

Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor

BLANCA SORO MATEO

SUMARIO: I. EL MAR MENOR, UNA LAGUNA LITORAL EN TOLERADO ESTADO CRÍTICO. II. LOS ERRORES JURÍDICO-POLÍTICOS EN TORNO AL MAR MENOR. 1. Primer error: el incumplimiento del art. 14 de la Ley 3/1987 de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor y su derogación por la Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia. 2. Segundo error: clasificar el Mar Menor como paisaje protegido. 3. Tercer error: el incumplimiento de la Ley 42/2007 y de la Directiva 43/1992 hábitat. 4. Los fallidos intentos de aprobación del PORN del Mar Menor. La pretendida caducidad del procedimiento de aprobación del PORN del Mar Menor y su definitivo abandono. 5. Otros intentos fallidos de planificación del Mar Menor. III. LA INMINENTE DECLARACIÓN DE ZEC Y LA APROBACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN DEL MAR MENOR. ALGUNAS PROPUESTAS. IV. RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL MAR MENOR. V. ALGUNAS DIFICULTADES A VENCER PARA EXIGIR LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS OCASIONADOS AL MAR MENOR. VI. BIBLIOGRAFIA

RESUMEN: El presente estudio procede al análisis del entramado jurídico-político que ha posibilitado llegar a la extrema situación en la que hoy se encuentra la laguna costera del Mar Menor. Además de describir los principales hitos jurídico-políticos que han acompañado su acomasada y tolerada destrucción durante los pasados treinta años, se formulan una serie de recomendaciones jurídicas que pueden contribuir reconducir esta situación de deterioro ambiental.

ABSTRACT: The present study comes to the analysis of the legal and political mess that has made it possible to reach the extreme situation in which today is the coastal lagoon of mar menor. In addition to describing the main legal-political milestones that have accompanied its rhythmic and tolerated destruction during the past thirty years, makes a series of legal

recommendations that can redirect this deteriorating environmental situation.

PALABRAS CLAVE: Mar Menor, laguna costera responsabilidad ambiental, daño ambiental, planificación.

KEYWORDS: Mar Menor, coastal lagoon, environmental liability, environmental damage, planning.

I. EL MAR MENOR, UNA LAGUNA LITORAL EN TOLERADO ESTADO CRÍTICO

La laguna litoral del Mar Menor y su entorno constituyen uno de los espacios geográficos más peculiares de la Región de Murcia por su calidad y singularidad natural. Situada en el Sur de la Península Ibérica, es la laguna salada más grande de Europa, que además alberga una enorme biodiversidad. Este emblemático lugar, sin embargo, no ha sido custodiado como se merece, a pesar de que científicos y ecologistas desde hace años alertaban sobre su alarmante estado, si no se ponía en marcha un control y ordenación de las actividades económicas desarrolladas en su entorno. Así, su desmesurado proceso de transformación derivado de la agricultura, la pesca, la minería y el turismo han provocado graves impactos que han terminado por degradar la laguna.

El modelo de desarrollo de los últimos veinte años, el descontrolado ejercicio de las referidas actividades económicas, los efectos del cambio climático, junto a una compleja situación jurídica derivada de diversos acontecimientos normativos y políticos han coadyuvado a que, a día de hoy, los titulares sobre el estado del Mar Menor resulten más que alarmantes.

Son muchos los estudios científicos que han visto la luz sobre la caracterización ecológica de la laguna, sobre los impactos de las diversas actividades que se han venido desarrollando en su entorno e incluso sobre el lamentable estado actual del Mar Menor¹. Pero lo cierto es que se carece de un análisis del entramado jurídico-político que ha posibilitado llegar a la extrema situación en la que hoy se encuentra. Por ello, desde esta inédita óptica, además de describir los principales hitos jurídico-políticos que han

¹ AAVV, *El Mar Menor, Estado actual del conocimiento científico*, FIEA- Cluster, 2009 y bibliografía allí citada.

acompañado a la tolerada destrucción del Mar Menor durante los pasados treinta años, desde el presente estudio se pretenden formular una serie de recomendaciones jurídicas que pueden contribuir a salvar el Mar Menor.

II. LOS ERRORES JURÍDICO-POLÍTICOS EN TORNO AL MAR MENOR

1. PRIMER ERROR: EL INCUMPLIMIENTO DEL ART. 14 DE LA LEY 3/1987 DE PROTECCIÓN Y ARMONIZACIÓN DE USOS DEL MAR MENOR Y SU DEROGACIÓN POR LA LEY 1/2001 DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Como consecuencia de la imperiosa necesidad de articular los medios de protección del Mar menor, ya hace casi treinta años la recién estrenada Asamblea Regional aprobó la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor (LPAUMM), cuya pretensión no era otra que iniciar un proceso dinámico por el que sentar las bases de un conjunto de actuaciones dirigidas a alcanzar una correcta ordenación de la zona del Mar menor.

Para ello la norma identificó su objeto en la definición y regulación de los instrumentos de protección, armonización de usos y ordenación del territorio del Mar Menor y espacios circundantes al mismo, estableciendo la función, contenido, carácter, efectos y procedimiento de elaboración de cada uno de ellos. Para lograr su finalidad, la norma se sirvió de cuatro instrumentos de planificación, todos ellos vinculados por su relación con el fin último perseguido, esto es, posibilitar un desarrollo armónico de la zona compatible con la protección del ecosistema de la laguna². La LPAUMM no llegó a establecer el contenido concreto de cada uno de los planes a elaborar, pero sí enumeró algunas de las cuestiones que a través de los mismos debían abordarse, al tiempo que se sentaban las bases para una adaptación continua de la normativa a la realidad que se intentaba regular sin necesidad de reformar la propia Ley³.

² Estos instrumentos fueron a) las directrices de ordenación territorial del área del mar menor; b) el plan de saneamiento del mar menor; c) el plan de armonización de usos del mar menor, y d) el plan de ordenación y protección del litoral del mar menor.

³ En este sentido, desde el punto de vista del seguimiento de su desarrollo, se establece la obligación de remitir anualmente a la Asamblea Regional las informaciones referidas en la disposición Adicional Segunda, lo que implica la instauración de un sistema adicional de control por parte del poder legislativo sobre la actividad administrativa. Así, su Disposición Adicional segunda estableció: *“A los efectos del control parlamentario del desarrollo de la presente ley, el Consejo de Gobierno remitirá*

Hasta el momento, debe notarse que el prácticamente inexistente marco normativo de referencia sobre la protección de la naturaleza en España, vigente durante casi sesenta años, fue sustituido por la Ley 15/1975⁴ de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. A partir de 1980, con la asunción de competencias en materia de gestión ambiental y de protección de los espacios naturales por parte de las Comunidades Autónomas, en el marco que brindaba la Constitución española de 1978, fundamentalmente en virtud de los arts. 149.1.23ª y 148.1.9ª CE, se inició un período en el que se activó la declaración de estos espacios, llegándose a fines de 1988 a 150 en número y a aproximadamente 750.000 has. en extensión. Sin embargo, el notable crecimiento de la red se produjo a partir del dictado de la Ley catalana 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales —primera Ley autonómica sobre la materia— y especialmente a partir de 1989, al promulgarse la Ley estatal 4/1989 de Conservación de la naturaleza y de la flora y fauna silvestre (en adelante, LENFS). Se ha de tener en cuenta que ciertas Comunidades Autónomas procedieron a legislar sobre espacios naturales protegidos de acuerdo con la normativa estatal preconstitucional, y así se operó con la LAUMM.

Como se ha indicado anteriormente, unos años después, vería la luz la Ley estatal 4/1989, de Conservación de la naturaleza y flora y fauna silvestre (LENFS) que generalizaría el uso de los instrumentos planificadores al servicio de la protección de la naturaleza, dando entrada en nuestro ordenamiento jurídico a los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), poderosa arma frente a la que después declararían la guerra los intereses urbanísticos en la Región. Debe recordarse que la LENFS estableció la obligación de aprobar PORN sólo respecto de parques y reservas, en el plazo de un año desde su declaración, en el caso de que no fuera aprobado previamente el PORN (art. 15), resultando opcional la aprobación de éstos respecto de monumentos y paisajes⁵.

anualmente a la asamblea regional, dentro de su primer periodo ordinario de sesiones, un informe relativo, al menos, a los extremos siguientes: a) grado de cumplimiento y desarrollo de los planes previstos. b) estado de realización de las obras y redes de control. c) evaluación de las actuaciones desarrolladas en cumplimiento de los planes antes citados. d) estado de adaptación del planeamiento general y especial a las directrices de ordenación territorial.

⁴ Esta ley fue muy criticada durante su fase de anteproyecto, ya que las Cortes no tuvieron en cuenta la tradición normativa en la materia ni tampoco la declaración de otros sitios existentes, representando una concepción reducida de la naturaleza. Por lo que esta ley se acogió con desconfianza y con etiqueta de poca calidad. LÓPEZ RAMÓN, F. *La Conservación de la Naturaleza: Los Espacios Naturales protegidos*. Real Colegio de España. Bolonia 1980. pp 78 y ss.

⁵ El art. 15 de la LENFS estableció que 1. La declaración de los parques y reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de ordenación de

En consonancia con lo anterior, en virtud de la LENFS sólo pesaría sobre la Administración regional la obligación de aprobar PORN respecto de los parques naturales, pero no respecto del Mar Menor, pues la categoría de espacio natural que se eligió para otorgar protección a la laguna costera fue la de paisaje protegido⁶.

Pronto pudo constatarse el incumplimiento de la obligación que el art. 14 de la LAUMM dirigía a la Consejería de política territorial y obras públicas. Dicho precepto establecía que la CARM, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, elaboraría un plan de ordenación y protección del litoral del mar menor y sus islas, que sería informado por el Ministerio de obras públicas y urbanismo⁷. El plan a que se refería la LAUMM no debía ser necesariamente un PORN, tal y como estaban configurados por la Ley 4/1989, esto es, con declarado carácter determinante y prevalente respecto de otros instrumentos de ordenación territorial o física, que, de existir, deberían adecuarse a estos⁸, cuestión que

los recursos naturales de la zona. 2. Excepcionalmente, podrán declararse parques y reservas sin la previa aprobación del Plan de ordenación de los recursos naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de parque o reserva, el correspondiente Plan de ordenación.

⁶ Esa declaración tuvo lugar mediante la disp. adic. tercera de la Ley regional 4/1992, de ordenación del territorio.

⁷ Vid. Anexo I del Real Decreto 884/1984, de 8 de marzo.

⁸ Según el art. 5.2 de la LENFS los PORN *serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas en la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.* Este precepto dotó a los PORN de una naturaleza *singular y prevalente* respecto de otros instrumentos de planificación territorial. Así se había de considerar el art. 5 de la LENFS —declarado básico por la STC 102/1995, de 26 de junio (f. j. 13)— que, por cierto, ha resultado prácticamente reproducido por la mayoría de las normas autonómicas sobre conservación de la naturaleza. Sin duda, pues, podía colegirse que el legislador estableció desde entonces la primacía de la planificación de los recursos naturales sobre otras actuaciones que incidieran sobre el territorio. Ahora bien, el alcance de dicha primacía no ha quedado del todo claro si descendíamos al nivel de la praxis. Sobre esta afirmación general de prevalencia ha incidido de forma importante la naturaleza y alcance del instrumento de aprobación de los planes que, al igual que en la vigente LPNB, no quedaba predeterminado por la norma básica sobre espacios naturales, de manera que en principio cabría su aprobación a través de instrumento legal o reglamentario. La doctrina administrativista se ha ocupado durante años de interpretar y desentrañar el contenido del art. 5 de la LENFS, entendiendo que la obligatoriedad de los PORN que

en aquel momento suscitó controversia acerca de la prevalencia de los PORN respecto de los planes urbanísticos e hidrológicos, la cual ya ha sido parcialmente resuelta por la Ley 42/2007, que ahora y ya expresamente se refiere a los planes urbanísticos y de los recursos naturales⁹.

No obstante lo anterior, a pesar de no resultar aplicable la obligación de aprobar un PORN para el Mar Menor, por tratarse de un paisaje protegido, del art. 14 de la LAUMM sí se derivó un obligación de aprobar el anunciado e inédito plan de ordenación y protección del litoral del Mar

predicaba la LENFS suponía, entre otras cosas, la aplicación del principio de inderogabilidad singular de las disposiciones administrativas generales y la imposibilidad de su alteración o modificación a través de instrumentos de ordenación territorial o física aprobados a través de instrumento legal o reglamentario. Esto último supondría, según la mayor parte de los autores, la prevalencia de los PORN sobre los planes urbanísticos. No obstante, acerca de la prevalencia de los PORN sobre los planes urbanísticos la doctrina se ha encontrado enfrentada. Así, se llegó a considerar que no quedan incluidos entre aquéllos a que se refiere el art. 5.2 de la LENFS, advirtiéndose cómo *no está satisfactoriamente resuelto el esquema de la Ley 4/1989, ni desde la perspectiva de la coordinación ni desde la de prevalencia de los primeros*. A nosotros nos parece, y así lo hemos sostenido, que el legislador estatal de 1989 confirió una prevalencia especial a los PORN respecto de los planes urbanísticos como instrumento de planificación territorial, y no encontrábamos razón alguna para excluir a éstos últimos del ámbito de aplicación del art. 5 de la LENFS. *Vid.* GARCÍA URETA, A. “Planificación hidrológica, planificación de conservación de la naturaleza y otros requisitos ambientales exigibles a la planificación”, *Derecho de Aguas*, IEA, Murcia, 2006, págs. 609-644 2006:, p. 618).

⁹ La Ley 42/2007 mantiene este carácter prevalente de los PORN (art. 18), aunque ha resuelto de modo más satisfactorio esta cuestión, al establecer expresamente que “cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a éstos ...”. Esta acertada precisión sobre los planes urbanísticos fue sugerida por el Consejo de Estado durante la tramitación de la LPNB, que señaló a este respecto que *Dada la diferente terminología que la legislación autonómica del suelo tiene en la materia (a diferencia de la situación que había en 1989) sería conveniente que los distintos apartados de este artículo no se limitaran a reproducir el texto del artículo 5 de la Ley 4/1989 mencionando "los instrumentos de ordenación territorial o física" sino que expresamente dijeran "instrumentos de ordenación territorial, urbanística o física". Con ello, además, se reforzaría el principio de prevalencia que tan enfáticamente recogen la exposición de motivos y el artículo 2.f) y que ya ha sido objeto de consideración en el comentario al mismo* (Dictamen del Consejo de Estado 913/2007). El precepto, corrigiendo las imprecisiones de la LENFS en este aspecto, reconoce la prevalencia de los PORN respecto de los planes urbanísticos, aunque añade expresamente la prevalencia de los PORN respecto de instrumentos de ordenación de recursos naturales para comprender, queremos entender, a los planes hidrológicos. *Vid.* GARCÍA URETA, A., “Planificación hidrológica, planificación de conservación de la naturaleza y otros requisitos ambientales exigibles a la planificación”, *Derecho de Aguas*, IEA, Murcia, 2006, pp. 623-634.

Menor y sus islas¹⁰. Repárese en que se establecía no la facultad sino, muy al contrario, la obligación de aprobar un plan¹¹. Con el mismo carácter preceptivo, la Ley básica estatal estableció en el art. 4 de la LENFS que, *con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley, las Administraciones Públicas competentes planificarán los recursos naturales* [...]. Con los mismos matices, el hoy vigente art. 15.1 de la Ley 42/2007, de patrimonio natural y biodiversidad (LPNB) señala ahora que los recursos naturales y, en especial, los espacios naturales a proteger serán objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores de la Ley.

A la vista de lo anterior, inmediatamente deviene conveniente determinar si esta parcela de la actividad de las Administraciones Públicas constituida por la planificación en sentido amplio, y en la que se incardinaría la planificación de espacios naturales, constituye una potestad o, por el contrario, un preceptivo deber -aunque genérico- que pesa sobre las Administraciones Públicas¹², de cuya omisión se derivaría, en su caso, responsabilidad patrimonial.

Se ha de tener presente que la iniciativa planificadora parte de distinto grado de "discrecionalidad" administrativa según los supuestos, esto es, según el diseño de la potestad planificadora, lo que implica también una graduación de la intensidad de dicha obligación o deber en cada caso. Además, la atribución legal de una potestad discrecional hace depender parcialmente su ejercicio de la apreciación subjetiva de la propia Administración, pero no presupone la inexistencia de elementos integrantes de la potestad, los cuales, como es sabido, sí pueden ser sometidos a control a través de la técnica de la aplicación de los principios generales del derecho. Además, de entre las notas definidoras de las potestades administrativas —su conocido carácter limitado, indisponibilidad, inderogabilidad e imprescriptibilidad— destaca su carácter fiduciario o funcional; esto es, como se ha ocupado de señalar reiterada doctrina, las

¹⁰ SORO MATEO, B., "Omisiones de la administración en sede de planificación de espacios y recursos naturales", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 249, 2009, pp. 173 y ss.

¹¹ Sobre la función pública de planificar recursos naturales, *vid.* LÓPEZ RAMÓN, F. "El derecho ambiental como derecho de la función pública de los recursos naturales", *RDA*, núm. 37, 1994.

¹² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Potestad discrecional", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1994, págs. 4962-4965. Véase, asimismo la voz "potestad" en SANTI ROMANO, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Buenos Aires, 1964, págs. 297 y ss.

potestades administrativas no se ejercitan para beneficio de la propia Administración, sino necesariamente en función de los intereses generales, a los cuales ésta "sirve con objetividad" tal y como reza el artículo 103.1 CE. Esta *adherencia al fin público* condicionará la misma validez de su ejercicio, el cual puede llegar a ser incluso obligado cuando aquél así lo exija¹³. De este modo, la potestad de planificación de los recursos naturales a que se refería el art. 4 de la LENFS y que hoy alberga el art. 15 de la LPNB, y por lo que al presente estudio interesa la obligación dirigida por el art. 14 de la Ley autonómica 3/1987 a la Administración regional, puede ser considerada como debida o, lo que es lo mismo, como potestad-deber en razón del interés ambiental como interés protegido a nivel constitucional.

Aclarado lo anterior, puede afirmarse que estos deberes genéricos adquieren una importancia fundamental en relación con la posibilidad de imputar Responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas por daños al medio ambiente, cuando éstos tengan su origen en una falta de diligencia en la actividad planificadora o en una omisión de planificación¹⁴.

Pues bien, en relación con el caso que examinamos, la Ley *ad hoc* para el Mar Menor no llegó a alcanzar el desarrollo esperado y el anunciado Plan no fue aprobado, cayendo en el olvido para los Gobiernos posteriores. La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, derogó la LAUMM y sustituyó su contenido por el previsto para los Planes de Ordenación del Litoral, cuya finalidad, lejos de la protección del Mar Menor, se centraba en la ordenación de las playas y fachadas marítimas en orden a su homogeneización, subdividiéndose los mismos en Planes de Ordenación de Playas y de Ordenación de Fachadas Marítimas.

2. SEGUNDO ERROR: CLASIFICAR EL MAR MENOR COMO PAISAJE PROTEGIDO

¹³ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., "Potestad administrativa", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1994, pág. 4955. Sobre la consideración de la actividad planificadora de los recursos naturales como instrumento funcional para cumplir la obligación de las Administraciones Públicas de velar por el mantener y conservar los recursos naturales, *vid.* BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, LaLey, Madrid, 2001, pág. 869.

¹⁴ Por otra parte, se ha de tener presente que la participación de los particulares en la protección de los espacios naturales como la iniciativa de éstos en la declaración, la gestión indirecta o la gestión mixta de espacios, que se encuentra prevista en cierta normativa autonómica, supone la plasmación del principio de corresponsabilidad e implicación de todos en la protección ambiental. En consecuencia, ello puede modular el grado de imputación de Responsabilidad de las Administraciones Públicas derivada de la omisión del deber de planificar o declarar espacios o bien de la gestión de los mismos.

La aprobación de la parcialmente vigente Ley regional 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia¹⁵, que no hemos sido capaces de sustituir por una actualizada Ley regional de conservación de la naturaleza tras varios intentos, estableció, en similares términos a los que la LENFS lo hizo respecto de los PORN, que los instrumentos de planeamiento previstos en la LAUMM se adaptaran a su contenido, pero este mandato ha sido sostenidamente incumplido.

Esta Ley 4/1992 reclasificó, con la categoría de Parque Natural, los espacios naturales de la Región lindantes al Mar Menor como “Salinas y arenas de San Pedro del Pinatar”¹⁶, en los términos municipales de San Pedro del Pinatar y San Javier¹⁷ y declaró como paisaje protegido “Los Espacios abiertos e Islas del Mar Menor”¹⁸. El Mar Menor, como Paisaje protegido, no requería la aprobación del PORN en el plazo de un año, de conformidad con el art. 15 de la LENFS, aunque como hemos advertido

¹⁵ En virtud de la disposición transitoria 2ª LENFFS, la tipología autonómica de espacios naturales debía ser reclasificada de acuerdo con la establecida por los artículos 12 y siguientes de dicha Ley, a efectos de la debida coordinación en cuanto a la aplicación de la normativa básica, homologación y denominación internacional. Es cierto que la obligación reclasificadora aludida no se encuentra sometida a un plazo de ejercicio, por lo que algunas Comunidades Autónomas mantienen todavía sus categorías anteriores —e incluso posteriores— a la LENFFS y que resultan ser equivalentes a las estatales, como es el caso de la Ley murciana 4/1992, de ordenación del territorio de la Región de Murcia.

¹⁶ Así, la Ley regional reclasificó y declaró *ex novo* los espacios naturales protegidos de la Región de Murcia, delimitando expresamente sus límites siguiendo una práctica autonómica habitual consistente en la invocación de la “*la urgencia en la adopción de las medidas tendentes a su protección*”, ex art. 15.2 de la LENFS, para justificar la declaración de parques y reservas, sin previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales

¹⁷ Disposición adicional 3ª, apartado primero, “*De conformidad con lo previsto en el título III de la Ley 4/1989, de 27 marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y en concordancia con el título VI de la presente Ley, se reclasifican y declaran protegidos los siguientes espacios naturales de la Región de Murcia: a) Se reclasifican con la categoría de parques los siguientes espacios con los límites y superficies que se señalan: 4. «Salinas y arenas de San Pedro del Pinatar», términos municipales de San Pedro del Pinatar y San Javier, con la misma superficie y límites contemplados en el Plan Especial de Protección denominado «Salinas de San Pedro del Pinatar, Coto de las Palomas y de la Llana y el Mojón», aprobado definitivamente por Resolución de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de 24 de mayo de 1985.*”

¹⁸ Disposición adicional 3ª: “*De conformidad con lo establecido en el Artículo 21.1 de la Ley 4/1989, de 27 marzo, y teniendo en cuenta que no se precisa previa elaboración de planes de ordenación de los recursos naturales, según lo dispuesto en su Artículo 15.1 y sin perjuicio de su posterior elaboración si procede, se declaran los siguientes paisajes, conforme a los límites que se indican en el anexo a la presente Ley*”.

supra, estuvo prevista su planificación *ex* LAUMM durante algunos años hasta su derogación por la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia.

Si el Mar Menor hubiera sido declarado parque natural, como Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, desde el año 1989 habría sido preceptiva la aprobación de su correspondiente PORN y, de haberse aprobado, se habría resuelto seguro de manera más satisfactoria los conflictos planteados entre la protección de la laguna y el desarrollo desarmonizado de las actividades económicas en torno a un valioso patrimonio común de los murcianos. Otra oportunidad intencionadamente perdida de aprovechar el carácter prevalente de los PORN sobre otros instrumentos de ordenación territorial o física, que habría resuelto a favor de la protección los conflictos que se pretendían evitar con la planificación urbanística de todos los municipios costeros.

Quizá una reclasificación del Mar Menor y su entorno, ahora como área marina protegida y parque natural podría convenir para resolver de una vez por todas la prevalencia de la protección ambiental sobre los intereses urbanísticos, si es que podemos mantener todavía su valor ecológico, desnaturalizado fundamentalmente por causas antrópicas, aunque a algunos interese desviar la atención al cambio climático como causa determinante de su degradación.

Además de la normativa sobre conservación de la naturaleza, para lograr o mantener el *buen estado ambiental* del medio marino a través de la planificación, conservación, protección y mejora, como es sabido, se aprobó la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que desarrolla a regulación de las áreas marinas protegidas creadas por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como figura de protección específica. La LPMM se aprueba con el doble objetivo de eliminación progresiva de la contaminación del medio marino junto con la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas que la sustentan. El fin último de la LPMM es conseguir un buen estado ambiental de las aguas marinas, que debe alcanzarse antes de 2020¹⁹. Pero ¿qué se entiende por buen estado ambiental? Para conceptualizarlo debemos acudir a los arts. 8.2 y 9 entendiéndose por tal “*el estado general del medio ambiente en el mar, teniendo en cuenta la estructura, función y procesos de los ecosistemas que componen el medio marino, factores fisiográficos, geográficos, biológicos, geológicos y climáticos naturales, así como las condiciones físicas, incluidas las acústicas, y químicas, derivadas, en particular, de las actividades humanas dentro o fuera de la zona de que se trate*” en el que se den las condiciones

¹⁹ De acuerdo con el art. 1.1 de la Directiva 2008/56/CE.

necesarias para “(...) *dar lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, (...) quedando así protegido su potencial de usos, actividades y recursos por parte de las generaciones actuales y futuras*”. En todo caso, la LPMM entiende que un buen estado de las aguas marinas implica necesariamente el mantenimiento de la biodiversidad, el control de las especies alóctonas evitando sus efectos adversos, un adecuado estatus poblacional de las especies explotadas dentro unos límites biológicos seguros, el mantenimiento de las redes tróficas naturales, la ausencia de eutrofización, la integridad del fondo marino y las condiciones hidrográficas necesarias, una baja cantidad de basura oceánica y concentración de contaminantes que evite riesgos ambientales y para la alimentación y finalmente evitar que la introducción de energía (ruido) afecte de forma innecesaria al medio marino.

No obstante, debe decirse que, por lo que se refiere al ámbito territorial de aplicación de la LPMM, ésta se aplica a todas las aguas marinas (incluido su lecho, el subsuelo y los recursos naturales) sometidas a la soberanía española, exceptuando las aguas costeras bajo tutela de las Demarcaciones hidrográficas, que en el caso de la Región de Mar Mediterráneo serán las de la Cuencas internas de Cataluña, Júcar, Segura, Islas Baleares y Cuenca mediterránea andaluza, salvo que la Administración Hidráulica no posea un desarrollo reglamentario y su gestión no sea acorde con los objetivos de esta Ley, lo cual puede decirse que sucede en el caso del Mar menor.

3. TERCER ERROR: EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY 42/2007 Y DE LA DIRECTIVA 43/1992 HÁBITAT

A partir de 1996, coincidiendo con el cambio de gobierno acontecido en la Región, se abandona la tendencia conservacionista anterior, quedando prácticamente inalterado el desarrollo de la Ley 4/1992, de ordenación del territorio. El centro de la atención se deposita entonces y hasta ahora, como es conocido, en el desarrollo económico turístico-inmobiliario. Esta política ambiental regresiva que consagraba la Ley 1/2001, de 17 de mayo, del suelo de la Región de Murcia (LSRM), sustituida pronto por la Ley 1/2005 –con la intención de dejar sin objeto el recurso de inconstitucionalidad pronto planteado frente a la Ley 1/2001-, vino también a generar un importante conflicto jurídico en relación con los límites de los espacios naturales de la Región de Murcia que perdura hasta nuestros días, a pesar de haberse ya resuelto el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la misma por la STC 234/2012, de 13 de diciembre. Recordemos que la disposición adicional 8ª de la LSRM derogó los límites de todos los espacios naturales de la Región de Murcia y los sustituyó, “ajustándolos” a

los límites de los Lugares de interés comunitario (LIC) a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, que aprobaba la propuesta de LIC de la Región de Murcia en cumplimiento de la Directiva 43/1992 hábitat, límites sobre los que curiosamente guarda silencio dicha Resolución²⁰. Concretamente, el Acuerdo sólo estableció un código para cada uno de los cincuenta espacios propuestos como LIC que encontraba su correspondiente dimensión espacial en un mapa al que no se le confirió publicación oficial; ni siquiera se notificaron dichos límites a los titulares afectados. Por otra parte, jurisdiccionalmente se decidió sobre la inadmisibilidad de la impugnación del controvertido Acuerdo, por su más que discutible consideración de acto de trámite, por la STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-administrativo) 337/2002, de 7 de junio. En esta etapa también fueron aprobados las Directrices y Plan de ordenación del litoral de la Región de Murcia.

Una de los efectos más importantes del *iter* descrito fue la desclasificación de parte de los espacios naturales que no se correspondían con los límites de los LIC propuestos a la Comisión Europea conforme al procedimiento de creación de la Red Natura 2000 (art. 3.2 de la Directiva hábitat). En efecto, la disp. adic. 8ª de la LSRM supuso la reducción de las dimensiones de cuatro espacios naturales protegidos, Cuatro Calas, Cabezo Gordo, Saladares del Guadalentín y Carrascoy-El Valle. Por otra parte, esta operación que supuso la reducción de los límites de ciertos espacios naturales regionales fue acompañada de una clasificación *ex novo* de espacios que hasta el momento no formaban parte de la red de espacios naturales de la Región de Murcia. Estos últimos, en puridad, pasaban a tener la consideración de LIC, en espera del resultado del procedimiento para su eventual inclusión en la Red Natura 2000, de conformidad con la Directiva hábitat. La lista de LIC propuestos, entre los que necesariamente se encontraba el Mar Menor, fue aprobada por la Decisión de la Comisión Europea CE 2006/613/CE, de 19 de julio de 2006, por la que se adoptó, de conformidad con la Directiva hábitat, la lista de LIC de la Región Biogeográfica Mediterránea en la que se incluyen por primera vez los LIC de la Región de Murcia²¹. Antes de esta operación, también en la CARM fueron declaradas 22 ZEPAS en aplicación de la entonces Directiva del Consejo 79/409/CEE, de 2 de abril, relativa a la Conservación de aves

²⁰ Resolución de 28 de julio de 2000, BORM núm. 181, 8688, págs. 9200 y 9201.

²¹ La primera actualización de la lista inicial, teniendo en cuenta la información remitida por los Estados miembros, tuvo lugar mediante la Decisión 2008/335/CE, de 28 de marzo de 2008, seguida de una segunda actualización, actualmente en vigor y que deroga a las anteriores, adoptada mediante la Decisión 2009/95/CE, de 12 de diciembre de 2008. El cotejo de estas tres Decisiones comunitarias evidencia que, por lo que se refiere a los LIC's situados en la CARM, las actualizaciones operadas no han supuesto modificación alguna de las coordenadas geográficas de los mismos.

silvestres²². Ello tuvo lugar mediante las Resoluciones de 30 de septiembre de 1998, 11 de enero de 2000, 19 de febrero de 2001 y 8 de mayo de 2001 por la que se hace público el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 30 de marzo de 2001. Concretamente el Mar Menor fue designado como ZEPA por Resolución de 8 de mayo de 2001.

Los LIC, en virtud de la Directiva hábitat, deberían ser declarados zonas de especial conservación (ZEC) lo antes posible, y como máximo, en el plazo de 6 años desde su aprobación, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión (art. 42.3). Pero, entre tanto, esto es, desde el momento en que se remitió al Ministerio la lista de los espacios propuestos para su traslado a la Comisión Europea y hasta su declaración formal como ZEC, los LIC pasaron a tener un régimen de protección preventiva que debía garantizar que *no exista una merma del estado de conservación de sus hábitat y especies* (art. 42.2). El legislador básico, sin embargo, no detalla en que consiste este régimen de protección preventiva que deberá hacer público la Administración competente. En efecto, respecto de estos espacios, en virtud del art. 42.2 de la LPNB, en el plazo máximo de seis meses desde el envío de una propuesta de espacio como LIC, deberán hacerse públicos en el boletín oficial de la Administración correspondiente los límites geográficos, los hábitat y especies por las que se declararon cada uno, los hábitat y especies prioritarios presentes y el régimen preventivo que se les aplicará. Esta obligación ha sido incumplida por la CARM.

Esta regulación que hoy albergan los arts. 41 y 42 de la LPNB traen causa de la Directiva Hábitats, la cual establece que en cuanto un espacio se incluya en la lista de lugares seleccionados como LICs, le resultarán de aplicación las medidas previstas en su art.6. Pero, ¿cómo se concreta el nivel de protección de estos espacios protegidos con la categoría de LIC, como es el caso del Mar Menor? Resulta interesante transcribir parcialmente los preceptos aplicables. Así, en virtud de los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Directiva Hábitat, *cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales*

²² Esta Directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico español en virtud del Real Decreto 1497/1986, de 6 de junio, que amplía el elenco de aves silvestres protegidas en relación con la lista de la Directiva

competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública (art. 6.3). Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado (art. 6.4).

El art. 6 de la Directiva hábitat ha suscitado dudas interpretativas entre los Estados miembros, que se han visto obligados a plantear las correspondientes cuestiones prejudiciales interpretativas. Sobre la protección que lleva aparejada una propuesta de LIC podemos referirnos, en primer término, a la STJCE, de 13 de enero de 2005 (Caso *Socitetà italiana Dragaggi Spa* y otros contra *Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti*, Asunto C-117/03), que tiene por objeto la resolución de una decisión prejudicial planteada por el Consejo de Estado de Italia mediante cuestión sobre el deber de aplicar las disposiciones en materia de conservación del art. 6 cuando el proceso de designación de ZEC aún no ha concluido, momento en el que nos encontramos a día de hoy en el caso del Mar Menor. Pues bien, el Tribunal de Justicia sostuvo que “*el artículo 4.5 de la Directiva Hábitats debe interpretarse en el sentido de que las medidas de protección previstas en el artículo 6 (apartados 2 a 4) solo son obligatorios respecto a los lugares que han sido incluidos en la lista de lugares de importancia comunitaria seleccionados y aprobados por la Comisión*”. Pero, en cuanto a los lugares que puedan clasificarse como LIC, que figuran en las listas remitidas a la Comisión y, en especial en los lugares que existan hábitat y especies prioritarios, el Tribunal ha declarado que “*los Estados miembros estarán obligados a adoptar en virtud de la Directiva 92/43/CEE medidas apropiadas de protección para proteger el interés ecológico pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional*”.

Esta interpretación evidencia que, aunque aún no hubiera sido aprobada por la Comisión Europea la lista de LIC propuesta por el Estado – momento superado en el momento actual a partir de la Decisión de la Comisión, de 19 de julio de 2006 -, debía conferirse a tales lugares un régimen de protección que evitara cualquier perturbación y, entre ellas, se incluyen la realización de actividades, proyectos o planes que puedan alterar sus valores. La doctrina del TJUE a la que nos referimos puede sintetizarse en los siguientes extremos. En primer lugar, con arreglo al art. 4 apartado 5 de la Directiva hábitat, el régimen de protección de las ZEC

previsto en el art. 6, apartados 2 a 4 se aplica a un lugar siempre que éste figure, de conformidad con el art. 4, apartado 2, párrafo tercero de la Directiva, en la lista de lugares seleccionados como LIC aprobada por la Comisión mediante el procedimiento previsto en el art. 21 de la misma. De lo anterior no se desprende, sin embargo, que los Estados miembros no deban proteger los lugares a partir del momento en que los proponen en la lista nacional que se remite a la Comisión, con arreglo al art. 4.1 de la Directiva, pues sin una protección adecuada de estos espacios se pondría en peligro la consecución de los objetivos de conservación de la Directiva. En estos casos, y siempre que alberguen hábitat o especies prioritarias, los Estados miembros están obligados a adoptar medidas de protección apropiadas para salvaguardar el citado interés ecológico. En consecuencia, las *Medidas de protección de los lugares de interés comunitario propuestos por el Estado y aprobados por la Comisión* serán las establecidas para las zonas especiales de conservación previstas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva (situación en la que se encuentran en el momento actual el Mar Menor) y las *Medidas de protección de los lugares de interés comunitario propuestos por el Estado, antes de ser aprobados por la Comisión* serán medidas de protección apropiadas para salvaguardar el interés ecológico. El TJCE no concreta más, por lo que las medidas quedan ajustadas a la libre interpretación de los Estados, es decir, depende de lo que los Estados entiendan por “medidas apropiadas para conservar el interés ecológico”.

En el mismo sentido visto, la STJUE de 14 de septiembre de 2006 (*Caso Bund Naturschutz in Bayern y otros vs. Freistaat Bayern*), resuelve una cuestión prejudicial sobre la interpretación de la aplicación del art. 6 a los LIC aún no aprobados por la Comisión, y que señala a este respecto que “*los Estados miembros no pueden, por tanto, autorizar intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de un lugar como lo definen dichos criterios. Así ocurre en particular, cuando una intervención conlleva el riesgo de reducir de forma significativa la superficie del lugar, o de provocar la desaparición de especies prioritarias existentes en él, o, por último, de tener como resultado la destrucción del lugar o la eliminación de sus características representativas*”. En esta Sentencia el TJCE es más explícito en lo que respecta a las medidas que los Estados deben adoptar en los LIC propuestos a la Comisión y que se encuentran a la espera de una respuesta de ésta. Así, por “medidas de protección apropiadas para salvaguardar el interés ecológico”, se entiende que son aquellas que impidan la alteración de las características ecológicas definidas por una serie de criterios. Por ejemplo, no se pueden autorizar actividades que conlleven el riesgo de reducir la superficie del lugar, provocar la desaparición de especies prioritarias, o, en los casos más

extremos, destruir el lugar o eliminar sus características representativas. Es evidente, a nuestro juicio, que la Comisión sólo puede seleccionar los lugares en la medida en que los inventarios proporcionados reflejen fielmente el estado de los mismos. En dicho sentido, señala la STJCE de 14 de septiembre de 2006, *“la Comisión sólo puede tener seguridad de que cuenta con un inventario exhaustivo si, en el momento de adoptar la decisión, la información con la que cuenta es fiel reflejo de la situación de los espacios, pues, de otro modo, dicho proceso decisorio podría resultar falseado. En los casos en que un LIC albergue hábitat o especies prioritarias, sólo se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la salud pública o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden”*. El alcance del concepto de estas razones imperiosas de interés público de primero orden debe ser extraído, asimismo, del acervo comunitario. En relación con ello, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interiores ocupa de definir (art. 4.8) *“las razones imperiosas de interés general” como aquella reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la preservación del equilibrio financiero de la seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural (cfr. art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 22 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio)*. De lo anterior se desprende que las razones imperiosas de interés público de primer orden a que se refiere la Directiva hábitat no abarcan razones *de índole económica*²³.

²³ El Tribunal de Justicia también ha abordado esta cuestión al resolver recursos por incumplimientos del Derecho comunitario. Podríamos plantearnos, en concreto, el incumplimiento de los preceptos de la Directiva Hábitats, trayendo a colación el caso resuelto por la STJCE de 29 de enero de 2004 (Asunto C-209/02) que enfrenta a la Comisión de las Comunidades Europeas contra la República de Austria, en el que la Comisión presenta un recurso por incumplimiento de los artículos 6 (apartado 3 y 4) y 7 de la Directiva hábitat, al haber aprobado el gobierno austriaco la ampliación de un campo de golf que afectaba a una ZEPA del “guión de codornices” -especie catalogada en el Anexo I de la Directiva Aves-, a pesar de que las conclusiones de la evaluación de la actividad resultaron negativas. El Tribunal de Justicia, siguiendo las recomendaciones de las conclusiones de los abogados generales, declara que sí hubo incumplimiento de

A la luz de todo lo antedicho, la CARM y el Ministerio de Medio ambiente (a través de la Demarcación de Costas y de la Confederación Hidrográfica del Segura), además de incumplir las obligaciones que les incumben en relación con los arts. 41 y 42 de la LPNB, han vulnerado de plano el art. 6 de la Directiva hábitat, por autorizar y tolerar intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas del Mar Menor durante años, lo cual ha provocado la desaparición de especies prioritarias existentes en él, y ha producido como resultado la destrucción del lugar o la eliminación de sus características representativas.

4. LOS FALLIDOS INTENTOS DE APROBACIÓN DEL PORN DEL MAR MENOR. LA PRETENDIDA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DEL PORN DEL MAR MENOR Y SU DEFINITIVO ABANDONO

Por Resolución de la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza, de 22 de septiembre de 1993 y en el marco de la parcialmente vigente Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se acordó el inicio del procedimiento de elaboración de determinados PORN en la Región de Murcia, entre los que se encontraba el PORN del Mar menor, iniciándose el procedimiento para su aprobación mediante Orden de 29 de diciembre de 1998, que aprueba inicialmente el PORN de los Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor y Cabezo Gordo.

El PORN de 1998, que no llegó a aprobarse, establecía una serie de medidas que, desde luego, habrían evitado parte del desastre al que asistimos a día de hoy, aunque dichas medidas podrían mejorarse con el estado de conocimientos actual. Así, por ejemplo, se prohibía la roturación de terrenos con cubierta vegetal natural dentro del espacio natural protegido para el establecimiento de nuevos cultivos, se apelaba a la producción integrada para el control de los fitosanitarios y se limitaban las actividades deportivas en la laguna. La aprobación inicial de un PORN, según la LENFS aplicable en dicho momento, suponía la aplicación de su art. 7, según el cual *“1. Durante la tramitación de un Plan de ordenación de los recursos naturales no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan. 2. Iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de ordenación de los recursos naturales y hasta que ésta se produzca*

las obligaciones de los artículos arriba mencionados, ya que en ningún caso la ampliación de un campo de golf puede ser considerada una actividad de interés público de primer orden.

no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante. Este informe sólo podrá ser negativo cuando en el acto pretendido concurra alguna de las circunstancias a que se refiere el número anterior. 3. El informe a que se refiere el apartado anterior deberá ser substanciado por la Administración actuante en un plazo máximo de noventa días”.

Pronto se detectó que era necesario operar algunas modificaciones del PORN de 1998 aprobado inicialmente, que no casaban bien con ciertas expectativas urbanísticas, agrícolas y turísticas, por lo que, apelando a la caducidad del procedimiento de elaboración del PORN –descartada por el TS, en la medida en que ya se había pronunciado sobre la naturaleza normativa de los mismos²⁴-, así como a la necesidad de adaptar el texto del PORN a la Directiva Hábitat de 1992 (*sic*), de modo similar a como se justificó el recorte de los límites de los espacios naturales operado por la dip. adic. 8 de la LSRM y declarado inconstitucional por la STC 132/2013, se acuerda el reinicio del procedimiento de elaboración y aprobación del PORN de los Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor y de Saladares del Guadalentín y Humedal del Ajauque y Rambla Salada, mediante Orden de 12 de junio de 2003 de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio. Esta operación, contraria al art. 66 de la entonces vigente Ley 30/1992, supuso la posibilidad de reconsiderar la discrecionalidad planificadora previamente ejercida, con vulneración del principio de no regresión que, formulado a nivel europeo por MICHEL PRIEUR, está sentando las bases en nuestro ordenamiento jurídico de la mano de la doctrina constitucional del contenido esencial irreversible del derecho a un medio ambiente adecuado, como lo ha sido también respecto de los derechos sociales²⁵.

En relación con estos espacios sobre los que a día de hoy no ha tenido lugar la aprobación de los correspondientes PORN, caso en el que se encontraba el Mar Menor, el Gobierno regional sostuvo la caducidad del procedimiento de elaboración del mismo, lo cual, además de suponer la no aplicación de las medidas contempladas en el art. 7 de la LENFS, permitía aprobar inicialmente otro PORN con un contenido distinto. La aplicación o no de la institución de la caducidad a estos procedimientos de elaboración del planeamiento de los recursos naturales depende de la naturaleza jurídica

²⁴ STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 10 diciembre 2009, entre otras.

²⁵ Para un mejor entendimiento de este principio de derecho ambiental, puede verse LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción general: regresiones del derecho ambiental”, en *Observatorio de políticas ambientales 2011*, pp. 1-7 y “El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en derecho español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 20, pp. 13-27. Asimismo, *vid.* AMAYA ARIAS, A. M., *El principio de no regresión en el derecho ambiental*, Iustel, 2015.

de los PORN, esto es, si entendemos que gozan de naturaleza normativa o no, resultando aplicable, como es obvio, sólo en el último caso, y siempre que la normativa reguladora del procedimiento de elaboración establezca un plazo para su tramitación o al menos dicho efecto, de no aprobarse en el plazo residual que entonces establecía la LRJAP y PAC. Pues bien, tras ciertas vacilaciones doctrinales y jurisprudenciales, puede afirmarse el carácter normativo de los PORN, por lo que, en principio, puede sostenerse que no debiera prosperar la alegación de caducidad de su procedimiento de elaboración en los términos del entonces vigente art. 42.6 de la LRJAP y PAC.

Esta cuestión ha sido recientemente abordada por la STS nº 2583/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 12 de diciembre de 2016, que deja claro que para que prospere la caducidad del procedimiento de elaboración de los PORN, ésta debe estar contemplada por la norma que regule dicho procedimiento. Así, su f.j. 3 señala al respecto que *“Ahora bien, para que sea así, se precisa que la caducidad esté expresamente contemplada en los procedimientos encaminados a la aprobación del instrumento normativo de que se trate en cada caso. Lo que resulta de todo punto inaceptable es pretender la aplicación subsidiaria de la regla del artículo 42.2 y de las consecuencias del artículo 44 LRJAP -PAC. Ambas previsiones van referidas a los procedimientos administrativos tramitados para la adopción de actos administrativos y no de reglamentos o disposiciones de carácter general. Así lo ha entendido acertadamente la Sala de instancia. Con base, por lo demás, en nuestra doctrina que asimismo recoge en sus fundamentos (Sentencia de 29 de junio de 2012 RC 1568/2009, en la que se citan, por otra parte, muchas otras). Hemos de venir ahora, pues, a ratificar expresamente la vigencia de esta doctrina que, en fin, acabamos también de recordar y de aplicar recientemente (Sentencia de 20 de julio de 2016 nº 1891/2016 RC 2006/2015 , FJ 5º; con cita en ella también de nuestras anteriores Sentencias de 17 de diciembre de 2010 RC 1473/2006 y 13 de diciembre de 2011 RC 3214/2008 , en el mismo sentido)”*²⁶.

²⁶ Se trata de una reciente STS sobre otro emblemático ENP de la Región de Murcia, el Valle-Carrascoy, que resuelve el recurso planteado frente a la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de fecha 18 de septiembre de 2015 , por cuya virtud se desestimó el recurso contencioso administrativo nº 264/2010 interpuesto por una Asociación de Propietarios contra la desestimación presunta de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la solicitud de declaración de caducidad de la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Carrascoy y El Valle. Advertía la Sentencia de instancia en su f. j. 6 que *“admitido por la propia parte demandante que en ninguna norma hay plazo para esa aprobación definitiva, pretende una aplicación supletoria del artículo 42.2 de*

Sentado lo anterior, debe repararse en que el Mar Menor, como paisaje protegido, y a diferencia de lo que sucedió respecto de los parques naturales regionales sin PORN definitivamente aprobado, como Carrascoy-el Valle y Cabo Cope-Puntas de Calnegre, el Mar Menor siempre estuvo protegido por esa figura, resultando asimismo aplicable la protección preventiva que la Ley 4/1989 aparejaba a los espacios afectados por el inicio del procedimiento de elaboración del PORN ex art. 7 de la LENFS, hasta que se reconoció, incorrectamente la caducidad del procedimiento de elaboración del PORN inicialmente aprobado en 1998, a diferencia de los parques sobre los que no se había acordado el inicio del procedimiento de elaboración del PORN, a pesar de resultar preceptivo por tratarse de

la Ley 30/1992, de tal modo que el plazo será de seis meses. No se entiende muy bien la razón de considerar este plazo cuando la norma establece el de tres meses, y el límite de los seis meses es para el que se fije por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, salvo que se trate de una norma con rango de ley o así venga previsto en la normativa comunitaria europea en cuyo caso podrá establecerse uno mayor. Las consecuencias de no resolución en plazo se establecen en el artículo 44, siendo el de la caducidad cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio en los que se ejerciten potestades sancionadoras o, en general, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, lo que, en principio, no sería predicable de un PORN dado el bien que se intenta proteger, cuestión que no obstante carece de relevancia al objeto del presente recurso por lo que más adelante se dirá. Los dos preceptos citados se encuentran en el Cap. I ("Normas generales") del Título IV de la Ley 30/1992, "De la actividad de las Administraciones Públicas", y su razón de ser obedece al principio general del deber de las Administraciones Públicas de dictar resolución expresa. Ahora bien, en el caso enjuiciado no se trata de una resolución sino de una disposición general, pues esa es la naturaleza de un PORN. Por tanto, no le es de aplicación la citada Ley, sino las normas específicas antes citadas (Ley 4/1992 y Ley 42/2007), y en lo no previsto en ellas, o bien como normas que establecen los principios básicos y generales en el ejercicio de la potestad reglamentaria, la Ley 50/1997, del Gobierno, y la Ley regional 6/2004. La Ley 50/1997 regula en sus artículos 23 y siguientes la potestad reglamentaria, y la citada ley regional en sus artículos 52 y siguientes. En ninguna de esas normas se establece plazo ni se prevé una posible caducidad." Asimismo, señalaba su f.j. 7º que: «Expresamente se ha pronunciado el Tribunal Supremo sobre esto en sentencia, entre otras, de 29 de junio de 2012 que señaló: "En todo caso, no está de más declarar que la caducidad del procedimiento administrativo (artículos 43.4 y 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en su versión original, o artículo 44.2 tras su reforma por Ley 4/1999, de 13 de enero) viene referida a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general, según señalamos en sentencias de esta Sala de 13 de octubre de 2011 (casación 3214/2008) y 17 de noviembre de 2010 (casación 1473/72006). Por esa razón, y conforme a la legislación sectorial de la ordenación territorial y urbanística, los efectos que genera la demora o inactividad de la Administración en la tramitación de un instrumento de ordenación no son los de la caducidad del procedimiento, sino los propios del silencio administrativo, positivo o negativo, según los casos"». Ha lugar, consiguientemente, a la desestimación del recurso contencioso-administrativo, sin imposición de costas (f. j. 7º).

parques naturales ex art. 15 de la LENFS, como fue el caso de cabo Cope-Puntas de Calnegre, a los que se les aplicó la muy discutida doctrina de la inseparabilidad entre la declaración y el PORN sostenida por nuestro TS y por nuestro TC, según la cual una vez transcurrido el plazo de un año desde la declaración de un parque natural sin haberse aprobado el correspondiente PORN, la declaración del espacio deviene ineficaz²⁷.

Como apuntábamos, se trabajó en un nuevo PORN del Mar Menor, el de 2003, cuyas previsiones, en consonancia con la política urbanística y de ordenación territorial de estos años, supuso la desprotección del paisaje agrario, que ahora podría ser clasificado como suelo urbanizable por el planeamiento urbanístico municipal. El articulado de este nuevo PORN suponía una vulneración del principio de no regresión, al implicar una reconsideración a la baja de la protección previamente contemplada por el PORN inicialmente aprobado en 1993. Aun sin llegar a ser aprobado definitivamente el Plan de 2003, cuando el planeamiento urbanístico municipal comienza a adaptarse al mismo, al afectar a un LIC propuesto a la Comisión Europea, se tramita la conocida evaluación de repercusiones a la que obligaba la Directiva hábitat, no convenciendo a la Comisión europea la desprotección contemplada en base a razones meramente económicas, en consonancia con la doctrina vista *supra* del TJUE.

Sin aludir a las consecuencias penales de este entramado, sobre las que todavía no ha recaído sentencia firme, sí podemos decir que mediante Orden de 4 de mayo de 2005 se acuerda un período de información pública de los procedimientos que tramita la Dirección General del Medio Natural para la aprobación de varios PORN, entre los que se encuentra el PORN de los Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor y Cabezo Gordo, por entenderse ahora, que dichos procedimientos no han caducado²⁸. De este modo, al encontrarse iniciado el procedimiento de elaboración del PORN, resultó aplicable el art. 7 de la Ley 4/1989, según el cual, *1. Durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan. 2. Iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y hasta que ésta se produzca no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización*

²⁷ SORO MATEO, B. “Aspectos jurídicos de los espacios naturales de la Región de Murcia en el siglo XXI”, *RADA*, núm. 23, pp. 383-413.

²⁸ Entendimiento corroborado ahora por el TS, al enjuiciar la eventual caducidad del procedimiento de aprobación del PORN del parque Regional El Valle-Carrascoy, en STS nº 2583/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 12 de diciembre de 2016

de actos de transformación de la realidad física y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante. Este informe sólo podrá ser negativo cuando en el acto pretendido concurra alguna de las circunstancias a que se refiere el número anterior. 3. El informe a que se refiere el apartado anterior deberá ser sustanciado por la Administración actuante en un plazo máximo de noventa días. No obstante, el argumento de la CARM para no aplicar dicho precepto sería precisamente la caducidad del procedimiento de elaboración del PORN y su discutido carácter básico, fundamentalmente para justificar el regresivo PORN de 2003 y el abandono del de 1998. Años después, el art. 22 la Ley 42/2007, con indubitado carácter básico, establece una protección cautelar que se extiende, no sólo al espacio afectado por la iniciación de la tramitación del procedimiento de elaboración del PORN, como lo haría el art. 7 de la LENF, sino también –y este es uno de sus avances- a los espacios naturales protegidos delimitados, mientras no se disponga del correspondiente instrumento planificador. El ahora vigente art. 23 de la LPNB, posiblemente vulnerado por las autoridades competentes que tratan de dejar en el olvido un instrumento tan valioso como el PORN del Mar Menor, prevalente y determinante respecto de otros instrumentos de planificación, dispone ahora que *1. Durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan. 2. Iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y hasta que ésta se produzca no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante. 3. El informe a que se refiere el apartado anterior deberá ser sustanciado y emitido por el órgano ambiental de la administración actuante en un plazo máximo de noventa días.*

A la luz de dicho precepto, y existiendo estudios científicos que alertaban del grave deterioro de la laguna, difícilmente resultaba conforme a derecho autorizar *ex novo* o tolerar la realización de las actividades responsables de al menos parte de la contaminación de la laguna, con el consecuente deterioro de un espacio natural.

5. OTROS INTENTOS FALLIDOS DE PLANIFICACIÓN DEL MAR MENOR

De modo paralelo a los vaivenes de los que ha sido objeto la iniciativa pública para la aprobación del aún inédito PORN del Mar Menor,

se han invertido recursos en otros proyectos planificadores que también han sido después abandonados.

En primer término, debe darse cuenta de la iniciación de la elaboración del denominado *Programa de gestión integrada del litoral del Mar Menor y su zona de influencia* en 2003, también conocido como “CAMP del Mar Menor”. Se trataba de un instrumento que pretendía desarrollarse en el marco del Plan de Acción del Mediterráneo (MAP) del Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente y cuyo estudio de viabilidad ya advertía de las posibles consecuencias medioambientales que se derivarían de la expansión turística, de la construcción y/o ampliación de infraestructuras, del aumento de la agricultura de regadío y tecnificación y concentración parcelaria de la actividad agrícola, de la consolidación de la acuicultura y de la regresión de los usos tradicionales. Esta propuesta fue abandonada sin más, por lo que se perdió la magnífica oportunidad de implementar la Gestión Integrada de Zonas Costeras en nuestra laguna salada. Nada se sabe ahora de este intento planificador, que quedó en saco roto. Sin embargo, sí conocemos que poco después, un año más tarde, cristalizaban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral aprobadas mediante Decreto regional 57/2004, de 18 de junio, que apostaba por un nuevo modelo territorial basado en el desarrollo social, la eficiencia económica y una pretendida puesta en valor de los recursos naturales “*garantizando su adecuada conservación para las generaciones futuras, y siempre en el marco de un modelo de desarrollo sostenible*”, según rezaba su exposición de motivos²⁹. Su art. 53 anunciaba ahora otro *non nato Plan Integral de Desarrollo Sostenible para el Área del Mar Menor y su Zona de Influencia*, en cumplimiento de la Estrategia Regional para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 21 de noviembre de 2003³⁰, del que tampoco tenemos noticias a día de hoy. Lo mismo cabe decir del también fallido *Plan especial del Mar menor, de ordenación del dominio*

²⁹ Recuérdese que la STSJ de Murcia, núm. 91/2011, de 11 de febrero anulaba parcialmente dichas Directrices. El Fallo, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo contra el Decreto nº 57/2004, de 18 de Junio, por el que se aprueba las Directrices y plan de ordenación territorial del litoral de la Región de Murcia, declara la nulidad de pleno derecho de la actuación recomendada en el Anexo IV, y declaramos, la nulidad de la Normativa cuyo texto es el siguiente: 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 por su disconformidad con la LSRM (art. 65.1)

³⁰ Sólo años más tarde, el Decreto 274/2010, de 1 de octubre, aprueba el Plan de gestión y conservación de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de Isla Grosa.

público hidráulico, costero y de patrimonio natural del campo del Mar Menor, que comenzó a elaborarse en aplicación del art. 4.1 del Convenio Ramsar (2006).

Puede decirse que, frente a esta incapacidad autonómica, en cambio, la planificación hidrológica sí ha conseguido, aunque tímidamente, abordar la gestión del Mar Menor como masa de agua costera que forma parte de la Demarcación del Segura, en cumplimiento de la Directiva 2000/60, Marco del Agua. Así, con el fin de garantizar el buen estado ecológico de las aguas del Mar Menor, el Plan Hidrológico de la Demarcación del Segura 2015/21, aprobado por Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, so pena de incumplimiento de la Directiva 2000/60, Marco del Agua, que integra en su ámbito objetivo de aplicación ésta masa de agua, contempla previsiones y medidas específicas en relación con la contaminación de la laguna por nitratos, fertilizantes y demás vertidos³¹. Sin entrar a valorar la suficiencia y conformidad a derecho de las previsiones del Plan Hidrológico del Segura en relación con el Mar Menor y campo de Cartagena, incluido el Derecho comunitario y la normativa básica ambiental dictada por el Estado *ex art. 149.1 23ª CE*, sí debe denunciarse que, al no contarse con un PORN aprobado definitivamente, la planificación hidrológica llega demasiado tarde y, en todo caso, deberá adaptarse a un eventual y futuro PORN del Mar Menor, si es que éste ve la luz³². El futuro PORN del Mar Menor deberá contener inexcusablemente determinaciones que limiten las actividades que puedan acentuar su eutrofización y contaminación, teniendo en cuenta que las aguas subterráneas suponen en la actualidad la principal entrada de efluentes al Mar Menor. En este sentido, se ha estimado un volumen total de entrada de efluentes subterráneos de 68 hm. anuales –un 13% del volumen total de la laguna–, cantidad muy superior a la que llega en superficie, sobre todo por la Rambla del Albuñón -estimada entre 8 y 12 hm. anuales-, frente a los 5 hm. anuales que contempla el Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura³³.

³¹ El Campo de Cartagena fue declarado zona vulnerable por contaminación por nitratos en 2001, en aplicación de la Directiva 91/676/CEE de 12 de diciembre relativa a la protección de las aguas contra la contaminación.

³² *Vid.* Plan Hidrológico de la Demarcación del Segura 2015-2021 y Real Decreto 1/2016 de 8 de enero, que aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

³³ *Vid.* J. JIMÉNEZ-MARTÍNEZ, J.L. GARCÍA_ AROSTEGUI, J.E. HUNINK, S. CONTRERAS, P. BAUDRON, L. CANDELA, “The role of groundwater in highly human-modified hydrosystems: a review of impacts and mitigation options in the Campo de Cartagena-Mar Menor coastal plain (SE Spain)”, *Environmental Reviews*, 2016, 24(4): 377-392, 10.1139/er-2015-0089.

Lo anterior, nos lleva a plantear la disyuntiva anunciada sobre las relaciones existentes entre la planificación hidrológica y los PORN, cuestión en principio definitivamente resuelta por el art. 18 de la Ley 42/2007, que además de mantener el carácter prevalente de los PORN, precisa los tipos de planes que quedan comprendidos en el precepto y sobre los que éstos prevalecen. En este sentido dispone que *“cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a éstos ...”*³⁴. Se añade, pues, además de la referencia expresa a los planes urbanísticos, la prevalencia de los PORN respecto de instrumentos de ordenación de recursos naturales que, a nuestro juicio, comprende a los planes hidrológicos, entendimiento que ha sido mantenido por el TC en SsTC 154/2014 y 182/2014³⁵. No obstante, esta regla general, según el propio TC *“el Estado, y en concreto la planificación hidrológica en las cuencas supracomunitarias, que son las afectadas en este caso, está vinculada por la regulación de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, en aquellos casos en que, dándose las condiciones excepcionales previstas en la legislación básica, y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado, en el ejercicio de las concretas facultades que comprenden sus competencias, de la regulación de usos incompatibles que contiene la Ley impugnada”* (STC 154/2014 FJ 6). De este modo, según el TC, razones imperiosas de interés público de primer orden pueden justificar la autorización de actuaciones que afecten al dominio público hidráulico, que contravengan las determinaciones de un PORN.

No obstante, se trata, ésta, de una cuestión todavía controvertida. En este sentido, CARO PATÓN ha entendido que *“la regla general aplicada por el TC –prevalencia de los PORN sobre la PH- parecería tremendamente protectora, ya que supone que los intereses ambientales de los PORN condicionan a la PH, que ha de limitarse a recoger sus determinaciones. Si nos quedásemos en este punto, resultaría que nuestro TC podría situarse*

³⁴ Art. 18.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: *“Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”*.

³⁵ Recursos de inconstitucionalidad presentados por el Estado contra dos Leyes de Castilla-La Mancha de 10 de marzo de 2011, por las que se declaran los parques naturales del Valle de Alcudía y Sierra Madrona (Ley 6/2011) y de la Sierra Norte de Guadalajara (Ley 5/2011).

entre los más progresistas o pro ambientalistas de nuestro entorno.” Por ello, a su juicio, “el Estado no puede verse condicionado o limitado por el ejercicio de las competencias autonómicas sobre espacios naturales protegidos o sobre medio ambiente, sin perjuicio de que las medidas de protección de recursos naturales adoptadas por las Comunidades autónomas deban tenerse en cuenta en la elaboración de los correspondientes planes y el otorgamiento de las concesiones oportunas”³⁶

De este modo, y atendiendo al carácter prevalente de los PORN respecto de los planes hidrológicos, puede sostenerse que algunas previsiones del Plan Hidrológico del Segura devendrán necesariamente contrarias al futuro PORN del Mar menor, al que deberán ser adaptadas. Ahora bien, si, como se verá, se prescinde del PORN, y éste se incardina en un plan integrado del que desconocemos su carácter, es posible que se llegue a sostener la legalidad del Plan Hidrológico del Segura, aunque contravenga la planificación ambiental, entendimiento sobre el que volveremos inmediatamente *infra*.

Debe darse cuenta, asimismo, de otras iniciativas planificadoras muy recientes, abordadas de la mano de las nuevas tecnologías y con el Mar Menor ya a punto del colapso. Así, en primer término, hace escasos meses la Administración Regional emprende una consulta pública *on line* del 11 de abril de 2016 al 25 de abril de 2016, que tiene por finalidad recabar la opinión de la ciudadanía sobre aspectos esenciales de la futura *Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Mar Menor y su Entorno*, que contribuyan a enriquecer un proceso participativo que se está realizando³⁷. Paralelamente se trabaja en el instrumento financiero denominado Inversión Territorial Integrada del Mar Menor (ITI del Mar Menor). Se trata de un instrumento comunitario para el que el Mar Menor ha resultado ser una de las tres zonas beneficiarias en España, en desarrollo de la *Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras en el Mar Menor y su*

³⁶ CARO PATÓN, I., <http://www.iagua.es/blogs/isabel-caro-paton/relativa-prevalencia-planes-ordenacion-recursos-naturales-planificacion>.

Esta jurisprudencia, advierte Caro Patón, plantea otra cuestión interesante en relación con este entendimiento del TC. Así, se pregunta qué sucede cuando se apruebe un PORN que adopte decisiones contrarias a un PH vigente, mientras éste no sea revisado para adaptarse a aquel, en el concreto supuesto de los caudales ecológicos. Considera la autora que “*En sentencias anteriores (SSTC 195/2012, 19/2013), el TC descartó que se pudieran determinar dichos caudales al margen de la PH, por ser una decisión que correspondía adoptar con arreglo a criterios de unidad de cuenca. De trasladarse la doctrina de las sentencias que ahora comento, resultaría que lo que se adopte en un plan de ordenación del Delta será prevalente sobre la planificación hidrológica del Ebro, salvo que el Estado decida aplicar una excepción. ¿Es esto creíble?*”.

³⁷ Los detalles de dicha consulta pueden encontrarse en la siguiente dirección web: <http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=38806&IDTIPO=11>

entorno. Meses más tarde, coincidiendo con el período vacacional y con el Mar Menor convertido en una “sopa verde”, llama la atención que, bajo el eslogan de “Entre todos”, en el marco de las actuaciones del *Plan Estratégico del Mar Menor*, aún en elaboración, el Gobierno de la Región de Murcia presente a pie de playa un cuestionario para que los ciudadanos elijan las actuaciones más interesantes para el desarrollo de diferentes zonas en La Manga del Mar Menor, incluidos puertos, paseos marítimos y la tan renombrada pasarela. Para garantizar la participación de toda la población en este proyecto, se pone a disposición de la ciudadanía una consulta pública en línea con el mismo contenido que la que se hace a pie de playa y que estará abierta durante todo el mes de agosto³⁸. Por otra parte, también la Consejería de Fomento e Infraestructuras con la colaboración de los Ayuntamientos de Cartagena y San Javier promueve otro plan denominado *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado* (EDUSI) para mejorar un entorno tan emblemático como La Manga del Mar Menor.

Visto lo anterior, puede afirmarse con rotundidad que el Gobierno Regional no ha sido capaz de aprobar ninguna figura planificadora del Mar Menor, tras diversas propuestas -PORN de 1998, PORN de 2003, CAMP del Mar Menor, Plan Integral de Desarrollo Sostenible para el Área del Mar Menor y su Zona de Influencia, Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Mar Menor y su Entorno-. La coexistencia de figuras de protección sobre la Laguna del Mar Menor, paisaje protegido, LIC y ZEPA, *Humedal de Importancia Internacional* y ZEPIM parece haber servido como excusa para la retardada aprobación de su plan de gestión³⁹.

A pesar de estas iniciativas pendientes de concreción, la inactividad de la Administración en la ordenación y gestión del Mar Menor debe tener consecuencias jurídicas en relación con los posibles daños y perjuicios a

³⁸ Los detalles de dicha consulta pueden encontrarse en la siguiente dirección web: [http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=39289&IDTIPO=11&RASTRO=c2749\\$m51741,49378](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=39289&IDTIPO=11&RASTRO=c2749$m51741,49378)

³⁹ El Mar Menor es, pues, el resultado de la superposición de diversas figuras de protección, procedentes de ámbitos institucionales diversos, lo cual hace ciertamente compleja la tarea de determinación de los distintos regímenes de protección aplicables, que habrá de efectuarse casi caso por caso. En primer lugar, y en el marco del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) de 1975 y de su "Protocolo sobre Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica del Mediterráneo", que crea la figura de protección internacional conocida como ZEPIM (zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo, se propuso la inclusión en la Lista de ZEPIM el "Área del Mar Menor y zona oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia". Esta propuesta fue aprobada durante el "XII Congreso de las Partes Contratantes del Convenio de Barcelona" que tuvo lugar en Mónaco del 14 al 17 de noviembre de 2001

concretos ciudadanos que pueda irrogar la inactividad administrativa con relación a un ENP declarado mediante el reconocimiento de la correspondiente responsabilidad patrimonial de la Administración Pública obligada a la ordenación y gestión omitida⁴⁰. Incluso se podría plantear la responsabilidad ambiental en los términos de la ya no tan reciente LRMA.

III. LA INMINENTE DECLARACIÓN DE ZEC Y LA APROBACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN DEL MAR MENOR. ALGUNAS PROPUESTAS

Después de veinte años desde su clasificación como paisaje protegido, la CARM, mediante Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas, estableció que *De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, si se solapan en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, las normas reguladoras de los mismos así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrado, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente. El instrumento de planificación integrado en el supuesto de que afecte a parques o reservas naturales deberá necesariamente incluir el plan de ordenación de los recursos naturales. Para el caso de paisajes protegidos y monumentos naturales incluirá los planes o medidas específicas de gestión (disp. adic. tercera)*⁴¹. Teniendo en cuenta que el Mar Menor es un paisaje protegido, y a falta de previsión expresa en contrario, ello supuso por tercera vez el abandono de

⁴⁰ SORO MATEO, B., 2009, “Omisiones de la Administración en sede de planificación de espacios y recursos naturales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 249, pp. 173-208.

⁴¹ Como puede observarse, el legislador murciano, además de reproducir la norma básica estatal, dictada al amparo del conocido art. 149.1.23ª CE, establece la obligación de que el documento integrado o plan integrado de gestión incluya necesariamente el PORN de los parques y reservas. Es cierto que el art. 35 de la LPNB mantiene la obligación de aprobación de los PORN respecto de parques y reservas y como regla general con carácter previo a su declaración, planes cuya naturaleza y carácter se encuentran definidos por los arts. 15 y ss. de la misma. Lo único que podría hacer el legislador autonómico, de conformidad con las competencias normativas que ostenta en la materia, es añadir protección, por ejemplo, exigiendo la aprobación de PORN en el caso de paisajes protegidos, pero nunca limitar la facultad de la Administración ambiental que la Ley básica estatal le brinda para decidir la procedencia de aprobación de PORN respecto de espacios naturales distintos de parques y reservas. Por ello, no compartimos la conformidad a derecho de la disp. adic. tercera *in fine* de la referida y reciente norma autonómica.

la posibilidad de que el Mar Menor contara con un PORN que, de una vez por todas, ordenara los usos del mismo y de su entorno, prevaleciendo sobre otros instrumentos planificadores que incidieran sobre el mismo espacio. Primero se hizo desaparecer la obligación de aprobación del PORN del Mar Menor mediante su declaración como paisaje protegido y ahora se hacía desaparecer la posibilidad de su aprobación de conformidad con la Ley 42/2007. Bastaría con la aprobación de un Plan integrado que lo incluyera, del que no se explicita su naturaleza y carácter, a diferencia de lo que al respecto establece la normativa estatal básica albergada por la Ley 42/2007.

Y, por fin, cuatro años después del anuncio de un Plan integrado de gestión para el Mar Menor, en 2016 se inicia la tramitación del Proyecto de Decreto de declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) en la Región de Murcia y aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia. El plazo para la declaración de las ZEC de la zona biogeográfica mediterránea expiró en 2012, motivo por el cual la Comisión Europea incoó expediente de infracción núm. 2015/2003 frente al Estado español por incumplimiento de los artículos 4.4 y 6.1 de la Directiva Hábitat⁴². Pues bien, hace unos meses se publicaba el Anuncio de la Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente por el que se sometía a información pública y audiencia de los interesados el referido Proyecto de Decreto⁴³. Habrá que esperar a que éste vea la luz para conocer cómo resuelve la Administración regional la prevalencia de las medidas de protección del Mar Menor sobre otros instrumentos de ordenación territorial y/o física existentes o que puedan aprobarse, dilema jurídico-administrativo que habría sido más fácilmente resuelto de utilizar el PORN como instrumento de ordenación, como es conocido.

Aunque nos faltan datos precisos, a la vista del *iter* descrito, el ciudadano puede hacerse una idea aproximada del ingente volumen de recursos invertidos en la elaboración de figuras planificadoras *non natas* que durante estos más de veinte años no han visto la luz: el PORN de 1998, el PORN de 2003, la CAMP del Mar Menor, el Plan Integral de Desarrollo

⁴² El Gobierno de España ya ha recibido la carta de emplazamiento y urge la declaración de las ZEC y sus planes de gestión.

⁴³ BORM, número 145 de 24 de junio de 2016. El plazo de información pública se amplió mediante anuncio de la Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente por el que se amplía el plazo de información pública y audiencia de los interesados del Proyecto de decreto de declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia (BORM número 182, de 6 de agosto de 2016).

Sostenible para el Área del Mar Menor y su Zona de Influencia y la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Mar Menor y su Entorno.

También podemos confirmar que la falta de una decidida apuesta que haya cristalizado en instrumentos planificadores vinculantes ha supuesto, a todas luces, un deterioro consentido del cada vez más lamentable estado de la laguna costera del Mar Menor, sobre la que coexisten como es sabido diversas figuras de protección: paisaje protegido, LIC y ZEPA, Humedal de Importancia Internacional y ZEPIM.

En sede de propuestas, sería aconsejable reclasificar el Mar Menor como espacio natural protegido, replanteándose sus límites y utilizando las figuras de parque natural y, en su caso, área marina protegida. De este modo, devendría obligatoria la aprobación de un PORN que, integrado o no en esa pretendida figura integradora que se está elaborando, prevalecería sobre cualquier tipo de ordenación territorial y/o física preexistente y futura, independientemente del instrumento formal utilizado para su aprobación, en la medida en que así lo establece una norma estatal básica sobre protección del medio ambiente como lo es la LPNB. La ineficacia de la gestión fragmentada (descontrol de concesiones y de usos no planificados) como consecuencia de la falta de ordenación del Mar menor debe dar paso a una nueva conciencia que otorgue un papel relevante a la planificación integrada del medio terrestre y marino que facilite la coordinación de las diversas políticas e instrumentos que inciden sobre este espacio. A pesar de las dificultades económicas, de la coexistencia de intereses y de las diversas competencias e incompetencias sobre el mismo espacio por parte de las diversas Administraciones públicas, estatal, autonómica y local, se debe avanzar en la necesaria presencia de la CARM en la Red española de gestión integrada de áreas litorales.

Paralelamente, creemos que es necesario aprobar una Ley de Protección integrada, restauración y armonización de Usos del Mar Menor, anunciada por la Administración regional también hace unos meses y de la que se desconoce su contenido a día de hoy. La posibilidad y la esperanza de proseguir el proceso de crecimiento bajo nuevas condiciones son, entre otras, razones de suficiente peso que justifican que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se plantee la necesidad de afrontar una norma legal para el área del Mar menor, ante el deseo común de los murcianos de salvaguardar uno de los elementos más representativos de la propia Región que al tiempo facilite su disfrute para las generaciones presentes y venideras. Quedarnos sólo en la urgente aprobación de la declaración de la ZEC del Mar Menor y de su plan de gestión con más de cinco años de retraso, bajo amenaza de condena por parte de las instancias

comunitarias, y en la adopción de medidas de emergencia, como los filtros verdes y la decisión de vertido cero –que provoca ahora el vertido clandestino al subsuelo y a las aguas subterráneas-, resulta a todas luces insuficiente para la adecuada atención del interés general y del patrimonio común. Es urgente y necesario aprobar medidas limitadoras que eviten el fatal desenlace de la emblemática laguna al que podemos asistir.

Como medidas urgentes a adoptar, en primer lugar, puede proponerse la reclasificación del Mar Menor y de su entorno como parque regional, para aprovechar el carácter prevalente de los PORN en los conflictos que puedan surgir con el ejercicio de actividades económicas que afecten a su conservación. En segundo lugar, aprobar un PORN que contemple las prohibiciones, así como las actividades compatibles, incluyéndose medidas que, en los casos más graves, obliguen a deshacer algunas de las instalaciones existentes, tanto autorizadas como clandestinas. Se trataría, en relación a las primeras, de revocar de oficio autorizaciones previamente otorgadas por prevalentes motivos ambientales⁴⁴. Asimismo, el PORN debería contemplar una ordenación de las distintas actividades que se desarrollan en el Mar menor y su entorno, compatible con la conservación de la laguna, como prohibición de la utilización de fitosanitarios y fertilizantes y la limitación de la navegación, entre otras. En tercer término, debiera establecerse una moratoria para ciertas actividades, señaladamente la urbanística. En cuarto lugar, la CARM debe declarar con urgencia los suelos contaminados, fundamentalmente por la minería, y proceder a la inminente restauración de los mismos, inertizando las balsas de residuos, con el fin de evitar que sigan llegando a la laguna metales pesados y productos químicos procedentes de la escorrentía superficial y subterránea.

Ya conocemos de cerca un desastre ambiental como el acontecido en la Bahía de Portman, derivado del ejercicio de la actividad minera al amparo de un ordenamiento más permisivo⁴⁵, del que no se consiguió

⁴⁴ SORO MATEO, B., “El resarcimiento en casos de revocación de licencias ambientales: una cuestión controvertida”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, Nº. 15, 2009, págs. 61-80.

⁴⁵ *Sobre la problemática jurídica de este desastre ambiental*, vid., SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S., PEÑAS CASTEJÓN, J. M., “El laberinto jurídico-administrativo de la destrucción ambiental de Portmán”, en Portmán: de el "Portus Magnus" del Mediterráneo Occidental a la Bahía Aterrada / coord. por Isabel Baños González, Pedro Baños Páez, 2013, ISBN 978-84-16038-02-2, págs. 431-474. Asimismo, sobre la velada modificación de la LC para acabar con la imprescriptibilidad de la acción de reparación del dominio público marítimo terrestre, puede verse SORO MATEO, B., “La restauración y reparación del dominio público marítimo terrestre en el marco de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de costas”, *Revista Vasca de*

responsabilizar a nadie, y que ha comenzado a restaurarse con financiación exclusivamente pública. El ordenamiento al amparo del cual se ha tolerado el deterioro del Mar Menor es bien distinto. Por ello es más grave el caso del Mar Menor, teniendo en cuenta que su acelerada destrucción ha acontecido en unos años en los que sí hemos contado con un ordenamiento ambiental más avanzado que debería haber impedido su deterioro y que reconoce una responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas competentes, así como de los operadores económicos. A esta cuestión nos referimos brevemente *infra*.

IV. RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL MAR MENOR

Hablar de responsabilidades en torno al Mar Menor resulta una tarea compleja, habida cuenta de la diversidad de acciones y omisiones que han incidido directamente en su deterioro, todo ello, además, a la luz de ordenamientos jurídicos diversos y en constante evolución, en el que se encuentran implicados cientos de operadores y una multiplicidad de Administraciones Públicas, la estatal, la autonómica y algunas locales.

El dilatado período temporal en el que han acontecido las acciones y omisiones a que nos referimos obliga a incorporar al debate la variable temporal de los daños ambientales, que siempre va a complicar la determinación del ordenamiento aplicable a cada daño, así como la determinación de la relación de causalidad entre las acciones y omisiones y cada uno de los daños considerados. Y, por si fuera poco, este panorama se nubla aún más por la incidencia del cambio climático como daño ambiental histórico, en el que algunos creen ver una suerte de fuerza mayor que concurre a la causación del daño, al agravar el estado de la laguna las altas temperaturas, así como las lluvias torrenciales.

El Mar menor, desde la óptica ambiental, puede ser considerado un valioso elemento del medio ambiente acuático que, además, como hábitat singular alberga especies cuya conservación resulta obligada en virtud de distintos instrumentos jurídicos que lo clasifican, especialmente como LIC y como paisaje protegido, protección que deriva de la LPNB, así como del Derecho comunitario. De la aplicación de dicha normativa resulta fundamentalmente responsable la CARM, que tiene atribuida la

competencia exclusiva en sobre la gestión ambiental y sobre espacios naturales protegidos.

Ahora bien, como masa de agua que forma parte del ámbito objetivo de aplicación de la DMA, el deterioro de su calidad supone, asimismo, una contravención del marco jurídico-administrativo de protección de las aguas. Así, se integra en el ámbito territorial de la Demarcación del Segura y, por ende, la Confederación Hidrográfica tiene encomendadas relevantes competencias en relación con el control de actividades que puedan deteriorarlo, especialmente en relación a vertidos en la cuenca, así como a autorización de regadíos que puedan afectar a la laguna. En relación con ello, es importante destacar que el Campo de Cartagena fue declarado zona vulnerable por contaminación por nitratos en 2001, en aplicación de la Directiva 91/676/CEE de 12 de diciembre relativa a la protección de las aguas contra la contaminación.

Aunque se ha abordado parcialmente una red de drenaje de las aguas procedentes de la agricultura y de la escorrentía contaminadas por nitratos, pesticidas, salmuera y metales pesados, entre otros, al encontrarse pendiente de aprobación desde hace más de diez años el urgente Proyecto de viaducto que las conduciría al Mar Mediterráneo, previa depuración y desalación, estas aguas contaminadas siguen llegando al Mar Menor a través de diversas ramblas, especialmente la Rambla del Albuñón, aunque también por los aportes que recibe el Mar Menor de las aguas subterráneas, receptoras de modo clandestino de las aguas sobrantes de la agricultura. No puede sostenerse que la Administración desconoce dicha situación, que es la que, junto a la contaminación derivada de las balsas de residuos mineros, y según sostienen unánimemente los expertos, ha dado lugar al lamentable estado de la laguna.

En tercer lugar, en cierta medida, la laguna se ha visto también deteriorada como consecuencia de la inaplicación de la Ley de Costas, que se ha mostrado ineficaz en numerosos casos, bien por falta de control de parte de la Demarcación de Costas, bien por las dificultades encontradas a la hora de tramitar los correspondientes procedimientos sancionadores. Ello ha dificultado la puesta en marcha de medidas que pueden obligar a la reposición del dominio público marítimo-terrestre, acción de reparación que desde la aprobación de la LC fue imprescriptible y que de modo encubierto la reciente reforma de la Ley de costas, bajo el eslogan de la sostenibilidad de la costa, se ha ocupado de limitar, estableciendo un plazo de prescripción similar al establecido en sede de aguas⁴⁶. En efecto, una

⁴⁶ SORO MATEO, B., “La restauración y reparación del dominio público marítimo terrestre en el marco de la ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de costas”, *Revista Vasca de Administración*

muestra más del ya denunciado por la doctrina carácter regresivo de la reforma de la LC de 2013 está representada por la sustancial modificación del régimen jurídico que dispensaban los arts. 92 y 95 de esta norma a la reparación y consiguiente obligación de restitución de los daños producidos al DPMT, preceptos que garantizaban en todo caso la reparación, independientemente del tiempo transcurrido desde el deterioro, y que han constituido el ejemplo a seguir por parte de la más reciente normativa sobre responsabilidad ambiental, en el sentido de la ampliación de los plazos de prescripción o incluso de la instauración de la imprescriptibilidad de la obligación de reparar. Esta regulación, además, ha servido para reconocer la independencia de la acción de reparación y de la obligación de restitución respecto de las infracciones que, en su caso, hubieran constituido las acciones deteriorantes. Así, además del desarrollo urbanístico de la costa y de la construcción de infraestructuras y modificación del dominio público marítimo terrestre, en ocasiones incluso omitiéndose los preceptivos trámites de evaluación ambiental que procedan en cada caso, puede afirmarse que existen omisiones relevantes en torno a la defensa, protección y conservación del dominio público natural que viene constituido por el Mar menor y su entorno y que podrían ser imputables al legislador, que hizo desaparecer la imprescriptibilidad de esta acción, única esperanza para la reparación del dominio público marítimo terrestre por parte de los sujetos responsables en el caso de la Bahía de Portman.

Por último, la existencia de balsas de residuos mineros abandonados en la Sierra Minera de la Unión viene provocando, desde hace décadas, una contaminación continuada de las aguas del Mar Menor y de las fincas agrícolas y playas, tanto por vía aérea como por escorrentía. Metales pesados y productos químicos depositados a cielo abierto o más o menos sellados originan infiltraciones y escorrentías que dispersan los contaminantes que, finalmente, van a parar a la laguna.

A la luz de todo lo expuesto, puede decirse que los sistemas de responsabilidad aplicables al supuesto de hecho considerado, como señalábamos, son múltiples. Dejando a un lado la responsabilidad penal en

Pública, núm. 99-100 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), págs. 2775-2791. El estudio analiza el alcance de la reforma de los arts. 92 y 95 de la Ley 22/1988, de Costas -operada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral- en sede de restauración y reparación del dominio público marítimo terrestre, desde una perspectiva crítica frente a la tendencia generalizada hacia el reconocimiento de la imprescriptibilidad de la acción de reparación de bienes ambientales y el reconocimiento del principio de no regresión en nuestro derecho ambiental. Asimismo, se aborda la aplicabilidad de la Ley 26/2007 de responsabilidad ambiental a los daños a la ribera del mar.

la que puede haberse incurrido por parte de funcionarios y autoridades, e incluida la de los promotores de actividades económicas en el entorno del Mar Menor –sobre las que se está investigando–, merece la pena dar cuenta de otros regímenes de responsabilidad aplicables.

En primer término, por lo que se refiere a la responsabilidad administrativa, esto es, a la derivada de infracción administrativa y a la civil derivada de la misma, así como la obligación de restitución, deberían ponerse en marcha los procedimientos sancionadores correspondientes por infracciones positivadas en la Ley de Costas y en la Ley de Aguas, en caso de no haberse iniciado, teniendo en cuenta que la obligación de restitución de los elementos del dominio público deteriorado resulta independiente del procedimiento sancionador, en el sentido que se verá a continuación⁴⁷. Por otra parte, la LRMA habilita, por no decir “obliga” a las AAPP competentes a la adopción de medidas de evitación y reparación de los daños a elementos que forman parte de su ámbito objetivo de aplicación, en el que, sin ninguna duda, se encuentra el Mar Menor y sus playas. En relación con ello, debe tenerse en cuenta la compatibilidad del régimen contemplado por la LRMA con los diseñados por las diversas normas sectoriales que albergan también la reparación, como es el caso de la LA y LC, así como la LRSC. Por último, la institución de la responsabilidad patrimonial de las AAPP, regulada a día de hoy por las recientes Leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 2 de octubre de 2015, y que entraron en vigor el pasado 2 de octubre de 2016, ofrecen, no sin dificultades, la posibilidad de imputar responsabilidad patrimonial a las AAPP responsables, en relación con algunos daños⁴⁸.

Aunque por el momento no todos estos sistemas se han puesto en marcha, dado el alarmante estado del Mar Menor, deberían activarse de oficio para que cada cual responda conforme a Derecho. Es lo que cabría esperar de una Administración responsable y consecuente.

⁴⁷ En este sentido, es importante destacar que la reciente en virtud del art. 28 de la LPAC de 2015, la exigencia al infractor de una indemnización o reposición de la situación alterada a su estado originario deja de ser una posibilidad. Así, en virtud del art. ART. 28. 2 de dicha norma, Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁴⁸ Un estudio completo de esta institución, en relación con el daño ambiental, puede verse en SORO MATEO, B., *La responsabilidad ambiental de las administraciones públicas*, Ministerio de Medio Ambiente, 2005.

V. ALGUNAS DIFICULTADES A VENCER PARA EXIGIR LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS OCASIONADOS AL MAR MENOR

La complejidad de las soluciones técnicas y jurídicas a arbitrar para dar solución a los daños ambientales ocasionados al Mar Menor está clara. Se trata ahora de ofrecer algunas respuestas jurídicas a ciertos interrogantes que se encuentran planteados de los que, sin ánimo de exhaustividad, se pasa a dar cuenta.

La primera cuestión sobre que debe merecer nuestra atención es la identificación de los sujetos responsables, la prueba de la relación de causalidad entre las acciones y omisiones y los concretos daños imputables, así como la eventual pervivencia de las acciones de responsabilidad o de restitución correspondientes.

En relación con las dos primeras, resulta altamente complejo determinar el quantum de incidencia de cada una de las acciones y omisiones ilícitas, antijurídicas o incluso conformes con el ordenamiento jurídico (recuérdese que la LRMA, así como la LRJSP positivizan sistemas de responsabilidad o imputación de daños de carácter marcadamente objetivos), en relación con cada concreto daño. Para ello será necesario, por ejemplo, en el caso de considerar los efectos adversos en el estado químico de las aguas, demostrar qué incidencia sobre los parámetros de calidad de las aguas del Mar Menor ha tenido cada una de las actividades dañosas, acciones u omisiones. Si la ciencia y la técnica nos permiten determinar este grado de incidencia, será posible entonces individualizar la responsabilidad de cada uno de los responsables. Este es el más importante reto que tienen planteado los científicos, además de localizar las medidas de evitación y cesación más adecuadas para prevenir la agravación del desastre.

En relación a la tercera de las cuestiones apuntadas, esto es, a la pervivencia de las acciones de responsabilidad y reparación, la situación también se complica.

Como es sabido, tradicionalmente, los sistemas de responsabilidad extracontractual han establecido plazos de prescripción muy breves -un año- que se muestran, a todas luces, insuficientes en relación con los daños al medio ambiente. Los Tribunales, conscientes de la problemática derivada de la inadecuación del plazo de prescripción de un año de la acción de responsabilidad, han entendido que cuando los daños se producen día a día, de manera acumulativa, esto es, en el caso de los denominados daños

continuados, el plazo de prescripción de la acción no comienza a computarse hasta que no cesan todos los efectos lesivos; ello frente a lo que ocurre en los casos de daños permanentes, para los que el plazo de prescripción comienza a computarse en el momento en que se produce la actuación o el hecho dañoso. Por otra parte, cierta normativa ambiental sectorial se ha preocupado, en cambio, de adecuar el plazo de prescripción de las acciones de responsabilidad al propio carácter y naturaleza del daño ambiental, positivando sistemas de prescripción de las acciones de reparación y restitución distintos de los diseñados por el CC (art. 1902) y por la LRJSP (arts. 32 y ss), cuyo ejemplo paradigmático fue precisamente el régimen instaurado en su día por los arts. 92 y 95 de la Ley 22/1988, de Costas.

Como hemos sostenido en otro lugar, la imprescriptibilidad de la acción de restitución de los bienes ambientales dañados encuentra su fundamento, no en el carácter demanial del bien en cuestión, sino precisamente en su carácter ambiental, independientemente de que integre patrimonios privados o forme parte del demanio público. Por ello, considerábamos conveniente el reconocimiento de la imprescriptibilidad de las acciones de resarcimiento de daños al medio ambiente, resultando indiferente el carácter público o privado de la propiedad que recae sobre el mismo⁴⁹. De este modo opera la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que, entre otras cosas, venía a paliar, de la mano de la *Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril, sobre Responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales*, la inadecuación del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad por daños al medio ambiente heredada de los clásicos sistemas de responsabilidad. Así, el art. 4 de esta Ley estatal se refirió a esta dimensión temporal del daño ambiental en su art. 4, estableciendo que “*la Ley no será de aplicación si han transcurrido más de 30 años desde que tuvo lugar el hecho dañoso*”. El *die a quo* se sitúa, como fácilmente puede colegirse, en el día en que haya terminado por completo o se haya producido por última vez la emisión, el suceso o incidente. Recuérdese que, a pesar de haberse sostenido el vertido cero, todavía se reciben aportaciones de aguas contaminadas.

⁴⁹ SORO MATEO, B. *La responsabilidad ambiental de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Medio ambiente, 2005. Por ello, en relación con el sistema de responsabilidad patrimonial de las AAPP, decíamos, existen razones suficientes para sostener, de lege ferenda, la reforma de la LRJAP y PAC (Título X) o bien el establecimiento de un sistema especial de Responsabilidad de las Administraciones Públicas por daños al medio ambiente.

Por otra parte, sobre la entrada en vigor y ámbito de aplicación de la Ley, su DT única señaló que *no se aplicará a los daños causados por una emisión, suceso o incidente producido antes del 30 de abril de 2007 o después cuando se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha*. De este modo, resultará aplicable esta norma a los daños producidos a partir de dicha fecha. No tiene en cuenta la norma el momento en que se conocen los daños o debieran haberse conocido, sino el momento de la producción del hecho dañoso, lo cual complica su aplicación en casos de contaminación difusa en los que desde la emisión o el vertido hasta la manifestación del daño puede pasar bastante tiempo. Puede afirmarse, pues, que el establecimiento del plazo de 30 años que efectúa la LRMA parece razonable para estos supuestos y puede resultar aplicable a los daños a la ribera del mar y al Mar Menor.

En este sentido extensivo y ampliatorio del plazo de prescripción de la obligación de restaurar los elementos del medio ambiente dañados, el sistema más radical del que queremos dar cuenta en este lugar es, sin duda, el que en la actualidad regula la contaminación de suelos. Las razones que justifican la imprescriptibilidad de la obligación de reparación se refuerza hasta el punto de desconsiderar absolutamente la seguridad jurídica, la confianza legítima y la buena fe, en la medida en que junto al medio ambiente sobreviene como bien jurídico protegido la salud humana.

Fue la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, la primera norma ambiental que estableció la obligación imprescriptible de descontaminar los suelos declarados contaminados⁵⁰. El problema en estos casos es determinar si la obligación de restauración surge con independencia de la fecha en que se originó la contaminación, con lo que estaríamos reconociendo la imprescriptibilidad de la misma, o si por el contrario no es legítimo exigirla transcurrido algún concreto plazo o cuando expresamente se ha habilitado a ella. En la actualidad, el Título V de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados viene a sistematizar y completar el contenido básico que sobre la materia se encontraba en la Ley 10/1998, de Residuos, parcialmente desarrollado por el RD 9/2005, de 14 de enero⁵¹. La obligación de limpieza de suelos recae en primer lugar sobre

⁵⁰ Por Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, se estableció la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. Los suelos contaminados se definían como *“todo aquel cuyas características físicas, químicas o biológicas hayan sido alteradas negativamente por la presencia de componentes de carácter peligroso de origen humano, en concentración tal que comporte un riesgo para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno”*.

⁵¹ Una cuestión importante, consiste en la obligación que impone el art. 33 de la nueva norma: *“Los propietarios de las fincas en las que se haya realizado alguna de las*

los causantes de su contaminación, sin supeditarse a plazo de prescripción alguno. Por otra parte, la responsabilidad subsidiaria se atribuye a los propietarios y a los poseedores del suelo contaminado, en ese orden. En estos casos el ordenamiento vincula la mera relación de dominio o uso con la obligación de limpieza, con independencia del momento en que se produjera la contaminación. Como se desprende de este esquema, el legislador estatal en este caso no ha tenido reparos para extender ilimitadamente la obligación de restitución, a pesar de resultar una cuestión controvertida sobre la que no podemos detenernos en este lugar. Se trata, pues, de una obligación imprescriptible de descontaminar suelos contaminados históricamente, independientemente de que dicha contaminación se encontrara amparada por una habilitación conforme con el derecho aplicable en el momento de la generación del daño o por una clásica licencia o autorización de tracto único que, como antaño, no implicara la obligación de adaptación a la normativa sobrevenida⁵².

Hechas las anteriores precisiones, y efectuado un rapidísimo repaso sobre la regulación actual del alcance temporal de la obligación de restauración de los daños ambientales derivado de algunas importantes normas vigentes, a continuación nos referimos a la criticable metamorfosis de la obligación de restauración que contemplaba el texto inicial de la Ley 22/1988, de Costas. No cabe duda que el Mar Menor forma parte del dominio público natural y del concepto jurídico de medio ambiente acogido por nuestro ordenamiento jurídico. En este lugar procede que nos detengamos entonces en las consecuencias que esta doble consideración implica, para dar cuenta del distinto alcance que confiere la normativa sectorial y ambiental a la prescripción de la acción y a la obligación de restitución de los bienes de dominio público natural y de los bienes ambientales en general.

Ya hemos avanzado que nuestro ordenamiento jurídico integra normas que reconocen expresa⁵³ o implícitamente⁵⁴ la imprescriptibilidad

actividades potencialmente contaminantes estarán obligados, con motivo de su transmisión, a declararlo en escritura pública. Este hecho será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad". Este precepto tiene una finalidad clara: otorgar seguridad jurídica al tráfico jurídico. La obligación de hacer constar la previa existencia de actividades contaminantes únicamente sirve a la mayor publicidad y seguridad jurídica de las transacciones sobre dicho suelo. No se obliga a nadie a limpiar el suelo; pero al aportar transparencia a la información, permite que los precios del suelo se ajusten a la situación real de éste, tras (en su caso) el correspondiente estudio.

⁵² Precisamente, es por este motivo por lo que la Directiva de responsabilidad ambiental no pudo retrotraer su aplicación a los daños causados por una emisión, suceso o incidente producido antes del 30 de abril de 2007 o después cuando se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha (disp. trans).

⁵³ El art. 77. 1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes señala que "Sin

de la acción y de la obligación de reparación, como lo hacía hasta ahora la LC, concretamente en materia de montes, puertos, atmósfera y suelos. También las normas ambientales de carácter horizontal, como la Ley de evaluación ambiental⁵⁵ y la LRMA⁵⁶. En segundo lugar, también algunas leyes establecen expresamente un plazo de prescripción de la obligación de restitución de quince años, como es el caso de la Ley de Aguas⁵⁷. Y, por último, se encontrarían aquellas otras normas que se remiten a la regulación que de la restitución y reparación lleva a cabo la LRMA, como es el caso de la LPNB⁵⁸.

perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas por el órgano sancionador. Esta obligación es imprescriptible en el caso de daños al dominio público forestal". Por su parte, el art. 309. 3 del Texto Refundido que aprueba la Ley de Puertos y de la Marina Mercante (LPMM) aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, en relación con su art. 317.3, señala también expresamente que *"No obstante, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde la comisión de la infracción, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior"*.

⁵⁴ Se trata de normas que guardan silencio al respecto, como el art. 36. 1 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico o el art. 54 de la Ley 22/2011, de 28 de julio de residuos y suelos contaminados. Recuérdese que de la misma manera operaba el art. 23 del derogado TRLEIA, aprobado por RDLeg. 1/2008, de 11 de enero, a este respecto al señalar que *"cuando la ejecución de los proyectos a que se refiere el artículo anterior produjera una alteración de la realidad física, su titular deberá proceder a la reparación de la misma en la forma que disponga la Administración"*. Además no supeditaba la procedencia de la misma a la declaración de responsabilidad administrativa, frente a lo que, a día de hoy, establece la reciente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA).

⁵⁵ Recuérdese que de la misma manera operaba el art. 23 del derogado TRLEIA, aprobado por RDLeg. 1/2008, de 11 de enero, a este respecto al señalar que *"cuando la ejecución de los proyectos a que se refiere el artículo anterior produjera una alteración de la realidad física, su titular deberá proceder a la reparación de la misma en la forma que disponga la Administración"*. Además, no supeditaba la procedencia de la misma a la declaración de responsabilidad administrativa, frente a lo que, a día de hoy, establece la reciente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA).

⁵⁶ *Vid.* sus arts. 19-21 y arts. 6-19 RD 2090/2008, de 22 de diciembre, de desarrollo parcial de la LRMA.

⁵⁷ *Vid.* art. 118 del TRLA, aprobado por RD-Leg. 1/2001 en relación con el art. 327 RDPH.

⁵⁸ Según el art. 75.2 de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB) *"sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas en la LRMA..."*. También el art. 56. 4. a) LEA señala que *"... cuando la comisión de una infracción de las previstas en esta norma produjera un daño medioambiental, se procederá de conformidad con lo establecido en la LRMA o la normativa que, en su caso, se dicte a tal fin"*.

Por otra parte, recuérdese que la LRMA obliga a restaurar, salvo que hayan transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o el incidente que causó

Las anteriores referencias resultan más que suficientes para afirmar nuevamente que la reforma de la LC, en esta sede que nos ocupa, además de romper la tendencia de las normas a que se ha hecho referencia, resulta cuestionable desde la óptica de los principios de derecho ambiental y, lo que es más grave, colisiona con la regulación conferida a esta cuestión por la LRMA⁵⁹. En efecto, transcurridos los quince años a los que se refiere el nuevo art. 95 LC, la Administración no podría exigir la reparación en aplicación de la LC. Ahora bien, si no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de treinta años contemplado por el art. 4 LRMA, todavía sería posible acordar la reparación. Así lo ha entendido la STS, de 4 noviembre 2011 (Ponente: PECES MORATE), al analizar la compatibilidad entre la LAg y la LRMA, quedando disipadas las divergencias de interpretación a partir de la entrada en vigor de la segunda, pues sostiene el TS que:

“con independencia del procedimiento sancionador, la Administración hidráulica está facultada para exigir la reparación de los daños y perjuicios causados al DPH con fundamento en el principio de que quien contamina paga” (FJ. 6º)“la reparación de los daños y perjuicios al DPH y la reposición de las cosas a su estado anterior, está facultada la Administración hidráulica para exigir las (artículo 7.3 de la indicada Ley), cuando no deriven de la comisión de una infracción tipificada en el TRLA o aquella hubiese prescrito, a través del procedimiento y en aplicación de lo establecido en los artículos 2.1. b. 7 y 22, 4, 19, 20, 21 y 41 a 49 de la mencionada LRMA... Compatibilidad que, asimismo, deriva del contenido del artículo 14 de la LA a cuyo tenor, el ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, se somete, entre otros, al

los daños ambientales, computado desde el día en el que haya terminado por completo o se hayan producido estos por última vez (art. 4).

⁵⁹ La posible aplicabilidad simultánea de la LC y de la LRMA se justifica por la definición que lleva a cabo esta última de su ámbito objetivo de aplicación, al extenderlo a los daños a la ribera del mar y de las rías (art. 2. 1. c). Por su parte, el artículo 2. 8 de la LRMA define “ribera del mar y de las rías” como los *bienes de dominio público marítimo terrestre regulados en el art. 3.1 de la LC*. En este orden de cosas dispone el art. 6 de la LRMA que “...Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 36. 3, la responsabilidad establecida en esta Ley será compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquella (art. 6. 1)”. Repárese en que no se refiere a obligaciones de reparación. Continúa el precepto señalando que “Si por aplicación de otras leyes se hubiera conseguido la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en esta Ley (art. 6. 3)”. Sensu contrario habrá que recurrir a la Ley de Responsabilidad por daños al medioambiente si, en aplicación de la LC, no se pudiera conseguir la reparación. A la misma conclusión se llega de la interpretación del art. 5 del Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, de desarrollo parcial de la LRMA. Cfr. SORO MATEO, B., *La responsabilidad ambiental de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2005, p. 87 y *passim*.

siguiente principio: 3º Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza”.

De este modo, la LRMA nos ofrece mayores garantías que la LC para garantizar la restitución del DPMT, independientemente del intento del legislador de dar por zanjada esta cuestión por el transcurso de los plazos de prescripción de las infracciones o del plazo de quince años que establece el nuevo art. 95.1 LC⁶⁰. Téngase en cuenta que la obligación de reparación del DPMT no prescribe según la LRMA, lo que prescribe es la acción para exigir las medidas de restitución si los daños se ocasionaron con anterioridad al 30 de abril de 2007 (art. 4 LRMA)⁶¹.

⁶⁰ Debe señalarse que la LRMA extiende su aplicación a los daños a la ribera del mar y de las rías, entendidos estos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos sobre su integridad física y adecuada conservación, así como también aquéllos otros que impliquen dificultad o imposibilidad de conseguir o mantener un adecuado nivel de calidad de aquélla (art. 2.1.c). Se trata de la innovación que más llama la atención en una primera aproximación al estudio comparado de la DRMA y de la LRMA, cuya finalidad atisbamos que puede concretarse en incorporar una nueva perspectiva a través de la cual garantizar el cumplimiento de la Ley 22/1988, de Costas. No obstante, merece que nos detengamos en este asunto. El artículo 2.8 de la LRMA define “ribera del mar y de las rías” como los *bienes de dominio público marítimo terrestre regulados en el art. 3.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*. Queda claro que el precepto no se refiere a las rías, ni a las aguas de transición, ni a las aguas interiores, en la terminología de la DMA, masas de agua que quedarían comprendidas en el concepto de aguas (art. 2.7 LRMA), que abarca todas las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas -es decir, lo comúnmente conocido como dominio público hidráulico- las aguas costeras y de transición -integrantes del DPMT- y los demás elementos que integran el DPH en virtud del TRLA -las aguas desaladas, lo cual no tiene mucho sentido, los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas y los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos que a todas luces no conforman el concepto de aguas que manejamos como recurso natural, sino más bien de suelo-. Pues bien, el art. 3.1. de la Ley 22/1988 de Costas define ribera del mar y de las rías como *La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se considerarán incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujos de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar. Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.*

⁶¹ Cfr. arts. 19-23 LRMA.

En cuanto a la compatibilidad del sistema instaurado por la LRMA y las obligaciones de restitución y reposición previstas en la LC⁶², cuando se realicen acciones u omisiones que causen daños o menoscabo a los bienes de DPMT, el art. 6 de la LRMA dispone expresamente que:

1. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 36.3⁶³, la responsabilidad establecida en esta ley será compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquélla.

2. En los supuestos de concurrencia de responsabilidad medioambiental con procedimientos penales o sancionadores se aplicarán las siguientes reglas:

a) Esta ley se aplicará, en todo caso, a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.

b) Esta ley se aplicará, en todo caso, a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.

c) La adopción de las medidas de reparación de daños medioambientales causados por actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III será exigible únicamente cuando en el procedimiento administrativo o penal correspondiente se haya determinado el dolo, la culpa o la negligencia.

Se adoptarán, en todo caso, las medidas compensatorias que fueran necesarias para evitar la doble recuperación de costes.

⁶² Recuérdese, que además de las prescripciones contenidas en los arts. 92 y 95, según el art. 100 de la LC, cuando la restitución y reposición a que se refiere el art. 95.1 de la LC no fueran posibles y, en todo caso, cuando subsistan daños irreparables y perjuicios, los responsables de la infracción deberán abonar las indemnizaciones que procedan, fijadas ejecutoriamente por la Administración. En segundo término, cuando los daños fueren de difícil evaluación, se tendrán en cuenta los siguientes criterios: coste teórico de la restitución y reposición, valor de los bienes dañados, coste del proyecto o actividad causante del daño y beneficio obtenido con la actividad infractora. En tercer lugar, cuando el beneficio sea superior a la indemnización se tomará para ésta, como mínimo, la cuantía de aquél.

⁶³ *No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en los que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento. En los supuestos en los que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o de falta, la autoridad competente pasará el tanto de la culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado.*

3. Si por aplicación de otras leyes se hubiera conseguido la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en esta ley.

Este precepto de la LRMA contiene tres reglas fundamentales. En primer lugar, puede extraerse que respecto de actividades incluidas en el anexo III de la Ley se establece una compatibilidad absoluta con el procedimiento sancionador de la LC y LA respecto de las medidas reparadoras. En relación con lo que la LRMA califica de *operadores de actividades económicas y profesionales* la compatibilidad también es absoluta, pero sólo respecto de las medidas de prevención y evitación, no de reparación. En tercer término, para determinar la aplicación de la LRMA a actividades distintas de Anexo III hay que esperar a la determinación de la existencia de dolo o culpa o negligencia en el correspondiente y previo procedimiento administrativo o penal. Se trataría, pues, de una compatibilidad condicionada.

VI. BIBLIOGRAFIA

- AAVV, *El Mar Menor, Estado actual del conocimiento científico*, FIEA-Cluster, 2009.
- AMAYA ARIAS, A. M., *El principio de no regresión en el derecho ambiental*, Iustel, 2015.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, LaLey, Madrid, 2001, pág. 869.
- CARO PATÓN, I., <http://www.iagua.es/blogs/isabel-caro-paton/relativa-prevalencia-planos-ordenacion-recursos-naturales-planificacion>.
- ESTEVE SELMA, M. A., (ED. LIT.), MARTÍNEZ PAZ, J. M., (ED. LIT.), SORO MATEO, B. (ED. LIT.), *Los espacios naturales protegidos de la Región de Murcia: estudio de casos desde una perspectiva interdisciplinar*, Murcia: Universidad de Murcia. Servicio de Publicaciones, 2012
- GARCÍA URETA, A. “Planificación hidrológica, planificación de conservación de la naturaleza y otros requisitos ambientales exigibles a la planificación”, *Derecho de Aguas*, IEA, Murcia, 2006, págs. 609-644 2006:.

- JIMÉNEZ-MARTÍNEZ, J.L. GARCÍA_ AROSTEGUI, J.E. HUNINK,S. CONTRERAS,P. BAUDRON, L. CANDELA, “The role of groundwater in highly human-modified hydrosystems: a review of impacts and mitigation options in the Campo de Cartagena-Mar Menor coastal plain (SE Spain)”, *Environmental Reviews*, 2016, 24(4): 377-392, 10.1139/er-2015-0089.
- LÓPEZ RAMÓN, F. *La Conservación de la Naturaleza: Los Espacios Naturales protegidos*. Real Colegio de España. Bolonia 1980.
- LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción general: regresiones del derecho ambiental”, en *Observatorio de políticas ambientales 2011*, pp. 1-7 y “El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en derecho español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 20, pp. 13-27.
- SORO MATEO, B. “Aspectos jurídicos de los espacios naturales de la Región de Murcia en el siglo XXI”, *RADA*, núm. 23, pp. 383-413.
- SORO MATEO, B., “El resarcimiento en casos de revocación de licencias ambientales: una cuestión controvertida”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, Nº. 15, 2009, págs. 61-80.
- SORO MATEO, B., “La restauración y reparación del dominio público marítimo terrestre en el marco de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de costas”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, ISSN 0211-9560, Nº 99-100, 2014 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), págs. 2775-2791
- SORO MATEO, B., “Omisiones de la administración en sede de planificación de espacios y recursos naturales”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 249, 2009, pp. 173 y ss.
- SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S., PEÑAS CASTEJÓN, J. M., “El laberinto jurídico-administrativo de la destrucción ambiental de Portmán”, en *Portmán: de el "Portus Magnus" del Mediterráneo Occidental a la Bahía Aterrada / coord. por Isabel Baños González, Pedro Baños Páez, 2013, ISBN 978-84-16038-02-2, págs. 431-474.*
- SORO MATEO, B., Consideraciones críticas sobre el ámbito de aplicación de la Ley de responsabilidad ambiental, *Revista Aragonesa de*

Administración Pública, ISSN 1133-4797, N° 35, 2009, págs. 185-224

SORO MATEO, B., *La responsabilidad ambiental de las administraciones públicas*, Ministerio de Medio Ambiente, 2005.