

## Política ambiental de Murcia 2006

---

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN  
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

### *Sumario*

	<i>Página</i>
1. Trayectoria, valoración general, problemas, conflictos y estado de recursos naturales .....	572
1.1. Espacios Naturales Protegidos .....	572
1.1.1. La Iniciativa Legislativa Popular para la Protección de Espacios Naturales de la Región: crónica de una oportunidad perdida .	572
1.1.2. La regeneración de la bahía de Portmán: asignatura pendiente de la inexorable colaboración interadministrativa .....	574
1.1.3. Avances en la efectiva protección del Mar Menor a impulso de la Administración del Estado .....	577
1.1.4. Política de adquisición pública de terrenos en la orla litoral ...	579
1.2. Problemas ambientales en la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico .....	579
1.3. Corresponsabilidad ambiental .....	581
1.4. La política hidráulica de la CARM desde un enfoque ambiental. «Producción»: el Ente Público de la Región de Murcia; ahorro selectivo: la Ley 6/2006, de 21 de julio y depuración: ESAMUR .....	581
1.4.1. El Ente Público del Agua de la Región de Murcia, el fomento regional de la desalación de agua marina y la colisión política y competencial con el Estado .....	581
1.4.2. El impulso de medidas selectivas de ahorro a partir de la Ley 6/2006, de 21 de julio .....	584
1.4.3. La política de depuración y reutilización de aguas residuales: la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (ESAMUR) y el impulso de obra pública. El canon de saneamiento .....	587
1.5. La política de eficiencia energética y estímulo de las energías reno-	571

vables. La Ley 10/2006 de 21 de diciembre, su inserción en el ordenamiento jurídico sectorial y el impulso de medidas de fomento ...	589
1.6. Políticas de garantía. Otros sectores de la acción ambiental .....	593
1.6.1. La urgencia de una adecuación de instituciones jurídico-ambientales fundamentales a lo dispuesto en la normativa básica estatal. El ejemplo de la evaluación ambiental de planes y programas .....	593
1.6.2. Evaluación de impacto ambiental y conflictividad judicial ....	595
1.6.3. Otros sectores de la acción ambiental .....	595
2. Apéndice informativo .....	597

\* \* \*

## 1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL, PROBLEMAS, CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

### 1.1. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

El grave déficit de desarrollo de la legislación básica estatal en la materia se ha mantenido a lo largo del año 2006, tras el cambio en la titularidad de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, que llevó al nuevo equipo directivo a retirar el polémico anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y el Paisaje de la Región de Murcia, que pretendía sustituir los vestigios de la aún vigente Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, ante la abierta oposición de las principales asociaciones conservacionistas (ANSE y Ecológicos en Acción) y del PSOE-PSRM e IU.

Precisamente, ante la trascendencia pública y la notable acogida que los medios de comunicación dispensaron a nuestro *Informe de Políticas Ambientales 1978-2006* (diario *La Verdad* 22/12/2006, págs. 1-3), se anunció por la Consejería de Industria y Medio Ambiente la inmediata presentación de dos anteproyectos de nuevas leyes sobre conservación de la naturaleza y protección de medio ambiente (diario *La Verdad* 23/12/2006, p. 32), sin que a fecha de hoy (junio de 2007) se haya cumplido tal anuncio.

#### 1.1.1. La Iniciativa Legislativa Popular para la Protección de Espacios Naturales de la Región: crónica de una oportunidad perdida

Buena prueba de la inquietud ciudadana y de la movilización social que suscita este ámbito de la política ambiental murciana ha sido la presentación y debate en la Asamblea Regional de una *Iniciativa Legislativa Popular para la Protección de Espacios Naturales de la Región*, la segunda iniciativa legislativa popular debatida en la historia de esta institución, y que venía respaldada por la firma de 14.700 ciudadanos de la

Comunidad Autónoma de Murcia. El objeto de la iniciativa no es otro que la completa derogación de la disposición adicional octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, de Régimen del Suelo de la Región de Murcia (LSRM), en la actualidad del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido; así como, del Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.

La justificación de esta iniciativa legislativa popular invoca los intentos de materializar, en los últimos años, usos incompatibles con la protección ambiental en el litoral virgen de la Región de Murcia, muy significativamente en el parque regional de Calnegre-Cabo Cope, modificando el consenso social y político que cristalizó, en su día, en la aprobación de la Ley 4/1992, de Protección y Ordenación del Territorio, que estableció, por vez primera en la Región de Murcia, una delimitación precisa de los espacios naturales, con una remisión a los correspondientes instrumentos y planes para su efectivo desarrollo. Transcurrida más de una década desde la entrada en vigor de aquella Ley, el desarrollo de los instrumentos y planes de ordenación de los recursos naturales ha sido muy deficiente y se ha visto afectado, en gran medida, con la aprobación de la LSRM y su disposición adicional octava, que operaba un «ajuste de límites» de esos espacios tomando como referencia la propuesta autonómica de LICs, redelimitando los espacios naturales protegidos de la Región de Murcia que como tales figuraban en la disposición adicional tercera y anexo de la precitada Ley 4/1992. A la LSRM habría que añadir los diversos instrumentos normativos y las acciones políticas encaminadas a la desprotección de los espacios litorales protegidos en la región, entre ellos y muy destacadamente, el Decreto 57/2004, por el que se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia y, en su aplicación, la Actuación de Interés Regional (AIR) de Marina de Cope –sobre ambos instrumentos de ordenación territorial penden sendos recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia, interpuestos por las asociaciones naturalistas más importantes de la Región (ANSE y Ecologistas en Acción, entre otros), bajo la común agrupación personificada como «*Iniciativa ciudadana y profesional para la defensa jurídica del litoral*»–, cuya oportunidad, contenido y previsibles efectos, han sido ampliamente cuestionados por instituciones científicas, consejos consultivos, organizaciones de defensa ambiental, agricultores, entendiéndose que las mismas atentan contra el derecho constitucional al medio ambiente al implicar la destrucción de espacios hasta entonces protegidos atendiendo a criterios científicos, ambientales, paisajísticos y culturales.

La necesidad de preservar la riqueza ecológica y ambiental de esos espacios litorales y de atender a los mencionados criterios como ejes vertebradores de las políticas que afectan al medio ambiente de la Región de Murcia, han sido elementos centrales de una creciente y nutrida movilización ciudadana que reclama un giro en la política ambiental, y su correlativo ordenamiento jurídico, que garanticen esa preservación de unos espacios limitados y frágiles que deben protegerse. Esta *Iniciativa Legislativa Popular para la Protección de Espacios Naturales de la Región*

fue rechazada por la Asamblea Regional, en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 2006, merced a la mayoría absoluta del grupo popular, obteniendo el apoyo de los parlamentarios del PSRM-PSOE e IU.

#### **1.1.2. La regeneración de la bahía de Portmán: asignatura pendiente de la inexorable colaboración interadministrativa**

En la Región de Murcia subsisten ejemplos significativos de graves problemas en la orla litoral que demandan una actuación conjunta y coordinada de las Administraciones Públicas. En este sentido, resulta señero el caso de la regeneración de la bahía de Portmán. Tras muchos años de estudio de la situación provocada por más de tres décadas de vertidos de estériles mineros por la empresa Peñarroya, SA a la bahía de Portmán, hasta su colmatación, en uno de los atentados ambientales más inconcebibles consentidos por los poderes públicos, durante el año 2006, parece haberse alcanzado un acuerdo en el marco de la colaboración de todas las Administraciones Públicas con competencias concurrentes.

Aunque la explotación de la Sierra Minera de Cartagena y La Unión tiene un origen remoto, la gran transformación cualitativa de la industria minera, con especial menoscabo del entorno, hay que datarla en 1957, cuando la empresa multinacional Sociedad Minero-Metalúrgica Peñarroya España SA amplía sus instalaciones y la capacidad de producción, pasando de explotaciones de pequeño tamaño, a través de pozos y galerías, a explotaciones por el método de cielo abierto de enormes dimensiones. En la bahía de Portmán se instala el lavadero *Roberto* para el tratamiento, por flotación diferencial, del material extraído. El vertido de este lavadero que inicialmente era de 3.000 Tm/día, pronto pasó a ser de 8.000 Tm/día, generando un impacto descomunal en el medio natural.

Según datos de la propia Administración Regional (Directrices de Protección del Medio Ambiente, BORM núm. 27, de 3 de febrero de 2003), hasta 1990, año en que cesaron, los vertidos han ocupado un volumen submarino de más de 33 millones de m<sup>3</sup>. Se ha producido el aterramiento total de la bahía de Portmán (64 Ha), con un importante calado natural (más de 20 metros). El impacto ambiental en el fondo marino, fuera de la bahía, ha sido igualmente de enormes proporciones. Una pradera de *Posidonea oceanica*, de más de 6 km<sup>2</sup>, se ha visto sepultada por los vertidos. En tal sentido, los trabajos sobre los fondos marinos de Portmán efectuados por la empresa nacional ADARO, en 1987, constataban que importantes espesores de sedimentos mineros se extendían hasta 80 metros de profundidad, a más de 3.300 metros de la costa. El área afectada por los sedimentos más finos es aún mayor, habiendo constatado el Instituto Español de Oceanografía en sus trabajos efectuados en 1982 que los sedimentos mineros llegaban a profundidades de 150 metros.

Las ingentes proporciones del impacto ambiental llevaron a diversos colectivos ciudadanos, organismos e instituciones a demandar el cese de los vertidos. En octubre de 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas remitió al Gobierno Espa-

ñol las quejas 634/88 y 708/88 relativas al vertido en la bahía de Portmán. Por otra parte, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), obligaba a una revisión, en profundidad, de autorizaciones de vertido como éstas. En este sentido, el Ministerio de Obras Públicas requirió a la empresa Peñarroya, SA, en diciembre de 1988, para que finalizase los vertidos y adoptase las medidas correctoras que permitiesen paliar el daño causado. Tras diversas gestiones entre las Administraciones Ambientales y la empresa Peñarroya, SA en un inicio y, posteriormente, Portmán Golf, el 31 de marzo de 1990, cesaron los vertidos, sustituyéndose el lavadero de la bahía por uno nuevo en el interior de la sierra minera, que utilizaba para sus vertidos huecos de explotaciones mineras (cantera *Tomasá*).

Los graves problemas medioambientales causados en la bahía de Portmán y Sierra Minera por la actividad extractiva, unidos al declive socioeconómico de la comarca tras el cierre de la actividad minera, llevaron al Gobierno de la Región de Murcia a acordar, el 14 de enero de 1994, la elaboración de unas Directrices de Ordenación Territorial de Portmán y Sierra Minera. Estas Directrices se aprobaron el 26 de mayo de 1995 (Decreto 46/1995).

Ya inicialmente, las Directrices de Ordenación Territorial de Portmán y Sierra Minera expresamente reconocían la peculiaridad de la actuación necesaria por parte de los poderes públicos para la regeneración de la bahía, así como la imprescindible colaboración estatal: *Se trata de una actuación compleja en la que, necesariamente, por razones del ejercicio de competencias que son irrenunciables, tienen que intervenir la Administración del Estado, la de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los Ayuntamientos de La Unión y Cartagena.*

El cambio político experimentado en el Gobierno regional en 1996 supuso un cierto olvido y postergación de las Directrices de Ordenación Territorial de Portmán y Sierra Minera, hasta su definitiva derogación –expresamente, se derogó el Decreto 46/1995 y «todas las disposiciones y actuaciones en él previstas»– mediante el Decreto 57/2004, por el que se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (disp. derog. 1ª), «*optándose por un nuevo modelo de ordenación territorial incompatible con el existente*», según justificación del propio preámbulo. Este nuevo modelo pasa por la calificación de Portmán y la Sierra Minera como una actuación estratégica (art. 33), declarándose una Actuación de Interés Regional en la zona, con la participación del Ayuntamiento de La Unión y de Cartagena y los propietarios de los terrenos afectados, en la cual se fijará su ámbito y sus parámetros urbanísticos.

Cabe, pues, apreciar un sesgo más afín a los propietarios del suelo, no excesivamente sensible con el principio *quién contamina paga*, habida cuenta la ingente cantidad de recursos públicos que inexorablemente exigirá la actuación de regeneración ambiental. Con este sentido, se pretende impulsar la elaboración de un convenio entre administraciones públicas y entidades privadas que puedan beneficiarse de las plusvalías que se generen en la zona, al objeto de incluir los compromisos e inversiones secuenciales y plurianuales que a cada parte corresponda, plas-

mando así la obligatoriedad de la restauración ambiental y paisajística, así como la subordinación de todo el proyecto urbanizador sostenible, a la recuperación ambiental de la bahía y de la Sierra Minera (arts. 37 y 55). Asimismo, las Directrices de Protección del Medio Ambiente de la CARM remarcaron, ya en el año 2003, como objetivo para el horizonte de 2006, que la rehabilitación socioeconómica de la comarca minera de Cartagena-La Unión no estaría completa sin la regeneración de la bahía y la restauración ambiental de la Sierra Minera que, junto a la realización de las principales mejoras en accesos e infraestructuras, son la base para el desarrollo de la zona.

Paralelamente, la CARM suscribió diferentes convenios de colaboración con la Administración del Estado a fin de analizar y programar las diferentes alternativas que posibiliten la tan proclamada regeneración de la bahía de Portmán: Convenio de colaboración entre la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del Ministerio de Medio Ambiente, el Ente Público Puertos del Estado y el Centro de Estudios y experimentación de Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento para la realización de trabajos tendentes a la regeneración y adecuación ambiental de la bahía de Portmán de 2001 (BORM núm. 192, 20/08/2001) y el Convenio de Colaboración entre la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento para el Estudio e Informe Técnico del Documento «Estudio de Alternativas para la Regeneración de la bahía de Portmán» de 2003 (BORM núm. 72, 28/03/2003).

En este marco de cooperación interadministrativa, el 11 enero de 2006 se suscribió convenio de colaboración, autorizado por el Consejo de Ministros, el 30 de diciembre de 2005, entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de La Unión, para la recuperación y adecuación ambiental de la bahía de Portmán. El convenio divide los trabajos para la recuperación en tres fases, que comienzan por la convocatoria de un concurso de ideas sobre las actuaciones que se deben realizar. La segunda fase es la elaboración y aprobación de tres proyectos técnicos que se basarán en la solución global ganadora del concurso de ideas. Los proyectos previstos son para los trabajos de recuperación y adecuación ambiental de la bahía, las actuaciones sobre la zona recuperada y la construcción de una instalación náutica deportiva. La tercera etapa tiene por objeto la ejecución de los proyectos que se hayan aprobado. Corresponderá al Ministerio de Medio Ambiente la redacción y ejecución del proyecto relativo a los trabajos de recuperación y adecuación ambiental, de acuerdo con la alternativa seleccionada en el concurso de ideas, impulsando los procedimientos necesarios para la ejecución del convenio en las materias de su competencia, a estos efectos ya se ha dotado la correspondiente partida presupuestaria para el ejercicio 2007, por importe de tres millones de euros. Por su parte, a la Región de Murcia le corresponde financiar los premios que se distribuirán en el concurso

de ideas y promover la elaboración y ejecución del proyecto técnico de la instalación náutico-deportiva.

Recientemente, se ha resuelto el concurso de ideas convocado en el marco del convenio de tal modo que comienza a vislumbrarse la solución a uno de los atentados contra el medio natural más relevantes en España, acaecidos en la última mitad del siglo XX. El proyecto ganador, denominado *In situ*, incluye la regeneración de la línea de playa, en una extensión de 1.300 metros, y la creación de dunas y espacios de abundante vegetación autóctona. Estos elementos se complementarán con un puerto deportivo, que construirá la Comunidad Autónoma, de 700 amarres, y con la construcción de diversas instalaciones turísticas, entre ellas un centro de interpretación de la naturaleza, e infraestructuras deportivas. La ejecución de la solución adoptada, fruto del concurso público de ideas, permitirá recuperar unas condiciones ambientales adecuadas para el uso del que fuera un lugar emblemático de recalada, *Portus Magnus*, en el *Mare Nostrum*, siempre que el desarrollo urbanístico previsible se contenga en unos parámetros razonables que no afecte a los espacios protegidos circundantes (Parque Regional de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila).

En otro ámbito de la acción administrativa, la CARM ha iniciado procedimiento para la declaración de bien de interés cultural, con categoría de Sitio Histórico, de La Sierra Minera Cartagena-La Unión (Resolución de 4 de julio de 2006, de la Dirección General de Cultura; BORM núm. 223, 23/09/2006). Si bien excluyendo expresamente la parte más degradada de la bahía de Portmán: *se prescinden de las cotas bajas de la bahía de Portmán, donde el impacto minero no sólo ha provocado una modificación paisajística sino que ha generado un importante problema medioambiental que afecta al desarrollo de la zona. Los rellenos antrópicos que colmatan la ensenada están siendo objeto de un proceso de estudio encaminado a la regeneración de la bahía que puede modificar el paisaje de la misma, por lo que creemos oportuno excluir el sector aterrado.*

No obstante, una nueva actuación administrativa, escasamente coherente con los planteamientos apuntados, pone en peligro la recuperación ambiental de este valioso frente costero. El anuncio por la autoridad portuaria de Cartagena de construir una dársena de contenedores en la cala del Gorguel, próxima a la bahía de Portmán, fuertemente contestada por las asociaciones naturalistas, pondría, en buena medida, entredicho la inversión pública necesaria para la regeneración ambiental de Portmán, máxime tras la ampliación de la capacidad portuaria merced a la nueva dársena de Escombreras.

### **1.1.3. Avances en la efectiva protección del Mar Menor a impulso de la Administración del Estado**

Cada día se hace más evidente la necesidad de establecer cauces de coordinación e implementar acciones de colaboración entre todas las Administraciones Públicas territoriales para la conservación y restauración del medio natural y, muy particularmente, de la orla litoral. La adecuada y eficaz tutela del medio ambiente

poco se compadece con una rígida compartimentación de competencias. Quizá éste sea uno de los defectos más notables del proceso de descentralización territorial que enmarcó la Constitución de 1978 y, progresivamente, se ha perfilado con la aprobación y sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía. Este régimen de compartimentación de competencias que afectan a la ordenación de la orla litoral representa, sin duda, un desafío para una acción administrativa coherente, eficaz, progresiva y permanente.

De ahí, la urgencia en favorecer la colaboración entre todas las Administraciones implicadas en la conservación y restauración del Mar Menor: Administración del Estado, Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Administraciones locales de los municipios ribereños. Por el contrario, resulta sorprendente la pasividad de la Administración regional, que incomprensiblemente renunció en el año 2003 al Programa de Gestión del Área Costera del Mar Menor, en el marco del Programa de acción del Mediterráneo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP-MAP). Ante la desidia regional, la Administración del Estado ha impulsado durante el año 2006 la elaboración de un Plan Especial del Mar Menor, de Ordenación del Dominio Público Hidráulico, Costero y de Patrimonio Natural del Campo del Mar Menor.

El Plan Especial se justifica legalmente por el Ministerio de Medio Ambiente tanto por las obligaciones inherentes a la aplicación en España de los compromisos asumidos en el Convenio de Ramsar –en particular, el art. 4.1, que exige a los Estados miembros el fomento de la conservación de los humedales, así como la adopción de las medidas adecuadas para su salvaguardia– y del seguimiento de la aplicación de la normativa derivada de la Unión Europea sobre las ZEPAs y la Red Natura 2000. Cuanto, asimismo, en las prescripciones ordinamentales enderezadas a la consecución de un buen estado ecológico de las aguas, derivadas del TRLA (art. 40), en trasposición del objetivo europeo fijado por la Directiva Marco del Agua, en la consideración del nuevo ámbito del recurso, que comprende, a estos efectos, tanto las aguas continentales como las de transición y las costeras.

La justificación de este nuevo instrumento resulta bien ilustrativa de su necesidad perentoria: El Mar Menor y la cuenca hídrica correspondiente –Campo del Mar Menor– es un espacio frágil, una de las mayores lagunas salinas del Mediterráneo occidental y la zona húmeda más importante de la Región de Murcia, sometida a distintos impactos que, por diversas vías, pueden llegar a generar una dinámica irreversible en el entorno, que acabe con el propio espacio natural, como consecuencia de la existencia de relevantes presiones procedentes de las actividades humanas –desarrollo urbanístico, pesca, agricultura intensiva–, en un área de claro valor ecológico y extremadamente frágil. Estas presiones y la búsqueda de soluciones que reduzcan sus impactos, necesitan ser tratadas desde una perspectiva global, que debe integrar diferentes políticas sectoriales y varios niveles administrativos y que debe servir, igualmente, para coordinar las actuaciones que el Ministerio de Medio Ambiente desarrolla en la zona dentro del ámbito de sus competencias.

Es de esperar que la Administración regional y los Ayuntamientos afectados colaboren en la mayor medida posible en este Plan Especial propiciado por el Ministerio de Medio Ambiente y, a su vez, ejerciten con convicción todas sus competencias para, en un horizonte cercano, recuperar en todo su esplendor ese espacio único del medio natural de la Región de Murcia que es el Mar Menor.

#### 1.1.4. Política de adquisición pública de terrenos en la orla litoral

A lo largo del año 2006 ha comenzado a fructificar, en el ámbito de la Región de Murcia, la política impulsada por el Ministerio de Medio Ambiente –siguiendo la práctica consolidada en países de nuestro entorno, como singularmente en Francia, desde hace décadas– de adquisición de terrenos situados en la orla litoral y próximos o limítrofes al dominio público marítimo-terrestre. En este sentido, tiene especial relevancia la afectación en favor del Ministerio de Medio Ambiente de una importante extensión de terreno (300 Ha), previamente afectada a la defensa nacional, en la Sierra de la Muela y Cabo Tiñoso.

Precisamente durante el año 2006, este ENP vio impulsado por la CARM, en un cambio de tendencia reseñable, el correspondiente PORN, que en su aprobación inicial clasifica este importante espacio natural como parque regional (Orden de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, de 15 de marzo de 2006, por la que se aprueba inicialmente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de la Muela, Cabo Tiñoso y Roldán). En total, el Ministerio ha adquirido seis fincas en el litoral murciano, en zonas especialmente sensibles y de alto valor ambiental, que suman 2,5 millones de metros cuadrados, por importe de 8,5 millones de euros (de un total de 11 millones presupuestados en el ejercicio 2006 para este programa de ámbito nacional), con la finalidad de incrementar la protección del dominio público marítimo-terrestre y desincentivar la amenaza de desarrollo urbanístico.

Por su parte el Consejero de Industria y Medio Ambiente anunció, con cargo a los presupuestos del año 2006, la adquisición de dos fincas privadas por un importe superior a los 5 millones de euros para su afectación como monte público.

## 1.2. PROBLEMAS AMBIENTALES EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

La política de fomento por los poderes públicos de grandes desarrollos urbanísticos (modelo *resort*) y complejos hoteleros destinados, en gran medida, al mercado internacional, enmarcada en una operación estratégica a fin de sustituir las fuentes de riqueza regional del sector primario, en notable recesión, hacia el sector terciario, ha dado buenas muestras de desequilibrios ambientales durante el ejercicio 2006. A ello se ha sumado, además, el conocimiento público, merced al sumario de la denominada operación *malaya* por las irregularidades cometidas en la gestión del Ayuntamiento de Marbella, de las desproporcionadas inversiones urbanísticas

de capitales de dudoso origen en varios municipios del Mar Menor y, muy especialmente, en Los Alcázares y Cartagena.

Notable ha sido la trascendencia que han tenido las actuaciones públicas enderezadas a posibilitar el desarrollo urbanístico en áreas protegidas. Singularmente, el caso de la modificación del PGOU de Águilas, con la relevante intervención de la CARM en los trámites de evaluación ambiental y aprobación definitiva, para la clasificación como suelo urbanizable del paraje de la Zerrichera, en pleno corazón de la Sierra de Almenara –ZEPA integrada en la Red Natura 2000–, que, tras la denuncia formulada por ANSE y el PSOE-PSRM, desembocó en el ejercicio de la acción penal por el Fiscal Jefe del TSJ de Murcia, estando en la actualidad imputados los Directores Generales del Medio Natural; de Calidad Ambiental; de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo; el Subdirector General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo; el Jefe del Servicio de Calidad Ambiental, todos ellos de la CARM, y el Alcalde de Águilas, por los presuntos delitos de prevaricación administrativa, falsedad en documento oficial, negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos, tráfico de influencias y cohecho (Auto del Juzgado de Instrucción número 3 de Murcia, de 9 de abril de 2007).

Algunas de las disfuncionalidades más relevantes de la ordenación territorial y la política urbanística, que ya pusimos de manifiesto en nuestro anterior *Informe 1978-2006*, han sido analizadas en un importante documento, auspiciado por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (DÍEZ DE REVENGA MARTÍNEZ, E., RODIER, A. y PICAZO CÓRDOBA, H., *La ordenación del territorio en la Región de Murcia: estado actual de la materia*, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, Murcia, 2006). En particular, se destaca la necesidad de impulsar la ordenación de los recursos naturales, tramitando los instrumentos de planificación y gestión necesarios para la efectividad de las áreas protegidas, a fin de evitar su degradación por la acción urbanística, apuntando diversas cuestiones problemáticas, como es el caso del recurso a la técnica de los sistemas generales para clasificar espacios protegidos, con la consiguiente presión urbanística en los perímetros de dichas áreas y la anulación de corredores ecológicos.

Sin embargo, la sensibilidad de algunos poderes públicos locales dista mucho, en la actualidad, del imprescindible equilibrio entre el desarrollo económico, con el consiguiente crecimiento urbano, y la preservación de los valores naturales y culturales que hagan perdurable la identidad e idiosincrasia de sus comunidades. Algunas muestras significativas de esta tendencia pueden encontrarse en el ejercicio 2006, buena prueba han sido los términos de la aprobación inicial de algunos PGMOS, como en el caso del Ayuntamiento de Librilla que optó por recalificar como urbanizables 2.800 de las 3.515 hectáreas de la comunidad de regantes, pendientes, además, de una inversión de 40 millones del Estado para la modernización de regadíos. Asimismo, la revisión del planeamiento general de los municipios costeros de Mazarrón y Águilas amplía notablemente el crecimiento disperso de los núcleos urbanos, propiciando un modelo de ocupación del territorio que será

difícilmente compatible con los valores ambientales y la correcta ordenación de la orla litoral.

### 1.3. CORRESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Dentro de las políticas de corresponsabilidad ambiental, que persiguen la interiorización de objetivos ambientales y, en particular, del actuaciones comprometidas con el desarrollo sostenible, la Administración regional ha auspiciado un denominado *Pacto Social por el Medio Ambiente*, en cuyo marco se ha suscrito entre la Consejería de Industria y Medio Ambiente y organizaciones representativas de la actividad económica y social de la Región un Protocolo General para fomentar el desarrollo sostenible, autorizado por el Consejo de Gobierno, en sesión de 17 de noviembre de 2006 (BORM núm. 20, de 25 de enero de 2007). Entre las entidades firmantes están, entre otras, sindicatos, organizaciones empresariales, universidades, federación de municipios, cámaras de comercio, industria y navegación, cajas de ahorro, colegios profesionales, asociaciones de usuarios. Sin embargo, no se han sumado las asociaciones naturalistas y ecologistas con más predicamento en la Región (ANSE y Ecologistas en Acción), que han mostrado su discrepancia con algunos aspectos esenciales de la política ambiental del Gobierno de la CARM, como señaladamente en el caso de los espacios naturales protegidos y la ordenación territorial, poniendo entredicho el contenido real del *Pacto Social por el Medio Ambiente*.

El principal objetivo de este Protocolo General es establecer un marco de cooperación que permita que las empresas, instituciones, organizaciones y colectivos de la Región puedan contribuir al desarrollo sostenible adquiriendo voluntariamente compromisos de responsabilidad ambiental más allá de los límites exigidos por la legislación aplicable. Asimismo, se pretende que los esfuerzos ambientales realizados obtengan el adecuado reconocimiento social y permitan, en su caso, obtener ventajas competitivas, impulsándose de forma coordinada la creación de un espacio virtual de información sobre prácticas sostenibles de producción («*Observatorio de la Sostenibilidad Empresarial*») y consumo («*Observatorio de Consumo Sostenible*»).

### 1.4. LA POLÍTICA HIDRÁULICA DE LA CARM DESDE UN ENFOQUE AMBIENTAL. «PRODUCCIÓN»: EL ENTE PÚBLICO DE LA REGIÓN DE MURCIA; AHORRO SELECTIVO: LA LEY 6/2006, DE 21 DE JULIO; Y DEPURACIÓN: ESAMUR

#### 1.4.1. El Ente Público del Agua de la Región de Murcia, el fomento regional de la desalación de agua marina y la colisión política y competencial con el Estado

Conocidas circunstancias, de destacada presencia en el debate político patrio prácticamente desde la aprobación del Plan Hidrológico Nacional mediante Ley 10/2001, de 5 de julio, y, sobre todo, desde su posterior derogación parcial –por

obra, primero, del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio y, más tarde, de la Ley 11/2005, de 22 de junio—, han determinado el surgimiento en las Comunidades Autónomas del sureste español y, destacadamente de entre ellas, en Valencia y Murcia, de una intensificación en la adopción de medidas encaminadas a la búsqueda de alternativas en la captación de recursos que palien el prolongado déficit hídrico de dichos territorios, así como a la mejora de la eficiencia en su uso. En este contexto y por lo que se refiere específicamente a la Región de Murcia, a la ineludible necesidad de consolidar el sostenimiento de su importante regadío (cerca de las 193.000 hectáreas) se une en la actualidad, como componente predominante de estas concretas políticas, el modelo de desarrollo territorial basado en buena medida en grandes complejos turísticos residenciales asociados a campos de golf, en los términos que fueron referidos en el *Informe* correspondiente a esta Comunidad Autónoma para el período 1978-2006.

Asimismo, a estos dos vectores mencionados (condensados en la desalación y el ahorro selectivo) debe añadirse, con un balance anticipadamente muy satisfactorio, la intensa política de depuración-reutilización emprendida desde hace años por la CARM. Pues bien, como referente estructural a través del cual se encauza fundamentalmente la primera de las líneas de la política hidráulica autonómica —la «producción» de agua— figura la creación, por Ley de la Asamblea regional 4/2005, de 14 junio, del Ente Público del Agua (EPA), modificada por las Leyes 9/2005, de 29 diciembre y 2/2006, de 10 de abril. Aunque creado formalmente en 2005, se da cuenta del mismo en este informe en la medida en que su andadura se inicia realmente en 2006.

Se trata de un ente que responde a un modelo organizativo bien conocido: [...] *una entidad pública empresarial que ajusta su actuación al Derecho Privado, con personalidad jurídica propia, autonomía de gestión, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y patrimonio y tesorería propios, de las reguladas en el artículo 39.1.b) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia [...]*, según se señala en el artículo 1 de su Ley institutiva. Sus funciones genéricas consisten en *promover la disponibilidad y el abastecimiento de agua para los distintos usos y procurar las autorizaciones y concesiones necesarias para conseguir la disponibilidad de recursos hídricos, mediante la articulación y ejecución de acciones que contribuyan al cumplimiento de dichos fines, en el marco de la política del Gobierno regional*. Más específicamente le corresponden, entre otras, las siguientes: a) *Promover y ejecutar directamente, o a través de otras entidades públicas o privadas, las acciones necesarias para satisfacer las necesidades de abastecimiento de agua que demanden los distintos usos en la Región de Murcia, sin perjuicio de las competencias del Estado y de las Administraciones Locales;* b) *Cooperar en justa reciprocidad con el Estado, las corporaciones locales y con los distintos sectores de la economía regional para la obtención de los recursos hídricos necesarios para desarrollar adecuadamente sus actividades;* c) *Fomentar y contribuir a la gestión eficiente del agua mediante el uso de técnicas de ahorro y conservación de los recursos hídricos que son la base de la cultura del agua de la Región de Murcia o, en fin,* f) *Constituir sociedades y participar, de manera transitoria o*

*permanente, en el capital de sociedades que contribuyan al cumplimiento de los fines de la Ley.*

A las mismas se une la atención material con carácter subsidiario del servicio de abastecimiento a poblaciones a instancia de las entidades locales interesadas, función que se prevé muy destacada por cuanto son ya cerca de una veintena los municipios murcianos que han suscrito convenios con el EPA para obtener tal prestación, previsiblemente a partir de mayo de 2007, a cuenta de la infraestructura de desalación de Escombreras, en sus diversas fases, todo ello con la intención de liberar recursos de la cuenca con destino a usos vinculados al desarrollo económico y, destacadamente, al sector agrícola.

En efecto, este organismo ha constituido una apuesta decidida del Gobierno regional enderezada a complementar las iniciativas emprendidas desde el Ministerio de Medio Ambiente para la captación de recursos –las cuales han sido concebidas, como es sobradamente conocido, en tanto que alternativas radicales a la transferencia inter-cuencas–, fundamentalmente a través del denominado Programa «A.G.U.A.» (*Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua*), centrado en la construcción de estaciones de desalación de agua marina y que ha sido desde su implantación fuertemente contestado por las autoridades autonómicas en cuanto a financiación, precios finales del recurso, así como en relación con su eficacia misma. Frente a ello –se ha venido anunciando–, la implementación de esta entidad habría de suponer un menor coste final del recurso, garantizando la competitividad del agua murciana de cara esencialmente a los desarrollos turístico-residenciales (el EPA estimó en su día un coste medio de referencia en alta no superior a los 50 céntimos de euro/metro cúbico, cifra cuestionada a su vez por la Confederación Hidrográfica del Segura e instancias políticas), así como unas mayores cotas de eficacia y eficiencia de sus intervenciones (con una previsión de suministro de 14,4 hectómetros cúbicos en 2008, según datos de la propia entidad). Tal política de fomento ha alcanzado al ámbito tributario, en forma de exenciones, como la aplicada en relación con el canon de vertido a las aguas litorales correspondiente a 2007 a favor de todas las plantas desaladoras situadas en territorio regional, cuando el recurso obtenido *se destine a la agricultura, industria, riego o consumo humano* (disp. adic. primera de la Ley 12/2006, de 27 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social).

Ciertamente, la reconducción totalizadora de las aguas procedentes de desalación de agua marina al concepto de dominio público hidráulico, fruto de la modificación que sobre el TRLA operó la Ley 11/2005, de 22 de junio, permite concluir que toda la actividad desarrollada por el EPA y que ha sido apenas descrita –tanto la propiamente desalinizadora como la ulterior de gestión y asignación del recurso– requiere de la preceptiva intervención habilitante de la Confederación Hidrográfica del Segura en la misma medida que cualquier otro concesionario de dominio público hidráulico. No parece haberlo entendido así, al menos inicialmente, la CARM la cual, en las Leyes referidas al EPA –e incluso a través de reiteradas declaraciones en prensa–, ha esgrimido como título competencial que supuestamente ava-

laría la total exclusión del organismo de cuenca en todo lo referente a la instalación, extracción, gestión, suministro y tarificación de los recursos generados por esta entidad lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM).

En el mismo se señala que, en efecto, *corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias: 3. Obras públicas de interés para la Región dentro de su propio territorio [...] 7. Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma [...] 8. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas cuando discurren o se hallen íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma [...] 11. Planificación de la actividad económica y fomento y desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, así como la creación de un sector público regional propio de la Comunidad Autónoma.* Pero se trata de referencias todas ellas que en ningún caso parecen apoyar una interpretación excluyente o cercenadora de las legítimas competencias de que dispone la Administración General del Estado en cuanto que titular incondicionado del bien *ex* artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), el cual no puede, en consecuencia, ser reputado como «un recurso hídrico interno» de titularidad de la CARM. Todo ello vendría de hecho a frustrar en buena medida la finalidad esencialmente «emancipadora» respecto de la Administración General del Estado que se ha perseguido con la creación del EPA en cuanto a la generación, suministro y gestión de agua desalada.

Pretensión liberadora que, por cierto, puede quedar en mayor medida frustrada si se tiene en cuenta la necesaria intervención habilitadora que, adicionalmente, corresponde al Estado en cuanto a las autorizaciones para el emplazamiento de las infraestructuras y emisarios empleados de ordinario para la captación de agua marina y la ulterior evacuación de la salmuera, todo ello a partir de la consideración de los espacios destinados a tales fines como dependencias demaniales al amparo de lo dispuesto en los artículos 1 a 3 de la LC.

#### **1.4.2. El impulso de medidas selectivas de ahorro a partir de la Ley 6/2006, de 21 de julio**

En el marco de intensificación por la CARM de las medidas, que hemos descrito en sus trazos esenciales en el apartado anterior, destinadas a la captación del recurso resultaba imprescindible la adopción de instrumentos, dotados de la mayor visibilidad posible, enderezados a poner de manifiesto los desvelos autonómicos en relación con el ahorro de agua. El principal de tales instrumentos ha sido la Ley 6/2006, de 21 de julio, sobre Incremento de las medidas de ahorro y conservación en el consumo de agua en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La misma dispone una serie de soluciones encaminadas al ahorro de agua en la Comunidad Autónoma que han de hacerse mayoritariamente efectivas a través de su incorporación a las correspondientes ordenanzas municipales reguladoras

del servicio de abastecimiento de agua potable (art. 1), a cuyo efecto se dispone tanto una aplicación gradual de las distintas medidas legales (disp. transit. única), como la obligación de que las ordenanzas municipales referidas se adapten a la Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, sin perjuicio de que hasta ese momento –así como, en cualquier caso, en los municipios que no dispongan de tales ordenanzas– la Ley sea de aplicación directa (disp. final).

A efectos de impulsar su más pronta efectividad, se prevé que el EPA ponga a disposición de las entidades locales murcianas un modelo de ordenanza de abastecimiento conforme con los dictados legales (previsión que ya ha sido materializada por el ente). En realidad y al margen de las concretas medidas impuestas –que analizamos seguidamente–, un protagonista esencial de la nueva norma sigue siendo el EPA –erigido así en una verdadera autoridad hídrica regional–, esencialmente a través de la decisiva función de instrucción de los expedientes sancionadores que se incoen por infracciones a lo dispuesto en la Ley (la competencia decisoria se atribuye al Consejero de Agricultura y Agua), que pueden conducir a la imposición de sanciones por importe máximo de 600.000 euros o de suspensión del suministro *para el caso demostrado de despilfarro continuado de agua potable en los términos que fije el ayuntamiento correspondiente* (art. 15 Ley 6/2006).

En cuanto a las medidas, se distinguen las aplicables a viviendas de nueva construcción –respecto de las ya existentes, la sujeción a aquéllas es obligatoria únicamente en caso de reformas que exijan licencia de obra mayor– (art. 2: perlizadores o economizadores de chorro en grifos y duchas; limitadores de flujo en cisternas de inodoros con posibilidad de detención de descarga); a locales públicos (art. 3: temporizadores en grifos, limitadores de descarga en cisternas; instalación de carteles aleccionadores sobre la escasez de agua y la necesidad de su uso responsable en los puntos de consumo públicos); industrias y edificios industriales (art. 5: las anteriores más la necesidad de elaborar un plan de ahorro y otras); piscinas públicas y privadas (art. 6: prohibición de los vaciados totales y limitación de los parciales); parques y jardines (art. 7: riego con recursos hídricos marginales, circuito cerrado en fuentes ornamentales, carteles indicativos de la procedencia o naturaleza del agua, previsión de sistemas de ahorro en el diseño de nuevas zonas verdes, etc.); limpieza viaria (art. 8: prohibición de conexión de bocas de riego a la red de consumo humano, fomento del uso de medios mecánicos de limpieza seca y de recursos marginales). Finalmente se prevén una serie de medidas enderezadas a optimizar el uso de las redes públicas de distribución (art. 9), a mejorar la educación ciudadana en lo concerniente al ahorro del agua (art. 10), así como se crea el *Consejo Asesor en materia de Ahorro y Conservación del Consumo del Agua de la Región de Murcia* con funciones consultivas, de informe y fomento (art. 11).

En nuestra opinión, ciertos extremos de la Ley en punto al diseño del aparato sancionador indican la ausencia de una voluntad decidida –o, al menos, inspirada en criterios enteramente meditados y coherentes– de afrontar el grave problema del despilfarro y la ineficacia en el uso del agua en una zona endémicamente deficitaria en este recurso. En primer lugar, choca al lector de la norma la circuns-

tancia de que la gradación de las sanciones (previstas para una tipología de infracciones de por sí anormalmente escueta: leves y graves) oscile, a través de desproporcionadas horquillas, entre los 180 y los 60.000 euros para las primeras y los 60.001 y los 600.000 para las otras. En segundo lugar, tampoco la tipificación misma de algunas conductas y su inclusión en uno u otro catálogo parece responder a una política sancionadora demasiado reflexiva; de este modo, una actividad objetivamente tan llamativa y poco edificante en una zona árida como el vaciado completo de piscinas –habida cuenta tanto el uso secundario del recurso como la existencia de tecnología asequible que evite tal práctica, tal y como viene a reconocer la propia Ley en la insólita redacción de su artículo 6– es considerada como infracción leve, del mismo modo que lo son *el incumplimiento de lo preceptuado en el plan de ahorro de agua por las industrias y edificios industriales* (en cambio, la no redacción del plan mismo constituye infracción grave) o *el incumplimiento de las medidas para la limpieza viaria y redes públicas de distribución*. Por el contrario, se reputan graves conductas –indudablemente reprochables– tales como *la alteración de las determinaciones de los documentos que sirvieron de base para la concesión de la licencia o el incumplimiento de adaptación de las ordenanzas o reglamentos municipales*.

Por lo demás, resulta imprescindible señalar que un tipo de uso de gran trascendencia cuantitativa, como el agrícola, queda al margen de los remedios coactivos propios de este instrumento normativo, siendo incentivada la eficiencia hídrica en dicho sector fundamentalmente a través de medidas de fomento, destinadas a la mejora y modernización de regadíos, si bien es cierto que se han alcanzado destacados logros por esta vía, por ejemplo en cuanto a implantación de riego localizado. Asimismo, debe admitirse que las medidas de ahorro más eficaces suelen concentrarse tanto en la mejora y modernización de las redes y sistemas de abastecimiento y distribución (con resultados relativamente satisfactorios en algunos casos, como el del municipio de Murcia), sobre las que la Ley se contrae a tímidas generalidades (art. 9), como en la previsión de soluciones específicas para sectores con gran volumen de consumo, como el industrial, cuya ordenación específica queda, sin embargo, remitida a desarrollos posteriores, como veremos seguidamente (art. 5). Por último, se echa de menos el establecimiento de severos condicionamientos para determinados usos, como los deportivos y recreativos (expresamente excluidos de la Ley *ex art. 7 in fine*), aunque la efectividad última de tales medidas quede en manos del Organismo de cuenca. Ciertamente, la CARM lleva tiempo exigiendo en los pertinentes procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental que el mantenimiento de los campos de golf murcianos se lleve a cabo exclusivamente mediante el empleo de aguas depuradas, pero se trata de una medida cuyo grado de implantación dista, sin embargo, de ser mínimamente satisfactorio a día de hoy.

En desarrollo de esta Ley (disp. final primera) se ha dictado la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 2 de febrero de 2007, que aprueba el «Sistema de vigilancia e información de la gestión industrial del agua (VIGIA)». En efecto y como acabamos de ver, el artículo 5.2 de la Ley 6/2006 preveía la necesaria elabora-

ción de «planes de ahorro» por parte de las empresas del sector industrial, correspondiendo al EPA el asesoramiento y el control de dichos planes. Pues bien, la fase de control se instrumenta precisamente a través de este sistema que obliga a todas las actividades económicas relacionadas en el Anexo I de la citada Orden y que cuenten con una media diaria anual de más de 10 metros cúbicos de agua de cualquier procedencia, excepto agua reutilizada, en su proceso productivo. Los datos aportados al sistema informatizado VIGIA, a través de la página web del EPA, deberán *ser generados por un sistema de medición homologado y calibrado con periodicidad trienal por laboratorios acreditados públicos o privados* y ser actualizados semestralmente.

#### **1.4.3. La política de depuración y reutilización de aguas residuales: la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (ESAMUR) y el impulso de obra pública. El canon de saneamiento**

La orientación de la CARM hacia una intensificación de las medidas de mejora de la calidad de las aguas, intrínsecamente unida al proverbial déficit hídrico de la región, encontró en el año 2000 una respuesta normativa del más alto nivel con la Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales e Implantación del Canon de Saneamiento, la cual vino a articular la mencionada política a través de un triple eje: de planificación, organizativo y económico-financiero.

Desde el punto de vista de la planificación, la Ley no sólo consagra un sistema de articulación competencial entre Comunidad Autónoma y entes locales, previendo la necesidad de una coordinación efectiva entre ambos niveles administrativos, mediante el diseño de mecanismos específicos, sino que prevé instrumentos de planificación en la materia, de entre los que destaca el *Plan General de Saneamiento y Depuración de las aguas residuales de la Región de Murcia*, finalmente aprobado para el período 2001-2010, con seis meses de retraso respecto del plazo legal, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia de 20 de diciembre de 2002 (hecho público mediante Resolución de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente de 10 de enero de 2003; BORM núm. 30, de 6 de febrero). Su naturaleza es, desde el punto de vista de la tipología establecida en materia de ordenación territorial, la de Directriz sectorial y constituye la herramienta cúspide en la ordenación de este ámbito, por encima de los planes sectoriales y, en su caso, de los que elaboren y aprueben las propias entidades locales.

Desde el punto de vista organizativo, la Ley 3/2000 creó la *Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia* (ESAMUR) como empresa pública regional, en la modalidad de entidad de derecho público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 a) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, y adscrita a la Consejería competente en materia de Saneamiento y Depuración. Dado que este precepto –y en consecuencia la tipología organizativa prevista en él– quedó derogado por la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autó-

noma de la Región de Murcia [disp. derog. única, b)], se hace necesaria su reconducción automática a la órbita de las Entidades Públicas Empresariales (disp. transit. primera, apartado 2 b) y arts. 37-42 y 46-52 Ley 7/2004), a pesar de que haya transcurrido en vano el plazo de dos años concedido para tal adaptación por la disposición transitoria primera, apartado 3, de la Ley 7/2004, tal y como postula la mejor doctrina en materia de inactividad de la Administración Pública.

Las funciones esenciales de ESAMUR consisten en gestionar, mantener y explotar las instalaciones de saneamiento y depuración de aguas residuales en los términos que le sean encomendados por la Comunidad Autónoma, así como –mediante convenios con los respectivos Ayuntamientos– las infraestructuras de titularidad municipal. Asimismo, la entidad asume las funciones de ejecución material y financiación de la obra pública que le sea encomendada (EDAR y otras), fundamentalmente de conformidad con lo previsto en el mencionado Plan General de Saneamiento y Depuración. Por lo que se refiere a esta primera tarea –construcción y gestión–, la trayectoria de la entidad presenta un balance notable, de modo que tras la más reciente inauguración (rehabilitación de Macisvenda-Abanilla), prácticamente la totalidad de los núcleos de población de la Región depura sus aguas residuales. A inicios de 2006, ESAMUR gestionaba 80 EDAR con un volumen total de aguas residuales tratadas cercano a los 106 hectómetros cúbicos.

En cuanto a la financiación necesaria para afrontar las iniciativas expuestas –junto a los cuantiosos Fondos FEDER y de Cohesión aplicados a la construcción y rehabilitación de muchas de estas infraestructuras–, ESAMUR tiene legalmente encomendada la recaudación en período voluntario y la gestión del denominado *canon de saneamiento*, concebido como ingreso de derecho público de la CARM destinado a sufragar los costes derivados de las tareas encomendadas a la entidad, cuyo hecho imponible es *la producción de aguas residuales, generadas por el metabolismo humano, la actividad doméstica, pecuaria, comercial o industrial, que realicen su vertido final a una red municipal de saneamiento, o sistema general de colectores públicos* (art. 22.2 Ley 3/2000), siendo exigible su abono a través de los recibos de suministro.

Lo cierto es que no fue hasta dos años después de su creación formal cuando ESAMUR comenzó su andadura real, de conformidad con lo dispuesto en la posterior Ley 3/2002, de 20 de mayo, de Tarifa del Canon de Saneamiento, que estableció como fecha inicial de su exacción el 1 de julio de ese año, habiendo sido objeto tal tributo de una batería de normas de desarrollo y pormenorización, alguna de las cuales ha sido finalmente anulada en sede judicial, como veremos a continuación. En efecto, con posterioridad a la creación y puesta en marcha de ESAMUR mediante las Leyes y demás normas ya citadas, se dictaron fundamentalmente los Decretos 90/2002, de 24 de mayo, por el se aprueban los Estatutos de la Entidad de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia y 102/2002, de 14 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Económico-financiero tributario del canon de saneamiento de la Región de Murcia. Ambos vendrían a complementar la disciplina en la materia junto al ya vigente Decreto 16/1999, de 22 de abril, sobre Vertidos de Aguas Residuales Industriales al Alcantarillado.

Este último ha sido judicialmente anulado por dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia cuya simple sucesión cronológica resulta llamativa. En efecto, primeramente fue la STSJ de Murcia de 28 de julio de 2005 (JT 2007, 89) la que invalidó por motivos de fondo ciertos preceptos del Reglamento citado [el apartado 4 a) del art. 6, únicamente en cuanto atribuye a las entidades suministradoras de agua la obligación de facturar; el apartado 1 del art. 10, únicamente en cuanto atribuye a las entidades suministradoras de agua la obligación de facturar el canon de saneamiento; el apartado 7 del art. 10 y el apartado 2 b) del art. 41], fundamentalmente y en primer lugar, como consecuencia de una interpretación defectuosa del alcance de las funciones encomendadas legalmente a las entidades suministradoras en relación con la gestión del canon y, sobre todo, a la vista de su consideración legal como meros «sustitutos del contribuyente», imposibilitados en consecuencia para la realización de actuaciones que pudieran revestir relevancia tributaria directa. En segundo lugar, por haber introducido para la determinación del componente fijo de la tarifa del canon, incurriendo por ello en *ultra vires*, el volumen de agua consumido.

En cambio, la posterior STSJ de Murcia de 27 de octubre de 2005 (JUR 2007, 5300) estima el recurso –igualmente directo– interpuesto por el Ayuntamiento de Ceutí contra la precitada norma reglamentaria exclusivamente por motivos de índole procedimental y, en concreto, por omisión del dictamen del Consejo Regional de Cooperación Local y defectos en el requerimiento y posterior evacuación de la consulta al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

Por último, debe recordarse que el canon de saneamiento constituye una exacción distinta de, y compatible con, el canon de vertido industrial a la red municipal de alcantarillado girado por los Ayuntamientos –ya con mayor fundamento normativo, si cabe, tras la reciente reforma del TRLA por obra del Real Decreto-ley 4/2007, de 13 de abril, en materia de autorizaciones de vertido indirecto al dominio público hidráulico–, al amparo de la habilitación prevista en el artículo 20.4 r) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, compatibilidad que ha venido a ser refrendada por alguna decisión judicial (STSJ de Murcia de 17 de abril de 2006 [JUR 2007, 4124]).

#### **1.5. LA POLÍTICA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y ESTÍMULO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES. LA LEY 10/2006, DE 21 DE DICIEMBRE, SU INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO SECTORIAL Y EL IMPULSO DE MEDIDAS DE FOMENTO**

Otra de las líneas de actuación de las instituciones políticas regionales ha consistido en el impulso normativo del uso de energías renovables, así como del fomento de la eficiencia energética. El instrumento principal para la consecución de tales objetivos ha sido sin duda la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia.

En realidad, energía y agua son recursos cuya demanda se ve lógicamente incrementada como consecuencia del crecimiento económico, el desarrollo de los servicios y la edificación residencial, de modo que la adopción de medidas normativas tendentes a la racionalización de su consumo, impulso de fuentes generatrices alternativas y ahorro resulta, en el entorno político y socio-económico que venimos exponiendo, plenamente justificada. Pues bien, la Ley referida se enmarca en un contexto regulatorio también complejo, en el que se integran, por una parte, instrumentos tales como el estatal «Plan de Energías Renovables para España 2005-2010», la «Estrategia de Eficiencia Energética en España» (E-4), cuyo Plan de Acción fue aprobado por el Consejo de Ministros en 2005, así como el importante «Plan Energético de la Región de Murcia 2003-2012».

Por otra parte, la eficiencia energética se encuentra asimismo íntimamente relacionada con el sector de la edificación, de modo que resulta igualmente necesario cohesionar lo dispuesto en la Ley y en los planes mencionados con normas tales como la Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y la propia Ley 8/2005, de 14 diciembre, para la calidad en la edificación de la Región de Murcia, así como con el reciente Real Decreto 47/2007, de 19 enero, que aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. A todo ello, ha de unirse la intervención del legislador comunitario europeo a través de disposiciones como, entre otras, la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

Por lo que se refiere al contexto planificador anteriormente descrito, pueden observarse dos vectores diferenciados a cuya consecución se arbitran los distintos instrumentos. En primer lugar, el incremento progresivo de la generación mediante el empleo de *energías renovables* ha sido objeto del Plan estatal de Energías Renovables para España 2005-2010, en el que se prevé que en esta última fecha el consumo de energía procedente de fuentes renovables alcance el 12,1 por 100 del total en todo el país, porcentaje que, con ligera variación, es el previsto por la Planificación Energética regional murciana (13 por 100 en 2012). En segundo lugar, deben ponderarse las medidas de *ahorro y diversificación* que han tratado de encauzarse a través tanto de este último instrumento –que prevé, en el período 2001-2012, tanto una disminución global del consumo de energía del 7 por 100, como una importante diversificación, con un descenso estimado en un 26 por 100 de las energías procedentes de la combustión de productos petrolíferos y la consiguiente transición desde un 11 a un 43 por 100 en el empleo del gas natural–. En este sentido, de algunos de los instrumentos mencionados (así, del Plan de Acción del E-4 y el Plan nacional de Energías Renovables) se han derivado importantes políticas de fomento canalizadas a partir de sendos convenios suscritos entre la CARM y el IDAE (*Instituto para la Diversificación y Ahorro Energético*), Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Se trata de los Convenios de 15 de junio y 25 de julio de 2006, a partir de los cuales se han impulsado acciones específicas de fomento, entre las que destacan

las aprobadas mediante Órdenes de la Consejería de Industria y Medio Ambiente de 29 de junio (1) y 22 de diciembre de 2006 (3), por las que se establecieron las bases y las convocatorias para la concesión de ayudas dirigidas, respectivamente, a la realización de estudios, auditorías, acciones formativas y aplicación de desarrollos en materia de Ahorro, Eficiencia y Diversificación Energética; la rehabilitación de la envolvente térmica de los edificios existentes; la realización de Proyectos y medidas de ahorro y eficiencia energética contenidas en el Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4) o la adquisición de vehículos de turismo alimentados por energías alternativas a las convencionales. Medidas similares de incentivo han sido igualmente emprendidas por algún Ayuntamiento, como el de la ciudad de Murcia.

En este contexto, la Ley 10/2006 viene a otorgar a todas las políticas expuestas un marco normativo estable presidido por la idea-fuerza de que el consumo masivo de energía ligado al desarrollo económico se encuentra vinculado estrechamente con «el agotamiento de los recursos naturales y su interacción con el medio ambiente» (Exposición de Motivos). Para la consecución de sus fines [art. 3: *a) Potenciar el aprovechamiento de las fuentes de energías renovables, y de forma especial la energía solar, priorizando su implantación en todos los ámbitos del consumo energético regional; b) El diseño de un nuevo escenario energético que propicie pautas de conducta basadas en el uso responsable de la energía; c) Fomentar las acciones de I+D+i en el ámbito de las tecnologías de aprovechamiento de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética; d) Impulsar la aplicación de las energías renovables y la eficiencia energética en los procesos relacionados con la obtención y utilización del agua; e) Armonización de la planificación energética y la ordenación del territorio, con la finalidad de optimizar el sistema energético regional; f) Incentivar, promover e impulsar la colaboración y la participación entre las administraciones públicas, los sectores productivos y la sociedad en general, para la consecución de los objetivos de esta Ley y la aplicación de sus instrumentos de desarrollo y g) Contribuir a compatibilizar el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente, propiciando el acceso de todos los ciudadanos a las fuentes de energía en condiciones de igualdad, calidad y seguridad*] la norma implementa una serie de medidas, entre las que cabe destacar las siguientes.

En primer lugar, bajo la presidencia del principio, un tanto ampuloso, de «primacía de las energías renovables», se prevé la elaboración de Directrices Sectoriales de Impulso de las Energías Renovables y, en su desarrollo, de Planes Sectoriales, los cuales, a su vez, podrán materializarse a través de una variada gama de programas específicos (arts. 4 y 5), así como una prioridad de estas energías para el acceso a las redes de transporte y distribución eléctrica (art. 9). En segundo lugar, la Ley instaura la que denomina «Autorización de Aprovechamiento», concebida como título habilitante para *la implantación de las energías renovables en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (art. 11). Dicho título se reconoce como «autorización administrativa unificada», *que comprenderá todas las autorizaciones y requisitos exigibles por la legislación vigente previos a la implantación del proyecto*, lo que induce a suponer una suerte de proyección específica de la autoriza-

ción ambiental integrada prevista en la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, pero que, sin embargo y al contrario que ésta, parece comprender determinaciones no ambientales y cuyo procedimiento coordinado y exigibilidad misma quedan remitidos a ulteriores determinaciones reglamentarias. En la autorización de aprovechamiento se incardinará la EIA en caso de que la misma proceda de conformidad con su legislación específica, pudiendo corresponder, por cierto, la evacuación de la Declaración (DIA) a un órgano no específicamente ambiental (art. 12).

En tercer lugar, la Ley 10/2006 prevé tanto la necesaria elaboración de una «Planificación energética regional» –otorgándose al Gobierno el plazo de un año para la elaboración de un nuevo «Plan Energético Regional» (arts. 13-15 y disp. adic. 2ª)–, en coordinación con la planificación europea y estatal, como medidas de ahorro y eficiencia energética (arts. 16 y 17: programas y estrategias de ahorro y uso racional de la energía; planes de movilidad para un uso más eficiente del transporte público y privado; acciones formativas; implantación de tecnologías de ahorro y eficiencia energética en todos los sectores, *especialmente en aquellas instalaciones para producción de agua dulce por desalinización de agua de mar o de aguas salobres, debido al carácter intensivo del gasto energético en la obtención del agua desalada*; o ayudas económicas y fiscales).

En cuarto lugar, la Ley dispone de una regulación específica relativa a la calidad y certificación de instalaciones, equipos y productos (arts. 19 y 20); a las empresas instaladoras y mantenedoras, así como en relación con las entidades colaboradoras de la Administración, encargadas de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales (arts. 21 y 22). Asimismo, se prevé el fomento de acciones de I+D+i en las dos direcciones mencionadas (energías renovables y ahorro y eficiencia energética), así como una serie de disposiciones relativas al apoyo a la transferencia del conocimiento, mediante la implementación de instrumentos organizativos (una oficina específica, un *Foro Tecnológico de las Energías Renovables y la Eficiencia Energética* y la *Red de Gestión de Conocimiento de las Energías Renovables y la Eficiencia Energética*); finalmente, se contempla una estructura de investigación en la materia denominada *Centro de Innovación en Energías Renovables y Eficiencia Energética* (arts. 23 a 26). Ciertas previsiones sobre coordinación y cooperación interadministrativa y colaboración de la sociedad en estas materias y un aparato sancionador cierran el diseño regulador de la nueva Ley, cuya efectividad real habrá de ser necesariamente evaluada en futuras ediciones de este informe.

Por último, destacar que a partir de 2002 inició su andadura en la CARM la *Agencia de Gestión de Energía de la Región de Murcia* (ARGEM), constituida como fundación de capital público sometida al Derecho Privado (disp. adic. primera Ley 7/2004, de 28 de diciembre) y adscrita a la Consejería de Industria y Medio Ambiente y que ha sido creada bajo inspiración en modelos autonómicos ya existentes, como el *Ente Vasco de la Energía*, el *Centro de Ahorro y Eficiencia Energética de Madrid*, la *Agencia Extremeña de la Energía* o la *Agencia Valenciana de la Energía*. Se trata del organismo encargado de impulsar y coordinar las actuaciones de la Administración

para la gestión de un uso eficiente de la energía, por lo que su importancia en el contexto estudiado está llamada a ser ciertamente relevante.

## 1.6. POLÍTICAS DE GARANTÍA. OTROS SECTORES DE LA ACCIÓN AMBIENTAL

### 1.6.1. La urgencia de una adecuación de instituciones jurídico-ambientales fundamentales a lo dispuesto en la normativa básica estatal. El ejemplo de la evaluación ambiental de planes y programas

Por lo que se refiere a la que en el primer Informe denominamos «Política ambiental de garantía», conviene destacar varias cuestiones que se han suscitado durante el año 2006. En primer lugar, debe destacarse la necesidad de que el ordenamiento regional murciano se adapte progresivamente a la normativa ambiental básica dictada por el Estado en estos últimos años. Aunque se trata de una cuestión de alcance general, no circunscrita exclusivamente al arco temporal analizado, ha de tenerse en cuenta, no obstante, que en 2006 la intervención del legislador estatal ha sido, en esta materia, especialmente cualificada e intensa y normas tales como las Leyes 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente o 27/2006, de 28 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorporando las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, reclaman una responsable conducta activa de los poderes normativos murcianos. En el primer caso, la labor fundamental pasa por la concienciación en la aplicación efectiva de la Ley estatal por parte de todas las Administraciones Públicas implicadas. En el segundo, se trata sobre todo de afrontar satisfactoriamente el tránsito hacia un nuevo modelo organizativo y de transparencia hacia los ciudadanos.

Especial incertidumbre viene generando en Murcia el correcto alcance de la institución de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas y de los supuestos en que ha de procederse de conformidad con lo dispuesto en la mencionada Ley estatal 9/2006, de 28 de abril. En este sentido y en momento relativamente temprano, la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, sometió a EIA una considerablemente amplia tipología de planes, programas y directrices, entre los que se contaban los *Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana, Normas subsidiarias y complementarias de Planeamiento, y sus revisiones, así como las modificaciones que reduzcan la superficie de suelo no urbanizable o incrementen el suelo industrial* [Anexo I, apartado 1 n)]. No obstante, la LSRM derogó tal régimen [disp. derog. 2 d)], reconduciendo a su ámbito regulador la evaluación ambiental de distintas figuras de planes y programas.

De este modo, la disposición adicional 2ª LSRM vino a extender, antes de la trasposición estatal de la Directiva 2001/42/CE, la necesidad de practicar EIA sobre un importante catálogo de figuras planificadoras. Así, dispone que: *1. Los instrumentos regulados en esta Ley estarán sujetos a las siguientes normas: a) Los instrumentos de*

ordenación del territorio en cuya tramitación según esta Ley deba mediar informe preceptivo de la Consejería competente en materia de medio ambiente y cuya aprobación sea competencia del Consejo de Gobierno no estarán sometidos a evaluación de impacto ambiental; b) Los Programas de Actuación Territorial cuando se formulen autónomamente y no desarrollen Planes o Directrices de Ordenación Territorial, estarán sometidos a evaluación de impacto ambiental; c) Los Planes Generales Municipales de Ordenación, así como las modificaciones de los mismos y de los instrumentos de planeamiento general no adaptados a la Ley, que supongan la reclasificación de suelo no urbanizable, estarán sometidos a la Evaluación de Impacto Ambiental, salvo que por su escasa entidad no se considere necesario por el órgano competente medioambiental; d) Los Planes Parciales, de cualquier uso, cuando así lo exigiera expresamente el Plan General Municipal de Ordenación por actuar sobre áreas próximas a suelos no urbanizables protegidos, y los Planes Parciales de uso industrial que se formulen para suelo urbanizable sin sectorizar, estarán sometidos a evaluación de impacto ambiental; e) Los Planes Especiales que afecten al suelo no urbanizable de protección especial estarán sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental; f) Los Proyectos de Urbanización, se someterán a evaluación de impacto ambiental cuando el planeamiento general o de desarrollo lo establezca expresamente.

Esta loable ampliación inicial de los benéficos efectos preventivos propios de la EIA de proyectos ha quedado, no obstante, claramente desfasada si se repara en la proyección estatal del instituto de la evaluación ambiental estratégica, en términos bastante estrictos, sobre la planificación sectorial de todo tipo [arts. 2 a) y 3 Ley 9/2006]. Asimismo, debe destacarse que, mientras no se produzca una adaptación al procedimiento evaluador contemplado en la Ley estatal (arts. 7 a 15), ninguna de las técnicas mencionadas y previstas por la LSRM podrá considerarse homologada a la evaluación ambiental de planes y programas ni, en consecuencia, podrá defenderse el cumplimiento de la normativa estatal básica en este punto (sobre la parquedad e insuficiencia del procedimiento de EIA previsto en la LSRM para planes y programas, *vid.* su disp. adic. 2ª.2). Por último, deberá aprovecharse esta imprescindible iniciativa normativa de adaptación que proponemos para racionalizar las herramientas de evaluación que gravan las distintas modalidades planificadoras, lo que debería implicar una articulación racional entre la EIA estratégica y otras figuras, señaladamente el *Estudio de Impacto Territorial* previsto en los artículos 48 y 49 LSRM.

Por último, no debe olvidarse que la necesidad de adaptación o desarrollo de la que venimos alertando afecta a decisivos sectores regulados también en 2005 a través de normas tales como los Reales Decretos 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados o 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental. En este último caso, la necesidad de adaptación es todavía mayor a la vista tanto de la obsolescencia de la normativa murciana (contenida esencialmente en el Decreto 48/1998, de 30 de julio), como de su acreditada ineficacia, según se expuso detalladamente en el *Informe 1978-2006*.

### 1.6.2. Evaluación de impacto ambiental y conflictividad judicial

Por lo que se refiere a los procedimientos con incidencia ambiental, conviene destacar algunos pronunciamientos judiciales. Por una parte, deben mencionarse las SSTSJ de Murcia de 7 de abril (JUR 2007, 4163) y 19 de mayo de 2006 (RJCA 2006, 973) desestimaron sendos recursos contra la Orden del Consejero de Agricultura, Agua y Medio Ambiente de 28 de junio de 2000 desestimatoria del recurso de alzada interpuesto frente a la resolución del Director General de Medio Ambiente de 17 de febrero de 2000, por la que, a los solos efectos ambientales, se informaba favorablemente el proyecto de Planta de Tratamiento, Recuperación y Compostaje en el término municipal de Ulea.

Al margen de que la ausencia de acumulación de ambos autos, con la consiguiente existencia de pronunciamientos autónomos de objetos idénticos, causa verdadera sorpresa, ambas resoluciones rechazaron motivos de impugnación tales como vulneración de los principios de objetividad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; contravención de normas comunitarias europeas (Directivas «Aves» y «Hábitats»); defectos insubsanables de procedimiento en la tramitación de la EIA; imprevisión en el Estudio de Impacto Ambiental de alternativas para el emplazamiento de la Planta; así como la no realización de un correcto inventario ambiental, ni de una adecuada descripción de las interacciones ecológicas y ambientales clave, faltando una «identificación y valoración de impactos». Asimismo, se alegó que la finca destinada al emplazamiento de la planta lindaba con una Zona de Protección de Aves y Lugar de Interés Comunitario, por lo que merecía «[...] disfrutar del mismo nivel de protección medioambiental».

### 1.6.3. Otros sectores de la acción ambiental

Por lo que se refiere a otros sectores de acción política ambiental, conviene hacer mención, en primer lugar, a la conflictividad judicial que se ha suscitado en 2006 en materia de *sanciones por vertidos a dominio público hidráulico*. Aunque se trata de actuaciones administrativas que provienen formalmente de la Administración General del Estado, conviene no omitir la referencia a las impugnaciones de que las mismas han sido objeto por encontrarse comprometidos elementos integrantes del Medio Ambiente radicados en la CARM. Así, en las SSTSJ de Murcia de 27 de enero (RJCA 2006, 978), 24 de marzo (JUR 2007, 6699), 31 de marzo (JUR 2007, 6676), 19 de abril (JUR 2007, 6663) y 29 de mayo de 2006 (JUR 2007, 6596), se decidieron recursos contra sanciones impuestas por la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) a Ayuntamientos murcianos (salvo en los supuestos decididos por la primera –habiendo sido parte el Ayuntamiento alicantino de Formentera de Segura– y la segunda de las sentencias –siendo demandante una compañía inmobiliaria–) por la comisión de una infracción tipificada en los artículos 100 y 116 f) TRLA, en relación con el artículo 316 g) del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, consistente en la realización de vertidos de aguas residuales sin depurar.

En todos los casos, salvo en el que fue objeto de la última de las sentencias citadas (demandante: Ayuntamiento de Ojós), las sanciones son anuladas judicialmente por diversos motivos: vulneración del nuclear principio de contradicción y ausencia de elementos esenciales tanto de índole inculpatoria (identificación del infractor, naturaleza residual de las aguas vertidas, toma de muestras y análisis realizado por el Laboratorio de Calidad de las Aguas de la CHS) como de determinación misma del tipo («no constan acreditados en el expediente administrativo los daños causados al dominio público hidráulico, circunstancia que es esencial para fijar la cuantía de la multa»).

En segundo y último lugar, como viene siendo habitual desde hace algunos años, se ha incrementado también en la CARM la conflictividad en torno a la *instalación y uso de antenas de telecomunicaciones móviles*. En este sentido, resultan de gran interés dos sentencias dictadas al respecto. Se trata de las SSTSJ de Murcia de 24 y 27 de febrero de 2006 (JUR 2007, 4480 y 4435), recaídas –de nuevo de modo insólito– sobre idéntico objeto, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Torre Pacheco de 20 de junio de 2002 por el que se aprueba la Ordenanza Reguladora sobre Instalación de Antenas e Infraestructuras de Telecomunicaciones, y pronunciadas por el mismo ponente. En verdad, la litigiosidad sobre este extremo no es nueva en Murcia, existiendo precedentes similares con resultado estimatorio (*vid.*, así, la STSJ de Murcia de 28 de octubre de 2004 [RJCA 2005, 123]). Las resoluciones mencionadas correspondientes a 2006 acogen parcialmente las pretensiones de ambas actoras («Retevisión Móvil, SA» y «Airtel Móvil, SA», hoy «Orange España» y «Vodafone», respectivamente), con apoyo en cierta jurisprudencia del TS sobre la materia. Como en otros supuestos, las demandantes cuestionan esencialmente el alcance de las competencias locales relativas a la ordenación urbanística y medioambiental (por ejemplo, a través de la imposición de niveles máximos de emisión radioeléctrica o estableciendo distancias mínimas entre las estaciones) para incidir sobre materias de competencia estatal como son las telecomunicaciones. En este sentido y a la vista de lo dispuesto en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, normativa de desarrollo y concordante, la Sala vuelve a suscitar un tema relevante y confirma que las Entidades Locales no disponen, *per se*, de una potestad para el establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente –atribuida, pues, originariamente en exclusiva a las Comunidades Autónomas *ex art.* 149.1.23<sup>a</sup> CE–, salvo que una Ley opere a su favor tal atribución, resultando insuficiente al respecto la genérica habilitación contenida en el artículo 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Por otra parte, ambos pronunciamientos concluyen el necesario sometimiento de la instalación de antenas de telefonía móvil a la licencia de actividad, zanjando por el momento un debate avivado incluso por la propia Comunidad Autónoma de Murcia que –en aquellos casos en los que, de conformidad con lo que expusimos en el *Informe 1978-2006*, le ha correspondido emitir el informe de *calificación ambiental* sobre este particular– ha eximido de esta exigencia a tales actividades. Más problemática resulta la articulación procedimental fijada por las Sentencias entre

las variables sustantiva y ambiental. Así, se viene a afirmar que en aquellas Comunidades Autónomas que no hayan establecido normas adicionales de protección del medio ambiente frente a emisiones radioeléctricas, los Municipios no podrán evaluar la componente ambiental de los proyectos de instalación de antenas de telefonía móvil, dado que la misma «[...] y el respeto de los límites exigidos en la autorización ya habrán sido examinados por el órgano estatal competente para dictar la autorización conforme al procedimiento previsto en la Orden de 9 de marzo de 2000 y en el RD 1066/01» (FJ 2º).

Pero, además, para el órgano juzgador «Esta situación guarda cierta analogía con lo que sucede en los casos en que se solicita licencia de apertura respecto de actividades para las que es exigible evaluación impacto ambiental. En estos supuestos carece de sentido que por el Ayuntamiento se inicie la tramitación de un nuevo procedimiento ambiental superpuesto al ya realizado por otra Administración y por el que se ve vinculado pues, en definitiva, ante la Declaración de Impacto Ambiental la actitud del Ayuntamiento afectado puede ser, si está disconforme, combatirla mediante el empleo de los recursos procedentes; o, si la consiente, atenerse a sus términos y abstenerse de iniciar procedimiento ambiental alguno» (FJ 2º), lo que de por sí podría resultar, sin más matizaciones, altamente cuestionable y contrario a la autonomía municipal constitucional y legalmente consagrada. No obstante, a pesar de ello, se interroga retóricamente el TSJ: «¿Qué sentido tiene entonces la intervención del Ayuntamiento mediante el otorgamiento de licencia de apertura? Sencillamente, se trata de una garantía adicional. En el momento de la puesta en funcionamiento de la actividad el Ayuntamiento puede controlar que, efectivamente, se respetan los niveles de emisión radio-eléctrica. Durante el desarrollo de la actividad puede, igualmente, llevar a cabo el control de que se mantiene la observancia de los niveles de emisión contenidos en la autorización. También en este caso se detectan analogías con lo que sucede en los casos de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental. Nada impide que el Ayuntamiento –más bien está obligado– imponga como condicionantes al otorgamiento de la licencia de apertura el respeto de las medidas correctoras establecidas en la declaración ambiental favorable, con la consecuencia de que la falta de respeto de estas medidas correctoras habilita al Ayuntamiento para no autorizar la puesta en marcha de la actividad o a suspenderla si el ejercicio de la actividad se desvía del respeto de las referidas medidas» (FJ 2º).

Algunos argumentos adicionales cabría colacionar, pero, en definitiva, la anulación de ciertos preceptos de la Ordenanza mencionada constituye en la mayor parte de las ocasiones una consecuencia natural de las anteriores consideraciones y tomas de postura adoptadas por Tribunal juzgador.

## 2. APÉNDICE INFORMATIVO

*– Denominación del Departamento competente en materia de medio ambiente y, en su caso, de las entidades y sociedades públicas con responsabilidades generales en la materia,*

*incluyendo el nombre de los titulares de los principales órganos (hasta el nivel de Dirección General).*

\* **Consejería de Industria y Medio Ambiente** (*creación*: Decreto de la Presidencia 9/2005, de 7 de mayo; *estructura*: Decretos 52/2005, de 13 de mayo y 138/2005, de 9 de diciembre):

– CONSEJERO: Benito Javier Mercader León (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 8/2006, de 11 de abril);

– GABINETE DEL CONSEJERO: Manuela Rabadán Martínez (Responsable);

– SECRETARÍA GENERAL: Francisco Ferrer Meroño (Secretario General); Joaquín Belmonte Gómez (Vicesecretario);

– SECRETARÍA AUTONÓMICA DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: vacante;

– DIRECCIÓN GENERAL DEL MEDIO NATURAL: vacante;

– DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD AMBIENTAL: Antonio Alvarado Pérez;

– DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y COSTAS: José María Bernabé Tomás;

– FUNDACIÓN AGENCIA DE GESTIÓN DE ENERGÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA: Francisco J. Ayala Schraemli (Director-Gerente).

\* **Consejería de Agricultura y Agua** (*creación*: Decreto del Consejo de Gobierno 60/2004, de 28 de junio):

– CONSEJERO: Antonio Cerdá Cerdá (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 25/2004, de 28 de junio);

– DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA: Miguel Ángel Ródenas Cañada;

– ENTIDAD REGIONAL DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LA REGIÓN DE MURCIA (ESAMUR): (*creación*: Ley 3/2000, de 12 de julio): Manuel Albacete Carreira (Gerente);

– ENTE PÚBLICO DEL AGUA DE LA REGIÓN DE MURCIA (*creación*: Ley 4/2005, de 14 junio): Amalio Garrido Escudero (Gerente).

– *Leyes aprobadas en materia de medio ambiente durante 2006*

\* Ley 2/2006, de 10 de abril, de modificación de la Ley 4/2005, de 14 de junio, del Ente Público del Agua de la Región de Murcia;

\* Ley 6/2006, de 21 de julio, de Incremento de las medidas de ahorro y conservación en el consumo de agua en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia;

\* Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia;

\* Ley 12/2006, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social para el año 2007 (disposiciones adicionales primera y tercera).

– *Lista de los principales reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2006*

\* Orden de la Consejería de Industria y Medio Ambiente de 1 de junio de 2006, que regula el ejercicio de la pesca fluvial para la temporada 2006-2007 y reglamentaciones para la conservación de la fauna ictícola de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia;

– *Lista de los principales planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2006*

\* Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Suelo Industrial de la Región de Murcia, aprobadas por Decreto 102/2006, de 8 junio;

\* Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de la Muela, Cabo Tiñoso y Roldán (aprobación inicial), por Orden de la Consejería de Industria y Medio Ambiente de 15 de marzo de 2006;

– *Lista de las principales sentencias del correspondiente Tribunal Superior de Justicia durante 2006*

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 27 de enero de 2006 (RJCA 2006, 978);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 24 de febrero de 2006 (JUR 2007, 4480);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 24 de febrero de 2006 (JUR 2007, 87303);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 27 de febrero de 2006 (JUR 2007, 4435);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 24 de marzo de 2006 (JUR 2007, 6699);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 24 de marzo de 2006 (JUR 2007, 4277);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 31 de marzo de 2006 (JUR 2007, 6676);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 7 de abril de 2006 (JUR 2007, 4163);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 17 de abril de 2006 (JUR 2007, 4124);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 19 de abril de 2006 (JUR 2007, 6663);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 19 de mayo de 2006 (RJCA 2006, 973);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 26 de mayo de 2006 (JUR 2007, 43988);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 26 de mayo de 2006 (JUR 2007, 43996);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 29 de mayo de 2006 (JUR 2007, 6596);

\* Sentencia (Sala de lo contencioso-administrativo) de 31 de mayo de 2006 (JUR 2007, 43961);

– *Lista de las publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma durante el año 2006*

ÁLVAREZ CARREÑO, S., «Environmental Reinforcement in European Water Law: Reflections on its Significance in Spain», *European Environmental Law Review*, vol. 15-núm. 10, 2006, págs. 297-303;

DÍEZ DE REVENGA MARTÍNEZ, E., RODIER, A. y PICAZO CÓRDOBA, H., *La ordenación del territorio en la Región de Murcia: estado actual de la materia*, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, Murcia, 2006, accesible en la dirección electrónica del organismo (<http://www.cesmurcia.org>);

GUTIÉRREZ LLAMAS, A., «Urbanismo privado *versus* suelo no urbanizable de protección específica ambiental (II)», *Mediterrania Magazine*, núm. 10, enero 2006;

— «Indisciplina urbanística y desnaturalización de la Huerta tradicional de Murcia», *Mediterrania Magazine*, núm. 11, febrero 2006;

— «La política de Espacios Naturales Protegidos en la Región de Murcia», *Mediterrania Magazine*, núm. 12, marzo 2006;

— «El caso *Trianamar*: Flagrante vulneración de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres», *Mediterrania Magazine*, núm. 13, abril 2006;

— «La Actuación de Interés Regional de Marina de Cope», *Mediterrania Magazine*, núm. 14, mayo 2006;

— «La orla litoral de la Sierra de las Moreras: auténtico desafío en la revisión del PGOM de Mazarrón», *Mediterrania Magazine*, núm. 20, noviembre 2006.