

# Murcia: la inconstitucionalidad del ajuste de límites de los espacios naturales protegidos

---

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN

*Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia*

ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

*Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia*

Sumario.—1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES.—1.1. *La inconstitucionalidad de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo Regional.*—1.2. *La ilegalidad de adscribir a sectores urbanizables, como sistemas generales, suelos de protección específica ambiental.*—1.3. *Queja por la inactividad administrativa en el cumplimiento de la Directiva Hábitats.*—1.4. *Daños catastróficos originados por las riadas de otoño en el valle del Guadalentín.*—2. NORMATIVA.—2.1. *Protección de la avifauna frente a instalaciones eléctricas aéreas.*—2.2. *Plan de inspección ambiental de la actividad industrial.*—2.3. *Fiscalidad ambiental.*—2.4. *Supresión de licencia municipal previa en determinadas actividades comerciales.*—2.5. *El Anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad de la Región de Murcia.*—3. ORGANIZACIÓN.—4. JURISPRUDENCIA.—4.1. *El ruido: mal endémico del Levante español.*—4.2. *Ejercicio de la potestad sancionadora frente a gestores de residuos.*—4.3. *Control judicial sobre la exigencia de Evaluación de Impacto Ambiental en caso de modificación de la instalación o alteración de la actividad: los casos de la mejora de un matadero y de la ampliación de una actividad extractiva.*—4.4. *Cuestionamiento de la norma aprobatoria de los períodos hábiles de caza para la temporada 2002/2003 y reglamentos para la conservación de la fauna silvestre de la Región: problemas procesales suscitados.*—4.5. *Actividad jurisdiccional en materia de aguas.*—5. APÉNDICE ORGANIZATIVO: LOS RESPONSABLES DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.—BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

## 1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES

La inactividad administrativa y la falta de impulso gubernamental en los últimos tiempos han propiciado que los acontecimientos más relevantes en este campo

provengan, sin lugar a dudas, de destacadas resoluciones judiciales que han supuesto importantes correctivos a los planes gubernamentales comprometidos en priorizar opciones desarrollistas en los sectores inmobiliario y turístico, a costa de la conservación de espacios naturales, tal como venimos dejando constancia en anteriores ediciones de nuestro *Informe*. En este sentido, resulta de especial interés destacar dos resoluciones de las más altas instancias jurisdiccionales por su especial trascendencia en las políticas ambientales que se han venido implantando en la última década en la Región de Murcia, sin perjuicio de su tratamiento más general y sistemático en el correspondiente capítulo de este volumen.

### 1.1. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL OCTAVA DE LA LEY DEL SUELO REGIONAL

En primer lugar, hay que alzaprimar la importante sentencia del Tribunal Constitucional 234/2012, de 13 de diciembre, que estima el recurso de inconstitucionalidad núm. 4288/2001, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, declarando la inconstitucional y nulidad de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (en su versión vigente del Texto Refundido de la Ley, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio). Tal es la magnitud de dicha sentencia constitucional que la resaltamos como el acontecimiento ambiental más relevante del año en la Región de Murcia. Quizá pudiera sorprender que se otorgue tal significación a un pronunciamiento judicial pero tanto el origen del litigio como las consecuencias del mismo sobre las políticas ambientales de Murcia son de gran trascendencia. Baste afirmar que el fallo del Tribunal Constitucional viene a significar una necesaria rectificación de toda la política de espacios naturales protegidos en la Región en la última década, que se fundamentaba en un intento de equiparar la red regional de Espacios Naturales Protegidos con la Red Natura 2000. Esta tendencial equiparación por la que venía apostando el Gobierno regional se plasmó en la falta de impulso de los instrumentos de ordenación y gestión de significativos ENP y, muy especialmente, en la virtual desaparición del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, a fin de implementar un macro proyecto turístico-residencial impulsado por el ejecutivo mediante un instrumento de ordenación territorial, la denominada Actuación de Interés Regional (AIR) de Marina de Cope.

Esta equiparación de la red regional de Espacios Naturales Protegidos con la Red Natura 2000 es abiertamente descalificada por el Tribunal Constitucional, que afirma con rotundidad que «las categorías de «espacio natural protegido» y de «lugar de importancia comunitaria» no son equivalentes, aunque pueden llegar a coincidir en un mismo espacio territorial. Una y otra categorías encajan en ámbitos normativos diversos, son fruto de procedimientos de declaración distintos y están sometidas a regímenes jurídicos de distinto alcance, y lo que es más importante, a los efectos que ahora interesan, la declaración de los segundos corresponde a las autoridades euro-

peas, siendo la función de la autoridad nacional la de propuesta, y en tales términos tiene que ser entendido el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia al que la disposición que enjuiciamos hace referencia» (F.J. 7º).

A partir de esta clarificación conceptual y del grupo normativo que resulta de aplicación, el Tribunal Constitucional considera que el ajuste de límites de los espacios naturales protegidos a los lugares de importancia comunitaria propuestos por el Gobierno regional, ordenado en la disposición adicional octava de la Ley del Suelo Murciana, incurre en vulneración del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE): «Resulta, en efecto, evidente que la disposición objeto del recurso que nos ocupa suscita confusión o duda generadora en sus destinatarios de una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento (...) Del mismo modo que genera incertidumbre sobre sus efectos, que resultan desconocidos toda vez que, a la vista de la disposición recurrida, no se puede siquiera saber si los espacios naturales protegidos en cuestión mantienen, amplían o reducen su ámbito territorial (...) Resulta así que la disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad genera inseguridad jurídica sobre todos sus destinatarios, lo que supone, dado su ámbito material, generar inseguridad jurídica, en último término, sobre todos los ciudadanos en cuanto a las concretas partes del territorio autonómico acreedoras de protección ambiental, con las consecuencias de todo orden que ello conlleva, en particular en un ámbito en el que está en juego la realización de un bien constitucional como la preservación del medio ambiente ex art. 45 CE» (F.J. 9º). La rotundidad del pronunciamiento constitucional y la claridad de su fundamentación jurídica viene a ratificar el planteamiento crítico de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia que, ya tempranamente, se ha sostenido en este Informe, desde su primera entrega referida al periodo 1978-2006 (págs. 792-795), incluso en publicaciones anteriores (*Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Trotta, 2002, pgs. 187-204).

Las reacciones que ha suscitado tan esperada sentencia del Tribunal Constitucional—once años son, sin duda, demasiados para la seguridad jurídica y tan sólo la gravísima crisis económica e inmobiliaria ha posibilitado que la ejecución de la sentencia no encuentre situaciones de facto prácticamente irreversibles—no apuntan un horizonte claro en el marco normativo y en la política autonómica sobre espacios protegidos. Por parte del Gobierno regional se ha intentado transmitir una valoración que minimiza las consecuencias del pronunciamiento del Alto Tribunal al considerar que se trata de defectos puramente formales susceptibles de ser subsanados. Muy en particular, el proyecto estratégico para el ejecutivo de la AIR de Marina de Cope sigue constituyendo una prioridad. Ciertamente, la nulidad de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo Regional ha privado de cobertura legal a la AIR de Marina de Cope y, en consecuencia, la Administración regional estudia fórmulas para proceder a una suerte de convalidación legislativa del fallo constitucional.

Quede, al menos, apuntada la situación crítica en la que se encuentra la política regional sobre espacios naturales, pendiente aún, como venimos enfatizando en ante-

riores anualidades de este *Informe*, de ejercer sus títulos competenciales y legislar sobre la materia, adecuándose a la legislación básica estatal. Habrá que estar expectante sobre la tramitación y el devenir del anunciado Anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad de la Región de Murcia, que pudiera constituir el vehículo normativo para intentar paliar los efectos de la sentencia constitucional 234/2012. En todo caso, habrá que recordar que el Alto Tribunal no consideró el motivo de impugnación basado en la arbitrariedad sustancial de la norma que pretendía la parte recurrente –basándose en que la disposición recurrida operaba una reducción del ámbito de los espacios naturales protegidos que resultaría lesiva del medioambiente– por un *príus* lógico al haber apreciado previamente la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la norma impugnada.

## 1.2. LA ILEGALIDAD DE ADSCRIBIR A SECTORES URBANIZABLES, COMO SISTEMAS GENERALES, SUELOS DE PROTECCIÓN ESPECÍFICA AMBIENTAL

Un segundo pronunciamiento jurisdiccional también ha alcanzado notable relevancia, siendo además invocado conjuntamente con la referida sentencia constitucional por las asociaciones ambientalistas. Se trata del Auto del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 1ª), de 25 de octubre de 2012, por el que se inadmite el recurso de casación núm. 6215/2011, presentado por la Administración regional contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia 91/2011, de 11 de febrero de 2011. La inadmisión del recurso de casación por el Tribunal Supremo supone la firmeza del fallo recurrido del que se dio amplia noticia en nuestro anterior *Informe* (págs. 736-739), que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral contra las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004, de 18 de junio) por su disconformidad con la LSRM (artículo 65.1), declarando la nulidad de pleno Derecho de la «Actuación Recomendada» en el Anexo IV de la Normativa, que expresamente establecía «que los nuevos sectores urbanizables colindantes con zonas afectadas por las categorías de Suelo de Protección Paisajística, Suelo de Protección Geomorfológica por pendientes y/o Suelo de Protección de Cauces se incluya una parte de ellas como sistemas generales adscritos con el objetivo de su incorporación al patrimonio público de suelo».

En definitiva, esta resolución judicial implica un importante correctivo a la política generalizada no sólo en la ordenación territorial sino en el planeamiento de muchos municipios de la Región de adscribir a sectores urbanizables como sistemas generales suelos de protección específica ambiental, a fin de incrementar el aprovechamiento urbanístico lucrativo. Como ya denunciábamos en el año 2005, en la primera entrega de nuestro *Informe* (págs. 806-807), la política del suelo venía abusando de lo que denominamos «sistemas generales especulativos», que consistían en la técnica de clasificar determinados espacios naturales como sistemas generales de espacios libres, vincula-

dos a sectores de suelo urbanizable en el contorno de ENP. Esta técnica fue introducida por algunos planes generales municipales y ratificada por la reforma de la LSRM, operada por la Ley 2/2004, de modificación parcial (art. 98, b), con consecuencias especulativas y de excesiva presión urbanística, al posibilitar desde su diseño inicial la adquisición de suelo barato, no urbanizable, pero con un sustancioso aprovechamiento transferido a los sectores urbanizables, con la consiguiente sobrecarga del entorno natural.

### 1.3. QUEJA POR LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA HÁBITATS

Dentro de los conflictos más recurrentes suscitados en el ámbito regional y que afectan a la inactividad administrativa respecto a la política de espacios naturales, severamente corregida por la jurisprudencia constitucional en los términos comentados *supra*, cabe apuntar la queja formal a la Comisión Europea por incumplimiento de la Directiva 92/43/CEE, así como de los compromisos adquiridos en el contexto de diferentes proyectos LIFE, presentada por la Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE). La organización conservacionista denuncia ante la instancia europea que ninguno de los Lugares de Importancia Comunitaria de la Región cuenta con un Plan de Gestión específico, habiendo eludido la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto por el apartado 4 del artículo 4, así como los apartados 1 y 2 del artículo 6, de la Directiva 92/43/CEE, todo ello en relación al plazo que se establece a partir de la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006, habiendo transcurrido el plazo de seis años establecido por la Directiva Hábitats para adoptar medidas adecuadas de gestión y conservación en los Lugares de Importancia Comunitaria como Planes de Gestión. Para ANSE la inmensa mayoría de los Lugares de Importancia Comunitaria de la Región de Murcia carecen de las medidas de conservación necesarias. Asimismo, para ANSE existe un flagrante incumplimiento de los compromisos adquiridos en diversos proyectos LIFE, dado que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia recibió fondos comunitarios para la redacción y aprobación de 12 Planes de Gestión de Lugares de Importancia Comunitaria, sin que haya sido aprobado ni uno sólo de ellos, ni tan siquiera hayan sido sometidos a exposición pública.

La Asociación de Naturalistas del Sureste destaca en su queja que los 50 Lugares de Importancia Comunitaria suponen una superficie de 166.604 hectáreas en medio terrestre y 181.029 hectáreas en medio marino, sumando un total de 347.633 hectáreas y que únicamente disponen de un documento de planificación aprobado definitivamente 5 LIC: Parque Regional y LIC (ES0000173) «Sierra Espuña» (1995), Parque Regional y LIC (ES6200001) «Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila» (1995), Parque Regional y LIC (ES0000175) «Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar» (1995), Parque Regional y LIC (ES6200009) «Sierra del Carche» (2003), Parque Regional y LIC (ES6200003) «Sierra de la Pila» (2004). Se han redactado, al

menos, 41 Planes de Gestión de LIC sin que se haya aprobado o sometido a información pública ninguno de ellos. Asimismo, la Unión Europea a través de los fondos LIFE financió la redacción de 12 Planes de Gestión de LIC, sin que se haya aprobado o sometido a información pública ninguno de ellos. Además, destaca ANSE, desde hace 8 años no se aprueba ningún PORN.

#### 1.4. DAÑOS CATASTRÓFICOS ORIGINADOS POR LAS RIADAS DE OTOÑO EN EL VALLE DEL GUADALENTÍN

Un año más hay que dar cuenta de fenómenos naturales que han originado daños catastróficos en la Región de Murcia. Esta vez, se trata de las riadas originadas en el valle del Guadalentín el día 28 de septiembre, con efectos perniciosos en los términos municipales de Lorca y Puerto Lumbreras, que no adquirieron mayores dimensiones habida cuenta la efectividad de la regulación del caudal del río Guadalentín por las obras hidráulicas concebidas para este fin y, especialmente, por el pantano de Puentes. En este sentido, resulta destacable ponderar la importancia en estos episodios de lluvias torrenciales, que caracterizan la climatología del sureste español, de la planificación de las avenidas, destacando la necesidad de reforzar la política hidráulica dirigida a la prevención de catástrofes naturales y a minimizar sus efectos devastadores. En íntima conexión, otra lección que nos deja este acontecimiento natural radica en el impacto recíproco que las grandes infraestructuras viarias pueden llegar a tener sobre los cauces y que, en este caso, produjo el colapso y derrumbe parcial de un viaducto sobre la autovía del Mediterráneo (A-7), en la rambla de Béjar. La concatenación de actuaciones administrativas que pueden coadyuvar al incremento de los riesgos derivados de catástrofes naturales adquiere una nueva faceta en el presente supuesto, en el que se vincula de forma más que verosímil el colapso de los pilares de la obra pública con una extracción excesiva de áridos en la rambla de Béjar en las proximidades del viaducto de la A-7. En este caso, se pone de manifiesto que la actividad autorizante para la extracción de áridos del cauce por parte de la Confederación Hidrográfica del Segura incurrió bien en una falta de previsión, bien en un control inadecuado a posteriori o, quizá, en ambos.

## 2. NORMATIVA

Como ya venimos ponderando en anteriores anualidades de este *Informe*, una de las consecuencias más significativas del contexto de crisis económica y, particularmente, de las medidas restrictivas del gasto público adoptadas para intentar paliar el déficit de la CARM –uno de los más elevados de las Comunidades Autónomas, en términos relativos– es la paralización de las políticas ambientales y, como efecto directo, que la actividad normativa en este campo se encuentre bajo mínimos. Hasta el punto de ser objeto de denuncia por las organizaciones naturalistas más importantes de la Región (ANSE y Ecologistas en Acción), que se dirigieron por carta al Presi-

dente de la CARM, ya en el mes de febrero, poniendo de manifiesto la situación de lo que calificaron como desmantelamiento de las políticas ambientales en la Región.

Al margen de las habituales y reiterativas disposiciones generales, convocatorias públicas y su reglamentación, de carácter anual, que tienen por objeto ordenar cuestiones como determinados cultivos, actividades de caza y pesca, subvenciones y otras medidas de fomento en el ámbito energético, forestal, agricultura ecológica, desarrollo rural, regadíos, en la reconversión del sector pesquero y otros análogos, puede afirmarse que el impulso de las políticas ambientales ha brillado por su ausencia en las páginas del Boletín Oficial de la Región de Murcia.

## 2.1. PROTECCIÓN DE LA AVIFAUNA FRENTE A INSTALACIONES ELÉCTRICAS AÉREAS

Como excepción a esta tónica general, y ciertamente con una entidad menor y en cumplimiento de mandatos comunitarios y estatales, cabe reseñar, el Decreto 89/2012, de 28 junio, que establece normas adicionales aplicables a las instalaciones eléctricas aéreas de alta tensión con objeto de proteger la avifauna y atenuar los impactos ambientales, a fin de intentar paliar la grave incidencia que tienen la electrocución y la colisión en tendidos eléctricos sobre las poblaciones de aves, muchas de ellas especies protegidas. En concreto, el grupo más afectado por la electrocución es el de las rapaces, que suelen utilizar los apoyos como posaderos, mientras que otras aves, como las esteparias y/o migratorias gregarias, se ven más afectadas por la colisión con cables de tierra y conductores. Los datos de mortalidad registrados en la Región de Murcia, ya sea por individuos ingresados en el Centro de Recuperación de Fauna Silvestre El Valle, ya sea por estudios específicos realizados por la Dirección General de Medio Ambiente, corroboran estos impactos sobre las aves sedentarias y migratorias de la Región de Murcia.

La aprobación de esta normativa electrotécnica para la protección de la avifauna forma parte de uno de los compromisos adquiridos por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al beneficiarse de fondos europeos del Programa LIFE con el proyecto LIFE06NAT/E/000214 «Corrección de Tendidos Eléctricos Peligrosos en Zonas de Especial Protección para las Aves de la Región de Murcia» y, asimismo, se dicta en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 31.1 de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre de la Región de Murcia, que establece la necesidad de aprobar normas de carácter técnico-ambiental aplicables a las instalaciones eléctricas de alta y baja tensión que discurren por el territorio de la Comunidad Autónoma con el fin de reducir y eliminar los riesgos para la integridad física y la vida de las aves nidificantes, migradoras o invernantes, así como el efecto barrera y de corte en los hábitats naturales.

El Decreto, en suma, tiene por objeto el desarrollo de la legislación básica del Estado y el establecimiento de normas adicionales de carácter técnico para la protección del medio ambiente, aplicables a las instalaciones eléctricas aéreas de alta tensión

que discurran por el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con el fin de reducir los riesgos de electrocución y colisión para la avifauna, así como de atenuar el impacto paisajístico y otros impactos ambientales.

## 2.2. PLAN DE INSPECCIÓN AMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL

Como en ya dimos cuenta en la pasada anualidad para su antecedente inmediato, en cumplimiento de la previsión recogida en el artículo 130 de la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, que establece la necesidad de elaborar planes de inspección ambiental, se aprobó el Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial del año 2012, mediante la Orden de la Consejería de Presidencia, de 16 de marzo de 2012, cuyo objetivo básico es comprobar el grado de cumplimiento de la normativa ambiental y de los requisitos impuestos en las autorizaciones ambientales autonómicas de las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes, que se encuentren en el ámbito de aplicación de la Ley de Protección Ambiental Integrada y, en su caso, el descubrimiento de las no autorizadas.

## 2.3. FISCALIDAD AMBIENTAL

En la actual tendencia de incremento de los ingresos tributarios, que caracteriza el contexto económico de la actual crisis económica y las políticas para la consolidación fiscal y la progresiva reducción del déficit público de la Administración regional, la Ley 3/2012, de 24 mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario, incrementa en un 50 por 100 el tipo de gravamen aplicable al impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de la Región de Murcia, de cuya introducción en el ordenamiento regional dimos cuenta en la anterior anualidad de este Informe (*vid.* pgs. 729-730). En este sentido, el artículo 3 procede a modificar el punto siete del artículo 6 la Ley 7/2011, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia, fijándose como cuota tributaria el resultado de multiplicar la base imponible por 0,0027 euros.

Por su parte, la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional, pretende incorporar diversas mejoras técnicas en la regulación de los tributos medioambientales. En este sentido, se introducen diversas modificaciones en la redacción de la normativa reguladora del impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos en la Región de Murcia. Además, como novedad se introduce un régimen de pagos fraccionados a cuenta similar al del resto de tributos medioambientales. Por otra parte, en el canon de saneamiento, la regulación introduce la modificación aprobada por el Consejo de Administración de la Entidad de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia (ESAMUR) para el año 2013, en su sesión celebrada el 2 de octubre de 2012, estableciéndose, con carácter general, para usos domésticos, una cuota de servicio de 33 euros/abonado/año y una cuota de consumo de 0,28 euros/m<sup>3</sup>. Para usos no domés-

ticos, la cuota de servicio queda fijada en 35 euros/fuente de suministro/año y la cuota de consumo en 0,38 euros/m<sup>3</sup>. Asimismo, siempre que pueda acreditarse mediante aparatos medidores del volumen vertido a la red de alcantarillado, se establece una bonificación del 50 por 100 sobre el importe del canon de saneamiento aplicable a aquellos vertidos que se realicen a redes públicas de alcantarillado de aguas no residuales procedentes de actividades de achique o desagüe de sótanos.

#### 2.4. SUPRESIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PREVIA EN DETERMINADAS ACTIVIDADES COMERCIALES

Dentro del marco normativo propiciado por el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que introdujo medidas tendentes a facilitar la actividad del comercio minorista, se ha dictado la Ley 11/2012, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre régimen del comercio minorista de la Región de Murcia. La reforma legislativa pretende, en sintonía con la legislación estatal, eliminar lo que se consideran cargas administrativas que puedan retrasar o paralizan el inicio e implantación de la actividad del pequeño comercio, suprimiendo todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud pública, ligados a determinados servicios y actividades industriales o a establecimientos en los que se ejerce el comercio minorista con una superficie útil de exposición y venta al público no superior a 300 metros cuadrados. En este sentido, se dispone que el ejercicio de las actividades comerciales al por menor realizadas en establecimientos de carácter permanente cuya superficie útil de exposición y venta al público no supere los 300 metros, comprendidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 19/2012, no requerirá autorización o licencia previa por parte de la Administración local. En cambio, se requiere la presentación de la correspondiente declaración responsable del cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente y de la documentación técnica que se establezca en la correspondiente ordenanza municipal para el inicio y desarrollo de este tipo de actividades comerciales, así como para la apertura de establecimientos –siempre y cuando no conlleven la realización de obras–, además de los cambios de titularidad. Quedan al margen de este régimen, que exonera de la autorización administrativa previa, las actividades desarrolladas en los mencionados establecimientos que tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico en el ámbito autonómico o local, así como en el uso privativo u ocupación de bienes de dominio público estatal, autonómico o local.

En todo caso, a fin de intentar garantizar el cumplimiento de la normativa sectorial aplicable y la defensa de los consumidores mediante controles administrativos a posteriori se establece que la ordenación administrativa que compete a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no excluye y salvaguarda la que corresponda a otras administraciones públicas en esta materia y, en especial, a los ayuntamientos para dictar ordenanzas y ejercer las potestades administrativas de comprobación, inspección, sanción y, en general, de control que le estén atribuidas por la normativa

sectorial aplicable. Precisamente, ahí reside la clave de la efectividad de una regulación que trasmuta la clásica actividad administrativa autorizante por el control a posteriori, que requiere de un conjunto de medios, técnicas, procedimientos y hábitos de los que adolecen algunas administraciones públicas menores.

## 2.5. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y BIODIVERSIDAD DE LA REGIÓN DE MURCIA

En fin, el año ha acabado sin que se impulse la tramitación del Anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad de la Región de Murcia, presentado el mes de junio por el Director General de Medio Ambiente ante el Consejo Asesor y que ha suscitado críticas contrapuestas. De parte de organizaciones agrarias (COAG) por el temor a tener que retirar miles de hectáreas de tierras de cualquier actividad productiva porque entienden que es excesivamente proteccionista, con la previsión de 62 corredores ecológicos en el anteproyecto de ley, más sus correspondientes bandas de amortiguación y los espacios que también habrá que reservar en los límites de los espacios protegidos. Contrariamente, las organizaciones ecologistas critican el ajuste de los espacios protegidos a la superficie de los Lugares de Importancia Comunitaria, que posteriormente el Tribunal Constitucional en la Sentencia 234/2012 ha declarado inconstitucional, así como la previsión que contempla el anteproyecto de que un espacio natural perdería su protección si no se desarrolla su Plan de Ordenación de Recursos Naturales en un plazo de cinco años desde la publicación del inicio del procedimiento, lo que tendría graves consecuencias en una Administración que, en los últimos años, se caracteriza precisamente por la inactividad en este ámbito.

## 3. ORGANIZACIÓN

Como ya expusimos en la anterior entrega de este *Informe*, la organización administrativa encargada de ejecutar e impulsar las políticas ambientales ha quedado reducida a una mínima expresión, con una significativa merma de recursos personales y materiales. En este sentido, incide la denuncia de las organizaciones conservacionistas con mayor implantación en la Región de Murcia (ANSE y Ecologistas en Acción) en la carta dirigida al Presidente de la Comunidad, en la denuncian el desmantelamiento de las políticas ambientales, reivindicando una Consejería de Medio Ambiente, con competencias exclusivas en la materia, en lugar de su inclusión en otros departamentos que se han dedicado a facilitar la tramitación de proyectos con un impacto negativo, contribuyendo a un desarrollo más desequilibrado e inestable y una mayor hipoteca para esta generación y las futuras.

En este contexto organizativo, cabe reseñar, en primer término, la reestructuración de la Dirección General de Medio Ambiente, operada por el Decreto 74/2012, de 1 junio, que establece los órganos directivos de la Consejería de Presidencia y que modifica el precedente Decreto 141/2011, de 8 de julio. En concreto, en la Dirección

General de Medio Ambiente se procede a modificar la denominación de la Subdirección General de Protección del Medio, Calidad y Planificación y crear una Subdirección General de Medio Natural, con la pretensión de conseguir un mejor funcionamiento y desarrollo de las diferentes actuaciones a acometer por la citada Dirección. En consecuencia, la Consejería de Presidencia se estructura, además de una Secretaría General y una Vicesecretaría, como órganos directivos generales, en el ámbito de las políticas ambientales, como órgano directivo sectorial en una Dirección General de Medio Ambiente, en cuya estructura orgánica se integran la Subdirección General de Calidad Ambiental y la Subdirección General de Medio Natural.

Asimismo, en el plano de los órganos especializados y de participación, hay que mencionar la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 23 julio 2012, por la que se regula el Reglamento de Régimen Interno del Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia, como autoridad encargada de aplicar el sistema de control en el ámbito de la Región de Murcia, a los productos de origen agrario o destinados a la alimentación humana o a la alimentación animal que se vayan a comercializar con indicación a método de producción ecológico. Al referido órgano se le encomiendan, dentro de sus competencias, la defensa de las indicaciones al método de producción ecológica, así como el fomento y control de la calidad de los productos amparados, en el marco de la normativa europea y estatal que regula la producción y etiquetado de los productos ecológicos, la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

#### 4. JURISPRUDENCIA

Un año más debemos centrar nuestra atención en la actividad desplegada por los órganos judiciales radicados en la Región de Murcia en aplicación del ordenamiento jurídico tuitivo del medio ambiente. En tal sentido, procede asimismo individualizar los grandes bloques en que puede estructurarse la actividad litigiosa en este ámbito, centrándonos esta vez –como en entregas anteriores– exclusivamente en la contencioso-administrativa, por la lógica razón de que ante ella se residen los conflictos que tienen su origen en las políticas ambientales con repercusión sobre el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Preliminarmente, conviene destacar un año más la escasa entidad que, con carácter general, presentan las cuestiones abordadas por este orden jurisdiccional –y, en concreto, por el TSJ de Murcia– en materias relacionadas con la protección del medio ambiente. En este sentido, la prudencia ha exigido no adentrarse en el análisis de la mayor parte de los pronunciamientos evacuados, dando cuenta sumariamente a continuación de los más relevantes.

##### 4.1. EL RUIDO: MAL ENDÉMICO DEL LEVANTE ESPAÑOL

En materia de lucha contra la contaminación acústica, cabe destacar la STSJ de 25 de enero (núm. 5/2012), en la que se confirma la dictada en la instancia, por la que

se declaró conforme a Derecho la sanción impuesta a un pub de la localidad de Cieza, consistente en multa de 6.001 euros y clausura de las instalaciones, por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 72.2 de la hoy derogada Ley 1/1995 de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (LPMARM). Son sin duda llamativamente escasos los conflictos protagonizados por exceso de ruido que acceden a un pronunciamiento judicial contencioso-administrativo de naturaleza colegiada en la Región de Murcia, de modo que no puede dejar de valorarse negativamente esta realidad a la vista del lamentable protagonismo social que las molestias sonoras tienen en grandes partes del territorio nacional, destacando las regiones del levante y sur mediterráneos.

Ello resulta elocuente de la falta de concienciación ciudadana, de la irritante pasividad de las autoridades municipales y, en muchos casos, de una lamentable tolerancia social hacia el ruido, con hondas raíces en una cultura sin duda alegre, festiva y acogedora, pero bulliciosa en extremo y reluctante a los benéficos efectos del silencio e, incluso, a su carácter imprescindible para el desarrollo armónico y productivo de la mayor parte de las actividades humanas, incluyendo, cómo no, el descanso.

La perplejidad es mayor si reparamos en que los conflictos en materia de ruido se reconducen, de ordinario, por la vía preferente y sumaria de protección de los derechos fundamentales (arts. 114 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso-administrativa –LJ-) y, por ello, tienen expedito el acceso al recurso de apelación *ex* artículo 81.2 *b* LJ. Todo ello a partir de la jurisprudencia emanada en la materia por el TEDH, en la cual, ciertamente, ha tenido un destacado protagonismo el Levante español. Así, *López Ostra v. España*, STEDH de 19 de diciembre de 1994; *Moreno Gómez v. España*, STEDH de 16 octubre de 2006 y la más reciente, con origen en Cartagena, *Martínez Martínez v. España*, STEDH de 18 de octubre de 2011, en la que la causa del pleito vuelve a ser la actividad de un local nocturno y en la que, también una vez más, el Tribunal con sede en Estrasburgo recuerda a las autoridades españolas su doctrina y, en concreto, deja patente la sonrojante inercia de los poderes públicos españoles (incluyendo el propio TC, que rechazó el recurso de amparo por carencia de sustancia constitucional), insistiendo en las estrictas obligaciones que les competen en orden a salvaguardar el disfrute del derecho a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio en casos de exceso de ruido.

#### 4.2. EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA FRENTE A GESTORES DE RESIDUOS

En materia de gestión de residuos sólidos urbanos, el TSJ de la Región ha dictado dos sentencias reseñables. La primera es de 24 de febrero (núm. 175/2012). En ella se debate la conformidad a Derecho de la resolución dictada por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Cehegín, en la que se acordó sancionar a una empresa con 60.101,22 € en concepto de multa, por el desarrollo de la actividad de gestión de residuos agropecuarios sin disponer de la preceptiva licencia, incurriendo así en la comi-

sión de una infracción grave prevista en el artículo 72.2 *f*, en relación con el artículo 72.1 *a*, LPMARM, que fue anulada por el órgano de instancia.

De una interpretación sistemática de los dos preceptos citados, la Sala concluye que la discriminación entre la calificación de la conducta como infracción grave o leve reside en la justificación de la creación de riesgo para las personas, bienes o valores ambientales y su intensidad (art. 72.2 *f* LPMARM) y que en el expediente obraban elementos de juicio suficientes, debidamente motivados, para sustentar la imposición de la sanción por la comisión de una infracción grave: «el desarrollo de la actividad supone descarga en el suelo de lixiviados, además produce evaporación y malos olores que junto con otros factores propios de este tipo de vertido propicia la aparición de vectores de insectos, que entrañan grave riesgo para la salud humana y los recursos naturales», lo que conduce a estimar el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento.

En cuanto a la segunda sentencia, se trata de un caso de mayor entidad, tanto por el importe de la sanción impuesta como desde la perspectiva de las repercusiones que para el medio ambiente pudieran derivarse de las conductas típicas desplegadas. En efecto, la STSJ de 30 de marzo (núm. 251/2012) confirma la sanción impuesta en 2007 a una empresa gestora de residuos peligrosos (BEFESA), por parte de la Dirección General de Calidad Ambiental de la CARM, consistente en multa de un considerable importe (no obstante, la sentencia consultada induce a confusión al respecto, mencionando dos cantidades: 107.000 y 170.000 euros) y la obligación de reponer la situación alterada a su estado originario, todo ello como consecuencia de la comisión de una infracción tipificada en el artículo 34.3 *a* de la hoy derogada Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (LR), esto es, «el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones».

La parte actora alegó diversos argumentos en defensa de sus posiciones (caducidad de la acción de la Administración para iniciar el procedimiento sancionador; caducidad del expediente; vulneración de los principios de culpabilidad, presunción de inocencia y tipicidad; así como la alegación, alternativa a las anteriores, de errónea tipificación de las infracciones imputadas a la recurrente, proponiendo que la conducta habría debido ser calificada como leve), que fueron progresivamente desestimadas por la Sala, la cual terminó por confirmar las sanciones impuestas.

En realidad, la historia de la conflictividad entre esta empresa y la CARM se remonta a 2002, cuando la Comunidad Autónoma sancionó a la mercantil (entonces con la denominación social de «Tratamientos del Mediterráneo, S.L.», TRADEMED) con la imposición de cuatro multas, por infracción del mismo precepto de la LR (art. 34.3 *a*), al haberse constatado la realización de un almacenamiento de residuos peligrosos, en lugares no autorizados para ello y sin condiciones de seguridad, en las instalaciones que esta sociedad poseía en el cartagenero Valle de Escombreras. Las sanciones, considerablemente elevadas (una primera de 50.253,03 euros; la segunda de 120.202,42 euros y las dos restantes por una suma de 30.050,61 euros cada una)

fueron confirmadas por la STSJ de 24 de marzo de 2006 (núm. 254/2006) y, más tarde, por la STS de 24 de septiembre de 2010 (RJ 2010\ 6755).

#### 4.3. CONTROL JUDICIAL SOBRE LA EXIGENCIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN CASO DE MODIFICACIÓN DE LA INSTALACIÓN O ALTERACIÓN DE LA ACTIVIDAD: LOS CASOS DE LA MEJORA DE UN MATADERO Y DE LA AMPLIACIÓN DE UNA ACTIVIDAD EXTRACTIVA

Como viene siendo habitual, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia ha tenido ocasión de examinar la conformidad a Derecho de algunas decisiones administrativas de no sometimiento de proyectos al decisivo expediente de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). En tal sentido, merecen ser destacados dos pronunciamientos. Por una parte, la STSJ de 15 de junio (núm. 464/2012) realiza el mencionado escrutinio en relación con el proyecto de modificación de actividad de matadero para ganado de abasto con sala de desguace aneja y sistema de depuración de aguas residuales, en el término municipal de Torre-Pacheco.

En este caso, la Sala asume en su integridad la decisión de la Comunidad Autónoma, contenida a su vez en el informe evacuado por la Comisión Técnica de Evaluación de Impacto Ambiental, consistente en no someter al procedimiento de EIA el proyecto controvertido, invocando para ello la ausencia de acreditación por la parte recurrente de elementos que permitan contradecir los extremos del mencionado informe. En éste se señalaba que «el proyecto referenciado, así como el sistema de depuración necesario para su correcto funcionamiento, en base a las motivaciones previstas en el Anexo III de la Ley 6/2001 de Evaluación de Impacto Ambiental, se consideran no sustanciales en cuanto a los probables efectos que se producirán en el Medio Ambiente, por tratarse de proyectos de mejora ambiental de unas instalaciones ya autorizadas, que ocupan escasa superficie en un polígono industrial, por lo que no se afectan áreas de especial interés ecológico, así como no se prevé incremento o generación de nuevos elementos contaminantes. En consecuencia, no deberán realizar el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental» (F.J. 3º). Partiendo, como se ve, del criterio de sometimiento «caso por caso» a que quedan sujetos los proyectos relacionados en el Anexo III de la mencionada Ley, también por lo que se refiere específicamente a la necesidad de sometimiento al procedimiento de EIA de instalaciones de depuración integradas en otro proyecto, el TSJ concluye, *per relationem* con el meritado informe, que «aquellos tratamientos de depuración de aguas residuales necesarios para la adecuación de los vertidos a la normativa ambiental vigente, que formen parte de un actividad principal existente, que se instalen en el recinto industrial o fuera de él, siendo compatible con el uso de suelo definido en el planeamiento urbanístico, no realizarán procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, hasta una capacidad de proceso de 10.000 habitantes/equivalentes» (F.J. 5º).

Por otra parte, en el litigio que dio lugar a la STSJ de 10 de febrero (núm. 72/2012) lo directamente atacado fue una resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, por la que se otorgaba a una mercantil la concesión directa

para la explotación de dos cuadrículas mineras, para extracción de árido calizo en los términos municipales de Blanca y Abarán. En el marco de esa impugnación, la parte actora invoca, entre otros motivos, la falta de verificación del procedimiento de EIA y la consiguiente ausencia de Declaración de Impacto Ambiental (DIA), como presupuestos para el válido desarrollo de la mencionada actividad extractiva. En tal sentido, la Sala vuelve a hacer suyo el criterio de la Administración Pública de la CARM, de modo que asume el contenido del informe evacuado por el Servicio de Calidad Ambiental de la Administración regional, en el cual se concluye que la actuación en cuestión no estaría sometida al procedimiento de EIA, dado que la concesión directa de explotación de recursos de la Sección C) del artículo 3 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (LM) se otorgó sobre una cantera de la Sección A), pero que ya había sido autorizada anteriormente, que se encontraba en explotación y respecto de la cual recayó en su momento DIA favorable (F.J. 6º). La Sala confirma este parecer, a pesar de que la parte actora presenta informe de técnico municipal en sentido pretendidamente opuesto, pero que, tras salvar *in extremis* ciertos óbices de orden procesal, parece resultar desvirtuado en el fondo por el Tribunal, apreciando la mencionada prueba según las reglas de la sana crítica.

#### 4.4. CUESTIONAMIENTO DE LA NORMA APROBATORIA DE LOS PERÍODOS HÁBILES DE CAZA PARA LA TEMPORADA 2002/2003 Y REGLAMENTACIONES PARA LA CONSERVACIÓN DE LA FAUNA SILVESTRE DE LA REGIÓN: PROBLEMAS PROCESALES SUSCITADOS

La STSJ de 10 de febrero (núm. 94/2012) examina la impugnación, por parte de la Sociedad Española de Ornitología, de la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, de 29 de abril de 2002, sobre periodos hábiles de caza para la temporada 2002-2003 y reglamentaciones para la conservación de la fauna silvestre de la Región de Murcia. Aunque de eficacia muy limitada, por lo que seguidamente se verá, el supuesto y lo que en él se ventila no dejan de presentar perfiles ciertamente interesantes desde la perspectiva jurídica. Así, el primer hito que debe afrontar la Sala es la declaración de inadmisión del recurso, con fundamento en la falta de suficiente acreditación de la representación procesal de la parte actora. En tal sentido y contra su propio criterio, la Sala admite que la STS de 12 de julio de 2010 (RJ 2010\6186) había casado su anterior STSJ de 25 de noviembre de 2005 (núm. 898/2005), con idéntico objeto y entre las mismas partes, con fundamento en el excesivo rigorismo en la apreciación de tal óbice procesal y que, en consecuencia, la admisión a trámite del recurso y la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo eran en este caso obligadas.

En cuanto al fondo del asunto debatido, la parte actora invocó como motivo de invalidez de la disposición recurrida el hecho de que en la misma se contemplara como susceptible de caza una especie, el *estornino negro*, que no venía recogida en el Anexo de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva de Aves). Como bien expone el órgano

jurisdiccional, dicha Directiva fue traspuesta al ordenamiento jurídico español por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LENFFS), que permitía que se pudieran incluir como objeto de caza especies que no estuvieran catalogadas (art. 33). Al amparo de sus competencias en materia ambiental y otras, la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección del medio ambiente de la Región de Murcia (como también antes el propio poder normativo del Estado, a través del Anexo I del Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección) consideró a esta especie como susceptible de apropiación cinegética.

Ciertamente, más tarde cambió la redacción de ese apartado primero del artículo 33 LENFFS y, en virtud de tal modificación, salvo que se tratara de especies catalogadas o de especies *prohibidas* por la Unión Europea, correspondía a las Comunidades Autónomas determinar las susceptibles de caza en sus respectivos territorios. Pero el cambio entraba en vigor el 1 de enero de 2003 y, en cumplimiento del mismo, la CARM había aprobado ya una nueva orden excluyendo la especie controvertida de la actividad de caza y, en consecuencia, derogando, en este punto y para el resto del año 2003, la disposición impugnada.

La segunda de las censuras de fondo avanzadas contra la orden recurrida consistía en que la misma autorizaba la caza en época de celo, reproducción o crianza de ciertas especies (codornices, palomas torcaces y bravías y tórtolas comunes) y de otras especies migratorias cuando regresan a sus lugares de cría (zorzales y estorninos). En cuanto al primer asunto, la Sala señala que la Comunidad Autónoma distingue entre «celo» y «migración prenupcial», siendo sólo en el primero de los períodos, no en el segundo, durante el que está prohibida la caza. En cuanto a la previsión de una media veda sobre las especies señaladas coincidente con el período reproductivo, durante el cual regresan a sus lugares de cría, la Sala dirime la cuestión mediante la valoración de las pruebas documentales aportadas por las partes, concluyendo que «en la Región de Murcia las fechas de media veda no coinciden con el periodo reproductor» (F.J. 4º).

El último de los reproches que la asociación actora alega frente a la disposición recurrida consiste en que la misma autoriza la caza de aves fringílicas (jilguero y pardillo), cuando lo cierto es que las mismas no están contempladas en el Anexo II de la Directiva de Aves y, en consecuencia, su caza y captura tan sólo es posible si se acude al régimen de excepciones. Tras una nueva valoración de la documental aportada, la Sala concluye que se cumplían los requisitos previstos en los artículos 7 de la Directiva de Aves y 28 LENFFS para que la Comunidad Autónoma haya previsto tal excepción.

#### 4.5. ACTIVIDAD JURISDICCIONAL EN MATERIA DE AGUAS

La tónica que hemos seguido en la práctica totalidad de las entregas de este informe ha sido la de poner de manifiesto la llamativa corrección que, aun con

oscilaciones, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia ha venido aplicando, año tras año, al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la CHS, de ordinario por no acreditar suficientemente la comisión de la infracción por parte del sujeto sancionado. Pues bien, aunque un año más debe traerse a colación este fenómeno, pues el mismo ha vuelto a reproducirse, es de rigor añadir que viene experimentando un progresivo descenso, pudiendo afirmarse que en la presente anualidad su alcance adquiere unos términos más que razonables. Conviene, además, a estos efectos, distinguir entre los supuestos de anulación total de la sanción impuesta por no concurrir la acreditación de algunos de los requisitos legales de la responsabilidad sancionadora y aquellos otros en los que el pronunciamiento judicial opera simples correcciones sobre una resolución administrativa esencialmente conforme a Derecho, conduciendo ello a una estimación parcial del recurso contencioso-administrativo. Nos centramos en primer lugar en estos últimos casos.

La STSJ de 26 de marzo (núm. 305/2012) anula parcialmente la sanción impuesta al actor, consistente en 3.000 euros de multa, con obligación de clausurar el pozo y de elevar la maquinaria de extracción en el plazo de 5 días, con apercibimiento de ejecución subsidiaria a su costa, por la realización de un pozo de sondeo para la extracción de aguas subterráneas sin la correspondiente autorización, en el término municipal de Fuente Álamo. Se trata pues de la infracción prevista en el artículo 116.3 *h* de la Ley de Aguas (LA), Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio («La apertura de pozos y la instalación en los mismos de instrumentos para la extracción de aguas subterráneas sin disponer previamente de concesión o autorización del Organismo de cuenca para la extracción de las aguas»). El demandante en este proceso fue el empresario que ejecutó las obras por encargo del promotor de las mismas y al que se impuso una sanción pecuniaria individual en concepto de ejecuciones varias de la misma naturaleza, al amparo de lo dispuesto en el último párrafo del mencionado artículo 116.3 LA. No obstante, se extendió asimismo al demandante ejecutor la obligación de clausurar el sondeo y de elevar la maquinaria de extracción en el plazo de 5 días, con apercibimiento de ejecución subsidiaria a su costa, deber que se anuló y dejó sin efecto por irrazonable, dado que «el cumplimiento de tal obligación no depende de su voluntad sino de la de este último (la persona dueña de la finca) que evidentemente puede impedirle su cumplimiento, supuesto en el que por otro lado no es lógico, exigirle el pago del coste de la ejecución subsidiaria llevada a cabo por la Administración» (F.J. 3º). *Vid.* en idénticos términos la STSJ de 26 de abril (núm. 414/2012).

En el proceso que dio lugar a la STSJ de 23 de marzo (289/2012) se impugnó la resolución por la que se impone a la parte actora una multa de 5.800 euros, por haber realizado un vertido de aguas residuales dentro del cauce público, procedentes de su industria. De entre todos los motivos alegados por la demandante en defensa de sus posiciones (irregularidad de la toma de muestras; falta de tipicidad; falta de conside-

ración de cauce público o aguas continentales en el lugar donde se produce el vertido; falta de valor probatorio de los hechos consignados en el acta e infracción del principio de proporcionalidad), la Sala acoge únicamente este último, lo que conduce a una reducción del importe de la sanción por falta de motivación del efectivamente impuesto, argumentando que «la imposición de una sanción de multa de 5.800 euros siendo la máxima prevista para las infracciones leves la de 6.010,12 euros, a juicio de esta Sala resulta desproporcionada, teniendo en cuenta que no ha sido motivada en los actos impugnados. Se dice que el actor fue denunciado a los 5 días por hechos similares, sin que esta circunstancia pueda ser tenida en cuenta en ese procedimiento, ya que se trata de hechos posteriores y además se ignoran las consecuencias que finalmente se derivaron de esa denuncia. Tampoco está acreditada la comisión de una infracción continuada a la que se alude por el Sr. Abogado del Estado. Por lo tanto, dividiendo en tres partes la cuantía máxima de la sanción de multa prevista para las infracciones leves, procede imponer la sanción dentro del grado mínimo, rebajando la multa impuesta a 2.000 euros» (F.J. 3º).

La STSJ de 26 de marzo (núm. 337/2012) enjuicia una sanción de 2.500 euros por realización de trabajos en zona de policía fluvial sin autorización administrativa y se ordena la reposición del terreno a su anterior estado. En este caso, nuevamente, la Sala opera una reducción del importe de la multa impuesta con fundamento en una vulneración del principio de proporcionalidad, al constatarse judicialmente la inexistencia plena entre la conducta efectivamente desarrollada por el demandante (remoción de maleza y de dos o tres árboles secos; talado e inutilizado de árboles y vegetación muerta, tales como olmos, saucos y zarzales, con la única intención del adecentamiento del terreno) y los hechos denunciados (tala de vegetación y árboles vivos, con afectación a una escollera), de manera que la afección de la conducta, que efectivamente concurrió, no fue tal y como se hizo constar en el expediente, derivándose de la documental aportada que su entidad era mucho menor. Ello conduce a una reducción de la sanción a 1.000 euros, con anulación de la orden de reposición del terreno a su anterior estado.

Pasamos a examinar los casos que propiamente hemos venido denominando «correctivos», esto es, que han conllevado la anulación total de la sanción impuesta por infracción de algunos de los principios legales esenciales de la responsabilidad sancionadora, cuyo número ha sido en 2012 muy exiguo. Así, en la STSJ de 28 de junio (núm. 667/2012) se enjuicia la conformidad a Derecho de una sanción de 3.000 euros de multa, impuesta por la CHS, por la comisión de una infracción leve prevista en los artículos 116.3 g, en relación con el 61 LA y con el artículo 315 j del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RDPH), aprobado mediante Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por haber derivado aguas para zonas autorizadas a otras zonas no regables que se encuentran colindantes a la misma, en el cauce de una rambla sita en el término municipal de Mula, sin disponer de la preceptiva autorización administrativa.

Sin embargo, en el juicio quedó acreditado que la actora había almacenado agua perteneciente a una Comunidad de Regantes en un embalse situado, en efecto, fuera de su perímetro de riego, cuando lo que en verdad constituye infracción es el hecho de regar en zonas distintas a las autorizadas, no en cambio el simple almacenamiento en balsas que, situadas fuera o dentro de la zona regable, se aplicarán en su momento en la zona de riego. Ello conduce a la anulación de la sanción por falta de tipicidad.

Por último, la STSJ de 17 de febrero (núm. 138/2012) enjuicia la sanción impuesta al Ayuntamiento de Santomera por importe de 6.100 euros, por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 116.3 fLA, en relación con el artículo 316 gRDPH, consistente en haber incumplido los límites de vertido en los cauces comprendidos en el Grupo de Calidad Tercero del vertido de aguas residuales procedentes de la EDAR de los núcleos de población de Santomera.

La Sala estima en el fondo el recurso del consistorio, en base a dos argumentos. En primer lugar, sostiene que, en garantía del derecho de defensa, la toma de muestras debió hacerse llegar en tiempo y forma al Ayuntamiento. Por el contrario, dicha se comunicó «a través del fax [...] tal comunicación no fue notificada al Ayuntamiento de una forma fehaciente que permita tener constancia de su recepción por el mismo (art. 59. 1 de la Ley 30/92). Como viene señalando esta Sala el medio utilizado no permite tener constancia fehaciente de que el documento remitido llegara realmente a conocimiento de la Corporación interesada, ni tampoco permite conocer la persona que lo recibió, ni si estaba habilitada legalmente al efecto, ni, en definitiva, si lo hizo llegar a su destinatario. Los documentos sin sellar ni firmar que obran en el expediente denominados 'reporte de actividad', en los que figuran como resultado 'OK', resultan insuficientes al efecto (así lo tiene declarado la Sala en sus sentencias 120/2005, de 25 de febrero y 805/2008, de 26 de septiembre, resolviendo casos muy similares al presente). En consecuencia procede concluir que existe un defecto formal en el expediente sancionador que tiene la suficiente entidad para invalidar los actos impugnados por haber causado indefensión a la Corporación recurrente (art. 24 C.E.), al suponer que no se le dio la oportunidad de oponer al análisis realizado un análisis contradictorio» (F.J. 3º).

En segundo lugar, el Tribunal señala que la tasación de los daños ocasionados al dominio público es esencial de cara a acreditar el alcance de la comisión del tipo recogido en el artículo 116 fLA (realizar «vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente»), así como para graduar adecuadamente la sanción a imponer en base a lo dispuesto en el artículo 117 LA. Por el contrario, en el caso enjuiciado, «no figura en el expediente dicha tasación, ni el perito que la realiza, ni su titulación, ni su firma. Solamente al folio 2 aparece un anejo para el cálculo que llega a conclusión de que el volumen de vertido medio diario es de 1.451,0 m<sup>3</sup>. (teniendo en cuenta que entre las dos tomas de muestras transcurrieron 12 días y que el volumen anual de vertido es de 529.622 m<sup>3</sup>.) pero no la tasación de los daños» (F.J. 4º). Todo ello conduce a la anulación de la sanción impuesta.

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

- **Consejería de Presidencia** (*creación*: Decreto de la Presidencia 16/1999, de 13 de julio; *estructura*: Decreto 74/2012, de 1 junio):
  - Consejero: Manuel CAMPOS SÁNCHEZ (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 13/2011, de 27 de junio);
  - Dirección general de medio ambiente: Amador LÓPEZ GARCÍA;
  - Dirección general de seguridad ciudadana y emergencias: Luis GESTOSO DE MIGUEL.
- **Consejería de Agricultura y Agua** (*creación*: Decreto 60/2004, de 28 de junio; *estructura*: Decreto 143/2011, de 8 de julio):
  - Consejero: Antonio CERDÁ CERDÁ (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 15/2011, de 27 de junio);
  - Dirección general del agua: Joaquín GRIÑÁN GARCÍA;
  - Dirección general de regadíos y desarrollo rural: Julio Antonio BERNAL FONTES;
  - Entidad regional de saneamiento y depuración de aguas residuales de la región de Murcia (ESAMUR): (*creación*: Ley 3/2000, de 12 de julio): Manuel Albacete Carreira (Gerente);
  - Ente público del agua de la región de Murcia (*creación*: Ley 4/2005, de 14 junio): José Manuel FERRER CÁNOVAS (Gerente).
- **Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio** (*creación*: Decreto de la Presidencia 26/2008, de 25 de septiembre; *estructura*: Decreto 144/2011, de 8 de julio):
  - Consejero: Antonio SEVILLA RECIO (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 14/2011, de 27 de junio)
  - Dirección general de territorio y vivienda: María Yolanda MUÑOZ GÓMEZ;
  - Dirección general de transportes y puertos: Antonio Sergio SÁNCHEZ-SOLÍS DE QUEROL.
- **Consejería de Universidades, Empresa e Investigación** (*creación*: Decreto de la Presidencia 26/2008, de 25 de septiembre; *estructura*: Decreto 147/2011, de 8 de julio):
  - Consejero: José BALLESTA GERMÁN (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 19/2011, de 27 de junio)
  - Dirección general de industria, energía y minas: Pedro JIMÉNEZ MOMPEÁN;

- Fundación agencia de gestión de energía de la región de Murcia: Teodoro GARCÍA EGEA (Director-Gerente).

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ESTEVE SELMA, M. A.; MARTÍNEZ PAZ, J. M. y SORO MATEO, B. (Eds.), *Los Espacios Naturales Protegidos de la Región de Murcia: Estudio de casos desde una Perspectiva Interdisciplinar*, Editum, Murcia, 2012.
- ESTEVE SELMA, M. A., MARTÍNEZ PAZ, J. M. y SORO MATEO, B. (Eds.), *Análisis ecológico, económico y jurídico de la red de espacios naturales en la Región de Murcia*, Editum, Murcia, 2012.
- GUTIÉRREZ LLAMAS, A., *Retos jurídicos y ambientales en la ordenación del litoral: El caso de la Región de Murcia*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2012.
- NAVARRO CABALLERO, T.M., «Cuestiones jurídico-ambientales de la reutilización de las aguas regeneradas», en EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Agua y Ciudades*, Civitas, Madrid, 2012, pgs. 389-425.

