, habiéndose sometido la concreta ubicación de usos sobre el territorio a la correspondiente Evaluación Ambiental Estratégica. Sin embargo, dichas afirmaciones no se sostienen, y así lo entiende el TS, ni a la luz del título dado a la orden ni mucho menos el contenido de sus fundamentos. Así, entiende el Alto Tribunal que la rúbrica brindada a la Orden,—a saber, Orden de Aprobación definitiva de las Modificaciones de los Planes Generales de Águilas y Lorca en desarrollo de la AIR Marina de Cope— es bastante significativa, pero mucho más lo es el fundamento de derecho tercero de la Orden en el que se indica expresamente que “la modificación tiene por objeto el cambio de clasificación del suelo en los términos municipales de Águilas y Lorca para el desarrollo de la Actuación de Interés Regional Marina de Cope.

Las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (aprobadas por Decreto 57/2004), en sus artículos 34 y 35 establecen como actuación estratégica una AIR en Marina de Cope, con carácter unitario garantizando una ejecución integrada y una gestión viable. Marina de Cope, en desarrollo de las citadas DPOL se declaró como AIR Actuación de Interés Regional mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2004 que se planteaba como una actuación integral promovida por la Administración Regional, respetuosa con el medio ambiente y potenciadora del turismo de calidad con una oferta hotelera importante. Por tanto, con la presente modificación se consideran que quedan cumplidas las exigencias de la AIR “Marina de Cope” y de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial de la Región de Murcia”.

Visto lo anterior, resulta manifiesto “que las modificaciones en cuestión no responden solo a las referidas Directrices y Plan de Ordenación Territorial, sino que resultan determinantes las previsiones de la correspondiente AIR Marina de Cope en la que se plasma la actuación integral y sus condiciones correspondientes, lo que se refleja en la propia Orden impugnada en las constantes referencias a las previsiones de la

AIR”²⁹. Por lo tanto, concluye el TS, las modificaciones cuestionadas no responden a cualquier desarrollo de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial sino a un concreto desarrollo plasmado en la AIR “Marina de Cope”, con las definiciones condiciones y alcance establecidos en la misma, y esa es su cobertura normativa y la que debe examinarse cuando se valora su legalidad”³⁰. De acuerdo con esto, debe entenderse que las modificaciones aprobadas constituyen el desarrollo de la AIR, que se produjo en aplicación de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial, que constituye un concreto desarrollo de tales normas y el marco que sirve de concreta cobertura a las modificaciones controvertidas. Así, resultando de lo que se acaba de exponer la indudable proyección de la AIR en la regulación por las Ordenes impugnadas al modificar los Planes Generales de Águilas y Lorca, que asume sus previsiones, el TS entiende plenamente aplicable la doctrina jurisprudencial sobre la anulación en cascada de las normas urbanísticas, “en cuanto la anulación de la AIR priva de cobertura normativa tales modificaciones, que, debemos reiterar, no son mero desarrollo de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial sino de una determinada concreción de los mismos plasmada en la AIR”³¹.

La segunda cuestión de interés se centra en la pretendida infracción del art. 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre y del art. 36.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que ambas recurrentes alegan. Tanto Iberdrola Inmobiliaria SAU, como la Asociación Colaboradora de Propietarios de la Actuación de Interés Regional Marina de Cope defienden que, al tiempo de dictarse la STSJ de Murcia de 25 de enero de 2019, no existía ninguna declaración de parque regional válida que permitiera, de forma automática, declarar la ilegalidad de la modificación de los Planes Generales de Ordenación Urbana de Águilas y de Lorca por afectar a dicho espacio natural protegido. Para defender esta postura, las recurrentes argumentan que, tras la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional 8ª del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia de 2005, no puede tomarse en consideración la declaración del Parque Regional Costero Litoral de Calnegre y Cabo Cope, puesto que esta habría caducado al año de su aprobación por la disposición adicional 3ª de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, por falta de aprobación del correspondiente PORN en dicho plazo, invocando incluso la inconstitucionalidad de dicha disposición adicional 3ª al no justificar la utilización de la excepcional declaración del Parque Regional sin la previa aprobación del PORN.

²⁹ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), núm. 1369/2020, de 21 de octubre. (FJ 2).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem* (FJ 2, *in fine*).

Los argumentos de las recurrentes decaen a la luz de una línea jurisprudencial conocida y consolidada. Son muchos los pronunciamientos que señalan que la falta de aprobación del correspondiente PORN en plazo, cuando la previa declaración de Parque se ha producido por Ley —tal y como ocurre en el supuesto que nos ocupa— produce únicamente la ineficacia de dicha norma (de forma que la declaración que contiene no puede desplegar efectos), pero en modo alguno supone su desaparición o derogación. La declaración subsiste, aunque no pueda materializarse mientras no se determinen las condiciones precisas para hacerla efectiva y recobrará su plena eficacia con la aprobación, aunque sea extemporánea, del correspondiente PORN, siempre que no se hayan modificado las previsiones legales que llevaron a la declaración³². Este razonamiento, otras veces empleado por el TS, en combinación con el art. 23.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre³³, conduce al Alto Tribunal a reconocer “subsistente, por lo tanto, la declaración de Parque regional efectuada por Ley 4/1992 y a falta del correspondiente PORN, de la misma manera que la declaración resulta ineficaz al no poderse llevar a efecto por falta de las correspondientes determinaciones a establecer en el PORN, no resulta defendible una actuación administrativa que, sin invocar circunstancias fácticas o jurídicas que la justifiquen, desconozca tal declaración y suponga establecer situaciones de hecho que impidan la posterior efectividad de la declaración”³⁴.

Por lo tanto, la STS de 21 de octubre de 2020, por la que se pone fin a la contienda jurídica en torno a la Marina de Cope, resulta de gran interés en materia de Espacios Naturales protegidos. A través de esta, el TS reitera que la necesidad de que declaración de un espacio como Parque vaya precedida de la aprobación del correspondiente PORN de la zona, siendo excepcional la declaración sin su previa aprobación, cuando existan razones que lo justifiquen debidamente expresadas en la norma que los declare, en cuyo caso habrá de tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración como Parque. El Alto Tribunal tiene reconocido, y aquí lo hace valer de

³² Se cita, por todas, la STS de 18 de julio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: FERNÁNDEZ VALVERDE), dejando referido para su análisis el [comentario de la profesora CASADO CASADO](#), recogido en *Actualidad Jurídica Ambiental* y disponible en internet.

³³ El art. 23.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad dispone que, “Durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan”.

³⁴ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), núm. 1369/2020, de 21 de octubre (FJ 3).

nuevo, que la consecuencia del incumplimiento del plazo de un año previsto para aprobar el PORN (como excepción a esa regla general) es la pérdida de eficacia de la Ley (nulidad cuando la declaración se efectúa por la Administración) que lleva a cabo la declaración, pero no la derogación o desaparición de la norma. Así pues, una vez que se apruebe el PORN y si perduran las razones por las que mediante dicha Ley se declaró la zona como Parque esta recuperará su eficacia.

Los pilares que sostienen la postura del TS en esta sentencia de 2020 son claros: de un lado, la doctrina de la nulidad en cascada de los instrumentos urbanísticos basados en una desprotección del espacio natural protegido contraria a Derecho; y de otro, la necesaria protección de los Espacios Naturales a través de la planificación correspondiente. Argumentos sin fisuras que conducen al Supremo a confirmar lo adelantado por el TSJ de Murcia, esto es, la anulación de 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 AIR 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 y tras la Orden de la propia Consejería de 9 de marzo de 2012, relativa a la Toma de Conocimiento del T.R.)³⁵.

De este modo, y como bien apunta SALAZAR ORTUÑO, se trata esta de una ocasión única para que “este fragmento del Parque Regional deje de estar sometido no sólo a presiones o a intenciones especulativas urbanísticas propias del litoral mediterráneo, sino a degradaciones presentes en base a una agricultura intensiva que está transformando los suelos, y poniendo en riesgo la supervivencia de unos valores ecológicos terrestres y marinos únicos en la costa murciana”³⁶.

4.2. LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS: VERTIDOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE SALMUERA AL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

El legítimo ejercicio de las potestades que corresponden a las Administraciones públicas en la defensa del medio ambiente y la protección del dominio público ha dado lugar durante este 2020 a una serie reiterada de

³⁵ El TS acuerda desestimar los recursos de casación que bajo el núm.3022/2019, interponen Iberdrola inmobiliaria SAU y la Asociación colaboradora de propietarios de la Actuación de Interés Regional Marina de Cope, contra la Sentencia de 25 de enero de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

³⁶ SALAZAR ORTUÑO, E., “Jurisprudencia ambiental en la Región de Murcia”, *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 2, 2020, p. 5.

pronunciamientos del TSJ de Murcia de contenido muy similar. Un conjunto de sentencias a través de las cuales se pueden examinar alguna de las medidas más recurrentes que la CHS adopta con el objeto de proteger el medio ambiente y la salud y, en particular, el DPH y el DPMT, garantizando con ello la sostenibilidad medioambiental en el entorno del Mar Menor.

Prueba de ello son los procedimientos que han sido tramitados de urgencia —*ex art. 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*— en aplicación al principio de precaución y cautela ante la situación de emergencia ambiental en la que se encuentra el Mar Menor, cuyo resultado último se plasma, entre otras, en las SSTSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), núm. 172/2020, de 27 de mayo; núm. 220/2020 de 4 de junio o, núm. 173/2020, de 27 mayo, por citar algunas. Los argumentos brindados en todas estas resoluciones son similares, como similares son los hechos acaecidos en cada uno de estos procedimientos. Por ello, analizamos por todas la STSJ de la Región de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), núm. 173/2020, de 27 mayo, cuyo punto de partida se encuentra en el recurso contencioso interpuesto frente a la resolución de la Presidencia de la CHS, de 11 de diciembre de 2017, que desestima el recurso de reposición interpuesto frente a la resolución del mismo órgano, de 17 de octubre de 2017, que requiere del precinto a una desalabradora ubicada en el término municipal de Torre Pacheco.

Los hechos que dan lugar a la cuestión jurídica objeto de análisis se producen tras constatar CHS que con posterioridad a una primera serie de requerimientos para precintar determinadas plantas desalabradoras de la zona, los vertidos directos e indirectos de salmuera al DPH nunca cesaron, situándose su origen en desalabradoras no autorizadas instaladas en toda la comarca. Es por ello que CHS entiende que el primer requerimiento formulado y las medidas allí acordadas resultaron insuficientes para garantizar el cese total de la actividad de desalabración, motivo por el que se procede a un segundo requerimiento que contempla una ampliación en su contenido del efectuado anteriormente como consecuencia de las circunstancias de sostenibilidad medioambiental. Se trata de un precinto más exhaustivo que según CHS garantiza en todo caso el principio de proporcionalidad y de equitativa distribución de cargas.

En particular, CHS entiende que, pese a que la ahora recurrente fue debidamente requerida, los vertidos directos e indirectos de salmuera al DPH no cesaron motivo por el que se deduce que, el precinto de la planta y la oportuna desconexión de motores que se formuló en su momento no resultó debidamente atendido. Ante tales consideraciones la parte actora alega, por un lado, la improcedencia del inicio de un procedimiento sancionador ante la nulidad de la resolución impugnada por falta de motivación del acto

recurrido, así como la improcedencia de las medidas acordadas por la CHS ante la inexistencia de acreditación de que el primer precinto acordado sea insuficiente para garantizar el cese total de la actividad de desalobración. La Administración demandada se opone al recurso interpuesto señalando que la medida en cuestión consiste en una ampliación del primer requerimiento efectuado, no tratándose por tanto de un procedimiento sancionador, sino de un deber que deriva del legítimo ejercicio de las potestades que corresponden a las Administraciones públicas en la defensa del medioambiente y la protección del dominio público.

La cuestión jurídica se centra aquí en dilucidar dos cuestiones: de un lado, la naturaleza jurídica de las medidas adoptadas en el requerimiento (si estamos o no ante un procedimiento sancionador); y de otro, si la resolución motiva de forma suficiente la adopción de unas medidas que deben resultar proporcionadas a la finalidad perseguida, (y que no es otra que evitar que la desalobrador reanude su actividad ante la evidencia constatada de la existencia de distintas desalobradoras que continúan funcionando, a pesar de contar con precintos ordinarios).

4.2.1. Procedimiento sancionador vs medidas extraordinarias de protección del medio ambiente y del dominio público

El TSJ aclara en primer término que no estamos ante el ejercicio de la potestad sancionadora, sino que la actuación de la CHS se encuadra dentro de un deber consecuencia del legítimo ejercicio de las potestades que corresponden a las Administraciones públicas en la defensa del medioambiente y la protección del dominio público. Se trata de una medida administrativa que la CHS, en uso de las competencias que le corresponden, dicta con el objeto de proteger el medio ambiente y la salud y, en particular, el DPH y DPMT garantizando la sostenibilidad medioambiental en el entorno del Mar Menor. El Tribunal entiende que el encuadre normativo del actuar de la Administración deja patente que no estamos ante una sanción. La CHS no se dirige al administrado con ocasión de la apertura de un expediente sancionador por infracción del artículo 116.3.g TRLA (desalación de aguas salobre sin el título administrativo correspondiente, conforme al artículo 13 TLRA), sino que se dirige al mismo en uso de las competencias que le concede el artículo 8 del Real Decreto 356/2015, de 8 de mayo, por el que se declara la situación de sequía en el ámbito territorial de la CHS y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos, en desarrollo del artículo 27 Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional. La resolución se fundamenta en la Ley 1/2018, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad en el entorno del Mar Menor, en el artículo 53.2 del Real Decreto 1/2016 que condiciona la explotación de acuíferos costeros salobres cuando precisen de una planta desalobrador, a

la correcta recogida y evacuación de las salmueras al mar, sin que exista esta, ni previsión de que se habilite la misma, como que carecía de autorización para la explotación del sondeo, ni de regularización de este.

4.2.2. Sobre la motivación de la resolución impugnada

El deber motivación no es sino una exigencia que deriva de los arts. 9.3, 103.1 y 106.1 CE, y que de forma específica para los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos se recoge el art. 35 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del PACAP. Este deber se satisface, tal y como se señala en el citado art. 35, con una sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho. En base a esto, el TSJ de la Región de Murcia recuerda que “dicha motivación, no requiere, por tanto que sea exhaustiva y con completa referencia fáctica y jurídica del proceso conformador de la voluntad administrativa, pero debe realizarse de forma que cumpla, en todo caso una doble finalidad, de un lado, dar a conocer al destinatario de los mismos las razones, concretas y precisas aunque no exhaustivas, de la decisión administrativa adoptada, para que con tal conocimiento, la parte pueda impugnarla ante los órganos jurisdiccionales, y estos, a su vez —esta es la segunda finalidad—, puedan cumplir la función que constitucionalmente tienen encomendada de control de la actividad administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

Y, en este caso, esta doble finalidad se cumple, en la medida que se puso de manifiesto tanto la existencia de una desalobradora no precintada, como de un sondeo que abastecía a esta sin que este contara con título que amparara la explotación del mismo, así como la necesidad de intensificar las acciones de protección procurando una mayor sostenibilidad ambiental de las actividades que se realizan en el entorno del Mar Menor, al haberse constatado que continúan los vertidos de salmuera al DPH.

4.2.3. Proporcionalidad de las medidas adoptadas a la luz del principio de precaución o cautela

Al respecto debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el art. 5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de Patrimonio y de la Diversidad, todos los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, velarán por la conservación y utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional lo cual es conforme con el objetivo que proclama el artículo 191 del Tratado de la Unión Europea de conservación, protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, de alcanzar un nivel de protección elevado, basándose, entre otros, en el principio de cautela. En base a esto el TSJ entiende que “este principio de cautela viene a determinar que estando identificado aquel efecto potencialmente peligroso de los

vertidos de salmueras al Mar Menor ante la situación que podría calificarse de emergencia medioambiental de este, procedan adoptarse medidas a fin de evitar que se produzcan estos”.

En este caso concreto, debe partirse de una desalobradoradora que, en principio, no podría ser autorizada su puesta en actividad y cuya puesta en marcha requeriría estar conectada a una infraestructura que garantizara la evacuación de las salmueras al mar, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional (LPHN), las cual no consta que exista, ni hay previsión que se habilite. Sin embargo, y así lo entiende el TSJ, frente a lo que sostiene la parte recurrente, aquella desalobradoradora podría ponerse en funcionamiento, ya que, de otro caso, carecería de sentido que la parte reclame la aplicación de otras medidas menos restrictivas que las aplicadas. El razonamiento anterior conduce inexorablemente al Tribunal a entender que las medidas contenidas en el requerimiento efectuado resultan proporcionadas a la finalidad perseguida, “evitar que aquella reanude, en cualquier momento, su actividad, ante la evidencia constatada de la existencia de distintas desalobradoradoras que continuaban funcionando, a pesar de contar con precintos ordinarios”, por lo que no existe duda alguna sobre que las medidas acordadas en el requerimiento inicial habían devenido ineficaces.

4.3. VERTIDOS

- - Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencias núm. 387/2020 y núm. 393/2020, ambas de 24 julio: puesta en servicio de instalaciones de desalobración de aguas subterráneas. Supuestos de suspensión de actividades que originan vertidos no autorizados. Medidas de control sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado de las aguas.
- - Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia núm. 505/2020 de 4 noviembre: procedimiento sancionador derivado de la realización de un vertido de aguas residuales a un terreno sin impermeabilizar.
- - Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia núm. 523/2020 de 19 noviembre: supuestos de suspensión de actividades que originan vertidos no autorizados. Derecho a la tutela judicial efectiva. Medidas de control sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado de las aguas. Tramitación de urgencia.

- Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia núm. 586/2020 de 16 diciembre: procedimiento sancionador iniciado por haber realizado derrames procedentes de contenedores de almacenamiento de residuos peligrosos que se arrastran con el agua de lluvia a una parcela situada en un terreno de alta permeabilidad en el término municipal de Cartagena (Murcia), sin la correspondiente autorización. Suelos no impermeabilizados.

4.4. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

- Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia núm. 95/2020 de 9 marzo: otorgamiento por modificación de características del aprovechamiento inscrito: necesidad de que se hubiera realizado una evaluación de impacto ambiental simplificada.
- Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia núm. 27/2020 de 31 enero: evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano. Ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica. Informe ambiental estratégico. Información y participación ciudadanas.
- Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia núm. 489/2020 de 28 octubre: tramitación de los procedimientos afectados por la aplicación de las medidas excepcionales. Formalización, autorización y registro del contrato de cesión. Proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada regulada en el título II, capítulo II, sección 2.ª. Tramitación de urgencia. Regla excepcional y temporal sobre la cesión de derechos al uso privativo de aguas en las demarcaciones hidrográficas con declaración de sequía vigente.
- Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia núm. 472/2020 de 3 noviembre: minas. Declaración de impacto ambiental. Ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental.

5. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2020). *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 1, 2020, pp. 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2801> (Fecha de último acceso 26 de julio de 2021).

- Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (segundo semestre 2020). *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 2, 2020, pp.1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2948> (Fecha de último acceso 26 de julio de 2021).

- A la sombra de la pandemia: la crisis climática como telón de fondo de las transformaciones actuales del derecho ambiental. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 37, 2020 -Ejemplar dedicado a: Litigios climáticos: luces y sombras- (accesible en <https://huespedes.cica.es/gimadus/>)

- Los riesgos de regresión ambiental en la era COVID-19. Un estudio de caso en la Región de Murcia. En: SORO MATEO, B.; JORDANO FRAGA, J.; ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.); PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. (Coord.). *Vulnerabilidad Ambiental y Vulnerabilidad Climática en Tiempos de Emergencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, pp. 123-154.

CASADO CASADO, L. Jurisprudencia al día. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 13 octubre 2013. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-espacios-naturales-prottegidos-2/>(Fecha de último acceso 26 de julio de 2021).

SORO MATEO, B.; JORDANO FRAGA, J. (Dir.); ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (Coord.). *Viejos y Nuevos Principios del Derecho Ambiental*. Murcia: Tirant lo Blanch, 2020.

SALAZAR ORTUÑO, E. Jurisprudencia ambiental en la Región de Murcia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, n. 1, 2019, pp. 1-17. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2570> (Fecha de último acceso 26 de julio de 2021).

- Jurisprudencia ambiental en la Región de Murcia. *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n. 2, pp. 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2960> (Fecha de último acceso 26 de julio de 2021).

TORRE-SCHAUB, M.; SORO MATEO, B. (Dir.); ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (Coord.). *Litigios Climáticos: luces y sombras*. Murcia: Laborum, 2020.