

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA REGIÓN DE MURCIA**

**(PRIMER SEMESTRE 2020)**

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Murcia*

**Sumario:** 1. Introducción: en tiempos de confinamiento y desescalada. 2. El Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de protección integral del mar menor. 2.1. El precio de los pactos políticos: la derogación de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor. 2.2. La perspectiva regulatoria adoptada: las “restricciones” que impone la distribución competencial y la aplicabilidad territorial y temporal del Decreto-ley. 2.3. El Decreto-ley de 2019 contiene muchos elementos regresivos para la protección del Mar Menor. 2.4. Los excesivos plazos de entrada en vigor para muchas de las medidas previstas, la remisión a reglamento y la existencia de preceptos vacíos de contenido normativo. 2.5. Una consideración final sobre la abdicación de la CARM en el ejercicio de sus competencias ambientales. 3. La pandemia como coartada del gobierno carm para avanzar en su agenda desreguladora y regresiva. 3.1. El totum revolutum del Decreto-ley 3/2020: turismo, puertos, vivienda, ordenación del territorio, urbanismo... ¡y el terremoto de Lorca!. 3.2. El turno del medio ambiente: la regresión ambiental se profundiza con el Decreto-ley 5/2020. 3.3 Conclusión urgente y provisional: la Covid-19 como excusa para profundizar en la agenda desreguladora regresiva.

## 1. INTRODUCCIÓN: EN TIEMPOS DE CONFINAMIENTO Y DESESCALADA

Este primer semestre del 2020 quedará ya para siempre marcado por la epidemia causada por el virus SARS-CoV-2 —síndrome respiratorio agudo grave coronavirus 2— que causa la enfermedad del coronavirus 2019 (Covid-19). El invierno nos trajo este virus desde la lejana ciudad de Wuhan en China y, desde comienzos de marzo, vivimos en estado de alarma, confinados en nuestros domicilios hasta que fue disminuyendo el número y la gravedad de los infectados. A partir de ese momento, comenzó una lenta y complicada fase de vuelta a lo que se ha dado en llamar “nueva normalidad”, término que aún en su imprecisión oximorónica pretende condesar los cambios que durante mucho tiempo sufriremos en nuestros modos de vida social.

A los efectos de esta crónica, debemos adelantar que, hasta finales del mes de abril, la única novedad relevante, producida además a finales del mes de diciembre del pasado 2019 y que no pudo ser incluida por tanto en nuestra anterior entrega, hacía referencia de nuevo a la degradada situación en que se encuentra el Mar Menor. A esta cuestión hemos dedicado ya muchas páginas en nuestras crónicas<sup>1</sup> y en esta ocasión debemos de nuevo referir importantes y decepcionantes novedades.

---

<sup>1</sup> *Vid.* en concreto la última a cargo de PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. (2019), “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (segundo semestre 2019)”, *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. X, núm. 2, pp. 1–31 (accesible en <<https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2715/2727>> (fecha último acceso: 26/04/2020).

Por lo demás, no se había detectado otros cambios normativos o decisiones políticas de naturaleza ambiental que fueran dignas de mención durante este periodo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, CARM). La consulta atenta de nuestras fuentes habituales de información así nos lo confirma<sup>2</sup>. Apenas señalar, en esta misma introducción, las mínimas variaciones de naturaleza puramente organizativa llevadas a cabo por el Decreto 6/2020, de 5 de marzo, que modifica el anterior Decreto 173/2019, de 6 de septiembre, que establece los órganos directivos de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y por el que se procede a modificar la atribución de algunas competencias entre los órganos directivos de la mencionada Consejería<sup>3</sup>.

De acuerdo con las modificaciones operadas por este Decreto y a los efectos de nuestra crónica, se puede dejar constancia de que será la Dirección General de Política Agraria Común la que asuma las competencias y funciones en medidas de agroambiente y clima, agricultura ecológica y, entre otras, ayudas a las zonas con limitaciones naturales (art. 5). Por su parte, la Dirección General de Producción Agrícola, Ganadera y del Medio Marino asume las competencias y funciones en materia de prevención y seguimiento de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, bienestar animal y, entre otras, pesca en aguas interiores (art. 7).

A finales de abril, cuando estaba cerca el final del confinamiento impuesto por el estado de alarma, el Gobierno de la CARM aprueba el Decreto-ley 3/2020, de 23 de abril, de mitigación del impacto socioeconómico del Covid-19 en el área de vivienda e infraestructuras (BORM, núm. 97, de 28 de abril de 2020) que, entre muchas y abigarradas medidas, lleva a cabo una profunda desregulación urbanística. Estas regresivas medidas tienen su continuación y profundización en el siguiente Decreto-ley 5/2020, de 7 de mayo, de mitigación del impacto socioeconómico del Covid-19 en el área de medio ambiente (BORM, núm. 106, de 9 de mayo de 2020). ¡Ay, ignoto y añorado, amable lector de esta crónica!...

---

<sup>2</sup> Además del Boletín Oficial de la Región de Murcia (en adelante, BORM: <<https://www.borm.es/>>), también nos permiten detectar la aparición de alguna novedad sitios *web* como el de «Murcia Natural» (accesible en <<http://www.murcianatural.carm.es/>>) y para las ordenanzas municipales de medio ambiente de la Región de Murcia se puede consultar <<http://www.ciss.es/Ordenanzasmunicipales/>>.

<sup>3</sup> BORM, núm. 56, de 7 de marzo de 2020.

Una pandemia sirve como coartada para aplicar una agenda no tan oculta y a cuyo urgente y provisional análisis, ya casi en cierre de edición, dedicaremos la parte final de esta nueva entrega de nuestras crónicas.

## **2. EL DECRETO-LEY 2/2019, DE 26 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL MAR MENOR**

### **2.1. El precio de los pactos políticos: la derogación de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor**

La evidencia de la irreversibilidad del proceso de destrucción ambiental que sufre el Mar Menor, determinó la tardía aprobación del Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor que, tramitado como proyecto de ley, dio lugar a la posterior Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor. Pues bien, cuando apenas se ponían en marcha algunos de los instrumentos de protección previstos en la Ley de 2018, se decide su derogación y sustitución por este Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor<sup>4</sup>.

El Gobierno de la CARM justifica esta decisión de naturaleza “extraordinaria y urgente”<sup>5</sup>, por una parte, en la necesidad de otorgar una visión más integral a la protección de la laguna, introduciendo nuevos elementos conservacionistas en relación con el turismo y otras actividades y, por otra, en la mejora técnica de la regulación que contenía la Ley de 2018 que se deroga<sup>6</sup>. En concreto, en lo que

---

<sup>4</sup> El BORM, núm. 30, de 6 de febrero de 2020, publica la Resolución por la que se ordena la publicación del acuerdo de la Diputación Permanente de la Asamblea Regional de Murcia, de 10 de enero de 2020, por el que se acuerda la convalidación del Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor. En ella se deja constancia, asimismo, de que se acordó su tramitación como proyecto de ley.

<sup>5</sup> Para una visión general sobre el uso excesivo, casi podría calificarse de abusivo, de la figura del Decreto-Ley *vid.* GARCÍA MAJADO, P. (2018), “Cuarenta años de legislación de urgencia”, en PUNSET BLANCO, R. / ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (coord.), *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018): Estudios sobre el desarrollo de la Constitución Española*, Thomson Reuters/ Aranzadi, Madrid, pp. 387-410; GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2017), “La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, pp. 99-124.

<sup>6</sup> No deja de reconocer igualmente el Gobierno regional que se ha tardado demasiado en adoptar las medidas necesarias para la protección integral del Mar Menor. Así, si bien la masa de agua subterránea «Campo de Cartagena» fue la primera de la Región de Murcia en declararse como masa de agua afectada o en riesgo —dando lugar a la designación de la *Zona Vulnerable correspondiente a los acuíferos Cuaternario y Plioceno en el área definida por zona regable oriental del Traspase Tajo-Segura y litoral del Mar Menor*

se refiere al aspecto esencial de la ordenación y gestión de la actividad agrícola (Cap. V, arts. 26 a 54) <sup>7</sup>se afirma en su Exposición de Motivos (en adelante, E.M.) que este Decreto-Ley "... deroga la Ley 1/2018, de 7 de febrero, y toma su contenido como punto de partida. A partir de él, introduce importantes adecuaciones técnicas, en la línea de una mayor exigencia con vistas a minimizar los excedentes de nutrientes y arrastres; pero también impone nuevos requerimientos a las explotaciones agrícolas, en particular a las situadas en la Zona 1, por su cercanía al Mar Menor".

Sin embargo, estos pretextados motivos de técnica jurídica y de ampliación del ámbito material de las medidas de protección que alega el Gobierno de la CARM para proceder a derogar la Ley que la Asamblea Regional de la Región de Murcia había aprobado hacía poco más de un año carecen de la necesaria consistencia. Por el contrario, una explicación más cercana a la realidad de los hechos se obtiene examinando la complicada geometría en la que se ha desarrollado la política en la CARM durante los últimos meses y los cambios requeridos para forjar las cambiantes mayorías resultantes de los procesos electorales

---

*en el Campo de Cartagena* — la masa de agua costera Mar Menor, por el contrario, no ha sido declarada masa de agua afectada, o en riesgo de estarlo, por la contaminación por nitratos de origen agrario, hasta la reciente *Orden, de 23 de diciembre de 2019, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente*, en la que también se ha designado la *Zona Vulnerable del Campo de Cartagena*, que comprende la envolvente de las superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecta tanto a la masa de agua subterránea «Campo de Cartagena» como a la masa costera «Mar Menor». Por otra parte, sólo en octubre de 2019, con más de diez años de retraso y sólo dos días antes de la mortandad de peces que hizo definitivamente inocultable la situación que se venía denunciando durante tantos años, se aprobó el *Decreto 259/2019, de 10 de octubre, de declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia*. Vid. PÉREZ DE LOS COBOS, *cit.*

<sup>7</sup> Deben tenerse en cuenta, sobre este relevante aspecto, las disposiciones adicionales tercera (*Programas de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario*) y cuarta (*Régimen sancionador en materia de protección de las aguas frente a la contaminación producida por nitratos de origen agrario*); así como las disposiciones transitorias tercera (*Exigencia de las medidas aplicables a las explotaciones agrícolas existentes*), cuarta (*Aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia de manera transitoria*) y séptima (*Régimen transitorio para la aplicación como fertilizante de purines y otros estiércoles*). Por su parte, la disposición derogatoria única señala que "1. *Queda derogada la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, excepto:...* La disposición adicional primera (*Aprobación del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia*) y el Anexo V (*Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia*), que mantienen su vigencia, si bien su rango queda rebajado a nivel reglamentario, pudiendo modificarse o derogarse mediante disposición administrativa de carácter general adoptada mediante orden de la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos". Por último, debe tenerse en cuenta el Anexo III que contiene las «directrices técnicas para la implantación de estructuras vegetales de conservación».

acumulados<sup>8</sup>. Así, tras las últimas elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019, en las que el partido mayoritario resultó ser el PSOE, se hace evidente que el Partido Popular necesita, para mantener el Gobierno de la CARM, una coalición con Ciudadanos y el apoyo parlamentario de Vox. Es en el marco de esas negociaciones para forjar los acuerdos políticos necesarios donde cristaliza la exigencia de modificación de la Ley de 2018<sup>9</sup>.

En nuestra consideración, en función de los elementos de juicio disponibles, la única extraordinaria y urgente necesidad que justifica el torticero recurso a la figura del Decreto-Ley radica más bien en este exigido cumplimiento de unos acuerdos de naturaleza política, bien lejos de cualquier supuesta necesidad de atender de manera más efectiva la situación de emergencia ambiental. En esta ocasión, la reforma en gran medida regresiva del arsenal proteccionista frente a los impactos que han dañado de manera irreversible al ecosistema del Mar Menor formaba parte del conjunto de exigencias negociadas y cuya satisfacción permitía obtener el necesario apoyo en la Asamblea regional para que unos retuvieran el poder político en la CARM y otros pudieran secundarlos en su ejercicio.

---

<sup>8</sup> Es cierto también que, como recuerdan GUAITA-GARCÍA/ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ/ BARRERA-CAUSIL/ ESTEVE-SELMA/ FITZ “The approval of this law was also very controversial (it was approved with the vote against the party in the regional government and with strong opposition from the agrarian sector) and it is not being applied” (GUAITA-GARCÍA, N. / MARTÍNEZFERNÁNDEZ, J. / BARRERA-CAUSIL, C. J. / ESTEVE-SELMA, M. A. / FITZ, H. C. (2020), “Local perceptions regarding a social– ecological system of the mediterranean coast: the Mar Menor (Región de Murcia, Spain)”, *Environment, Development and Sustainability* (accesible en <https://doi.org/10.1007/s10668-020-00697-y>).

<sup>9</sup> No otra conclusión se obtiene del análisis de los documentos publicados que permitieron forjar esas nuevas mayorías. Así, el documento final para el acuerdo entre los tres partidos de 19 de julio de 2019 incluye expresamente la exigencia de aprobación de una nueva Ley para el Mar Menor que “asegure la compatibilidad de usos: agrícolas, pesqueros, turísticos y medioambientales” (accesible en [https://www.eldiario.es/murcia/politica/DOCUMENTO-Vox-Ley-LGTBI-Murcia\\_0\\_921808710.html#documento](https://www.eldiario.es/murcia/politica/DOCUMENTO-Vox-Ley-LGTBI-Murcia_0_921808710.html#documento)) (Último acceso: 12/04/2020)

Por su parte, el texto del acuerdo de Gobierno entre PP y C’s de 20 de julio de 2019 reza en su punto 58: “Aprobaremos una Ley de Protección Integral del Mar Menor elaborada por el Gobierno en consenso con el resto de los grupos parlamentarios. El cuidado del Mar Menor constituirá un pilar tanto de la política medioambiental como de la política turística regional. Promoveremos una mayor coordinación entre todos los agentes implicados, Ayuntamientos, Administración Regional y la Estatal para avanzar con mayor efectividad y rapidez en la puesta en marcha de planes y medidas. Exigiremos al Gobierno de España la puesta en marcha priorizada y urgente del Plan de Vertido Cero. Trataremos de implicar también a las Instituciones Europeas para que apoyen las medidas que se diseñen, siempre contando con el aval científico y técnico” (Accesible en <https://www.laverdad.es/murcia/consulta-acuerdo-programatico-20190620145339-nt.html>). Último acceso: 12/04/2020).

## **2.2. La perspectiva regulatoria adoptada: las “restricciones” que impone la distribución competencial y la aplicabilidad territorial y temporal del Decreto-Ley**

El Gobierno de la CARM, en una inusitadamente extensa E.M., lleva a cabo una prolija digresión sobre los títulos competenciales que ostentan tanto la Región de Murcia como el Estado central y cuya interpretación determina el alcance de la regulación que se acomete. Esas precisiones, con cita literal incluso de los fundamentos jurídicos de varias sentencias del TC que precisan el juego respectivo de los diferentes títulos competenciales, sirven finalmente para justificar, como conclusión de esa parte expositiva del Decreto-Ley, que “Las competencias estatales sobre los distintos aspectos más arriba mencionados hacen que el calificativo de integral tenga en el Decreto-Ley un alcance necesariamente limitado. Este Decreto-ley solo puede ser integral en lo que a las competencias autonómicas se refiere”.

La E.M. también argumenta en varios pasajes de modo ciertamente confuso sobre la aplicabilidad del Decreto-Ley en diferentes zonas del territorio de la CARM. Conviene detenerse, aunque sea brevemente en estas consideraciones porque ello nos permite igualmente adentrarnos en el alambicado protocolo regulatorio seguido por el Gobierno regional. De este modo, el criterio general será el de que “Una norma de ámbito territorial limitado como ésta, aunque se conciba con un enfoque global o integral, únicamente debe introducir en el sistema normativo aquellas particularidades que resultan justificadas en razón del objeto específico que persigue: la protección y recuperación del estado ambiental del Mar Menor y de sus servicios ecosistémicos<sup>10</sup>”, de modo que ello

---

<sup>10</sup> Criterio que no se sigue en todos los casos. Así la Disposición adicional segunda lleva a cabo una redefinición general del concepto de monte en la CARM que no se limita a la zona del Mar Menor: “A efectos de lo dispuesto en los apartados 1. c), 1. e) y 2 del artículo 5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, tienen la consideración de monte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia los terrenos siguientes: 1. Los terrenos agrícolas abandonados, sobre los que no se hayan desarrollado siembras o plantaciones características de cultivos agrícolas en un plazo de 20 años, siempre que hayan aparecido signos inequívocos de su carácter forestal. Este plazo se reduce a 10 años en las Zonas 1 y 2. 2. Los enclaves forestales en terrenos agrícolas, entendiéndose por tales las superficies cubiertas de vegetación arbórea, arbustiva, de matorral o herbácea, y que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. A estos efectos, se considerarán como monte en todo caso aquellos enclaves que tengan: a. Una superficie mínima de 1 hectárea. En las Zonas 1 y 2, esta superficie mínima será de 0,5 hectáreas. b. Los de cualquier superficie que presente al menos una de las siguientes características: - Que posean una pendiente superior al 20 por 100, o al 10 por 100 si se sitúan en las Zonas 1 y 2. - Que se encuentren situados en un espacio natural protegido de la Red Natura

justifica la deslegalización del «Código de Buenas Prácticas Agrarias» que contenía la Ley 1/2018 “el cual mantiene su vigencia como norma reglamentaria, de modo que pueda ser más fácilmente adaptado o modificado en caso necesario”. Su aplicabilidad a toda la Región de Murcia es la que justifica que no se incorpore al Decreto-Ley de 2019 (disposición derogatoria única)<sup>11</sup>.

Una regresión destacada en la protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias<sup>12</sup>.

Desde este punto de vista de su aplicación territorial, también conviene advertir que el Decreto-Ley lleva a cabo una zonificación para distinguir las diferentes obligaciones jurídicas o, en otros casos, su diferente intensidad en el territorio

---

*2000 o presenten hábitats de interés comunitario o especies de flora silvestre protegida. - Las riberas y sotos en los márgenes de los cauces fluviales, ramblas, humedales, embalses de agua y lagunas litorales. - Que la superficie forestal provenga de trabajos subvencionados de reforestación de terrenos agrícolas. 3. No tienen la consideración de monte: a. Los terrenos dedicados al cultivo agrícola. b. Los suelos que estén clasificados como urbanos, así como los urbanizables sectorizados con instrumento de planeamiento de desarrollo, informado por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y aprobado definitivamente”.*

De este modo, la única innovación que ha introducido el D-Ley del Mar Menor ha sido la reducción del plazo de abandono a 10 años en las zonas 1 y 2 en el entorno del Mar Menor, ya que en el resto de la Región son 20 años los que tienen que pasar para que un terreno agrícola abandonado que haya adquirido signos inequívocos de su carácter forestal sea considerado como monte. Este plazo fue ampliado por la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad, ya que desde 2014 el plazo general era de 10 años en. En síntesis, se ha corregido para el Mar Menor la desprotección de terrenos que llevó a cabo la ley de aceleración de 2018 al ampliar el plazo de abandono.

<sup>11</sup> “1. *Queda derogada la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, excepto:... La disposición adicional primera (Aprobación del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia) y el Anexo V (Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia), que mantienen su vigencia, si bien su rango queda rebajado a nivel reglamentario, pudiendo modificarse o derogarse mediante disposición administrativa de carácter general adoptada mediante orden de la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos*”. De acuerdo con lo que establece la disposición transitoria cuarta, la aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia lo es sólo de manera transitoria “*hasta la entrada en vigor del programa de actuación específico para la Zona Vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena, que incorporará aquellas medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas Agrarias que resulten procedentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias*”. Por su parte, la disposición adicional 5ª («Inicio de la tramitación de los nuevos programas de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario») establece que “*En el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de este Decreto-Ley, debe iniciarse la tramitación de los nuevos programas de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario de la Región de Murcia; y, en particular, del programa de actuación específico para la Zona Vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena*”.

<sup>12</sup> Para un estudio más completo de esta problemática *vid.* ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2011), “Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico”, en EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Agua y agricultura*, Thomson/Civitas, Cizur Menor, pp. 215-281.



global que vendría a ser lo que denomina «Cuenca vertiente al Mar Menor»<sup>13</sup>. Así, su art. 2 («Ámbito de aplicación territorial») señala que, con carácter general, sus determinaciones son “de aplicación total o parcial a los municipios que forman parte de la cuenca vertiente al Mar Menor” (apdo. 1º); en otros casos, se determina la existencia de dos zonas («zona 1» y «zona 2»), cuya delimitación se lleva a cabo en el anexo I<sup>14</sup>, “a efectos de la aplicación de un conjunto importante de medidas” (apdo. 2º)<sup>15</sup>; y, por último, se remite a cada uno de los preceptos de la norma que “puedan especificar un ámbito territorial diferente” (apdo. 3º).

### 2.3. El Decreto-Ley de 2019 contiene muchos elementos regresivos para la protección del Mar Menor

El análisis del Decreto-Ley 2/2019 nos descubre elementos regresivos que justifican un reforzado juicio crítico sobre su supuesta necesidad y oportunidad.

---

<sup>13</sup> La zona delimitada como “Cuenca vertiente al Mar Menor”, a su vez, no se corresponde con la zona hidráulica “Mar menor” definida a efectos de planificación hidrológica. A pesar de ello, el D-Ley, en algunos momentos, se remite al Plan Hidrológico de la cuenca del Segura, por ejemplo, cuando en su Anexo IV («Obras Hidráulicas y Mineras», letra e): “Actuaciones del Programa de Medidas del Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura 2015-2021 en la cuenca vertiente del Mar Menor competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia») contempla las obras hidráulicas y mineras que, de acuerdo con su disposición adicional novena, van a estar exentas del informe preceptivo de la Dirección General de la Función Pública, aunque precisando que serán aquellas que se realicen en la cuenca vertiente del Mar Menor competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

A los efectos de establecer el ámbito territorial del denominado «Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor» el apdo. 2º del art. 15 sí precisa que este instrumento comprenderá “*al menos (sic) el polígono delimitado al Norte por la línea límite con la provincia de Alicante, al Oeste por la Autovía AP-7, al Sur por la carretera RM-12 y el Camino de Calarreona y por la línea litoral del Mar Menor y del Mar Mediterráneo, de acuerdo con el plano que figura como anexo IP*”.

<sup>14</sup> Si se consulta dicho Anexo se comprueba que la zona 1 se corresponde con el territorio perimetral más cercano al litoral del Mar Menor y que tiene mucha menor extensión (10 % del territorio definido como “cuenca vertiente al Mar menor”, que vendría a ser el territorio de aplicación de la norma, con las excepciones señaladas) que la zona 2, que abarca el restante 90 % y se corresponde con zonas interiores del campo de Cartagena.

Como criterio general, la cercanía al Mar menor determina que las normas impongan obligaciones más restrictivas para las actividades económicas en la zona 1 que en la zona 2.

<sup>15</sup> Son las medidas previstas en los arts. 17 («Medidas para nuevos desarrollos urbanísticos no afectados por la exclusión temporal»), 20 («Cambios del uso forestal») y 24 («Implantación de redes separativas») en los nuevos desarrollos urbanísticos, el Capítulo V («Ordenación y gestión agrícola»), la Sección 1ª del Capítulo VI («Medidas Aplicables a las Explotaciones ganaderas»), la disposición adicional segunda («Concepto de monte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia») y las disposiciones transitorias tercera («Exigencia de las medidas aplicables a las explotaciones agrícolas existentes») y cuarta («Aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia de manera transitoria»).

Ciertamente, si el estudio de su contenido nos permitiera atisbar avances significativos en los instrumentos de protección del Mar Menor todavía aún podríamos quizás excusar las razones que impulsaron al Gobierno de la CARM a derogar la ley que desde hacía tan poco tiempo había pretendido tímidamente cambiar el rumbo de la política regional en esta materia, lo que es tanto como decir modificar, al menos sobre el papel, la línea ambiental seguida desde hace más de cuatro lustros en la Región de Murcia. Sin embargo, la comparación entre los preceptos de la Ley de 2018 derogada y el nuevo Decreto-Ley de 2019 ponen de manifiesto que, en muchos aspectos, la nueva regulación resulta menos protectora que la derogada. Ya se ha hecho supra referencia a la deslegalización que se acomete del Código de Buenas Prácticas Agrarias y cómo se le sitúa en una posición de provisionalidad pendiente de que se apruebe un «Programa de Actuación» en aplicación de la declaración de zona vulnerable a la contaminación por nitratos específico para la cuenca del Mar Menor<sup>16</sup>. Veamos, además, otros elementos regresivos de la nueva norma.

El Decreto-Ley elimina la prohibición de nuevos regadíos que contenía la anterior Ley en el apdo. 2º de su art. 5 («Laboreo del suelo y erosión»<sup>17</sup>) que se sustituyen por un farragoso y formalista procedimiento denominado «Restitución de cultivos por razones de competencia autonómica» y que se podría sintetizar, en su esencia, en el desplazamiento al organismo de cuenca de la responsabilidad para el control de las áreas dedicadas ilegalmente al cultivo de regadío y en la posterior incoación por la Consejería competente de la CARM, a partir de la “resolución firme” que declare la inexistencia del derecho de aprovechamiento, para que se restituyan a su estado previo los regadíos cesados o prohibidos por carecer de derechos de aguas<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Por el contrario, el art. 12 («Cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia») de la ahora derogada Ley de Medidas Urgentes lo declaraba obligatorio en toda la cuenca del Mar Menor: “*En todas las zonas delimitadas en esta ley, el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia, contenido en el anexo V, tendrá carácter obligatorio*”.

<sup>17</sup> “*Se prohíbe la creación de nuevas superficies de cultivo o ampliación de las existentes*”.

<sup>18</sup> En este sentido, el apdo. 1º del art. 28 del D-L («Nuevos cultivos o regadíos») establece que “*En las Zonas 1 y 2 se prohíben las transformaciones de terrenos de secano a regadío, no amparadas por un derecho de aprovechamiento de aguas*”. Por su parte, el apdo. 3º del art. 31 («Necesidad de contar con derecho de aprovechamiento de aguas») señala que “*Para exigir la restitución a un estado natural o a secano de los terrenos afectados, la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos contará con la información que reciba del Organismo de cuenca sobre los regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme, por no estar amparados por un derecho de*

Se elimina la responsabilidad de los propietarios de plantas desalobradoras consistente en implantar un sistema de eliminación de nutrientes para el agua de modo que el contaminador asuma los costes del tratamiento de las salmueras en origen<sup>19</sup>. Este procedimiento, que podía tramitarse de manera colectiva por una agrupación de productores agrícolas, permitía a su vez la autorización por parte de la CARM del vertido de los residuos procedentes de esa actividad de desalobración que, de este modo, quedaba supeditada a la aplicación de sistemas de reducción de nitratos a niveles inferiores a los permitidos, “cuya eficacia deberá ser previamente verificada por el órgano autonómico competente mediante la emisión de informe de conformidad”<sup>20</sup>. Como con razón se critica desde el ámbito de la defensa ambiental del Mar Menor “con la eliminación de este artículo el Gobierno regional da un importante paso atrás y, en relación con la desalobración, parece optar por infraestructuras públicas de final de tubería de dudosa eficacia, elevados riesgos y basados en una cuantiosa financiación pública, rompiendo los principios de quien contamina paga y de equidad social”<sup>21</sup>. El Gobierno de la CARM ha optado efectivamente por una solución “a gran escala” a partir del documento denominado “Análisis de soluciones para el objetivo de vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena (Murcia)”<sup>22</sup>.

Otras disposiciones de la norma derogadora de contenido regresivo hacen referencia a la disminución de las obligaciones relativas a la implantación de barreras vegetales de conservación y fajas de vegetación destinadas a la retención y regulación de aguas, control de escorrentías, absorción de nutrientes

---

*aprovechamiento de aguas*” (el resaltado es nuestro). El desarrollo de este procedimiento de restitución de cultivos se regula en los arts. 33 a 35.

<sup>19</sup> El sistema se dejaba a la elección del propietario (filtro verde, electrobiogénesis o cualquier otra solución o combinación de soluciones existente en el mercado o en experimentación), siempre y cuando dicho sistema demostrara su eficacia en la reducción de nitrógeno y fósforo (art. 13 —«Implementación obligatoria de un sistema de reducción de nitratos en la desalobración», apdo. 2º).

<sup>20</sup> Art. 13, apdo. 1º

<sup>21</sup> *Cfr.* el análisis de la norma en el Informe “Valoración de la ley de protección integral del Mar Menor” que realizó la ONG «Ecologistas en Acción» y que fue suscrito por las organizaciones integrantes de la Plataforma «SOS Mar Menor» (accesible en <<https://www.ecologistasenaccion.org/133667/valoracion-de-la-ley-de-proteccion-integral-del-mar-menor/>>. Último acceso: 14/04/2020).

<sup>22</sup> *Cfr.* el análisis de la norma en el Informe “Valoración de la ley de protección integral del Mar Menor” que realizó la ONG «Ecologistas en Acción» y que fue suscrito por las organizaciones integrantes de la Plataforma «SOS Mar Menor» (accesible en <<https://www.ecologistasenaccion.org/133667/valoracion-de-la-ley-de-proteccion-integral-del-mar-menor/>>. Último acceso: 14/04/2020).

y protección frente a la erosión del suelo (art. 36 y Anexo III); la reducción de la proporción que las explotaciones agrarias deben dedicar a sistemas de retención de nutrientes (art. 37, apdos. 3 y 4); la desnaturalización de las obligaciones del laboreo siguiendo las curvas de nivel (art. 38. 1); eliminación de la prohibición de utilizar fertilizantes de solubilidad alta, de gran poder contaminante (art. 40, apdo. 3º); y, en fin, la flexibilización de las limitaciones para el uso de estiércoles y otros fertilizantes orgánicos (arts. 42 y 52)<sup>23</sup>.

#### **2.4. Los excesivos plazos de entrada en vigor para muchas de las medidas previstas, la remisión a reglamento y la existencia de preceptos vacíos de contenido normativo**

La extraordinaria y urgente necesidad que constituiría el presupuesto de hecho justificador de este poder, en principio, excepcional que legitima al Poder Ejecutivo a dictar normas con valor de Ley, si bien sometidas a la posterior convalidación por el Poder Legislativo, ha sido objeto de una interpretación tan deferente por el Tribunal Constitucional que, prácticamente, toda circunstancia que el Gobierno califique como tal se considera justificadora del recurso a tal poder. Esta circunstancia, que se constata tanto a nivel central como autonómico no puede ser objeto de mayores consideraciones por motivos evidentes en el presente estudio.

Sin embargo, en este caso, parece que efectivamente la crítica situación ambiental en que se encuentra el Mar Menor y la situación de catástrofe que demuestra la mortandad masiva de fauna y flora acuática ocurrida el sábado 12 de octubre de 2019 —festivo que, en nuestra memoria, irá siempre ya inexorablemente ligado también a ese lamentable y doloroso espectáculo— parecería perfectamente ajustada a las premisas justificadoras de una intervención excepcional y urgente a través de una norma con valor de Ley dictada por el Ejecutivo con competencias decisivas en la materia: el Gobierno de la CARM. Excepto que, en ese caso, se utiliza precisamente para derogar una ley de protección de la laguna que todavía no había empezado, en su escaso

---

<sup>23</sup> Vid. Informe “Valoración...”, *cit.*

año y medio de vigencia, a desplegar algún tipo de efecto tras decenios de inacción administrativa.

Ya se han mencionado supra en este mismo estudio, los argumentos utilizados por el Gobierno regional y nuestra opinión al respecto. Ahora se trata de constatar en el propio texto del Decreto-Ley cómo carece de justificación desde el punto de vista de la urgencia al remitir la aprobación de instrumentos esenciales para la efectiva protección del Mar Menor a plazos excesivos, a ulteriores desarrollos reglamentarios o, en fin, por incluir preceptos vacíos de contenido.

Desde esta primera perspectiva —plazos de efectividad de las medidas o previsión de futuros desarrollos reglamentarios como condición de efectividad de las medidas previstas— se puede comprobar que se prevén:

- Cinco años para la aprobación del Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor (art. 15)<sup>24</sup>.
- Dos años para analizar la densidad de los usos ganaderos existentes en la Cuenca y revisar las restricciones de las nuevas explotaciones ganaderas (disposición final séptima).
- Un año para que el Consejo de Gobierno de la CARM apruebe por Decreto el reglamento de vertidos de tierra al mar (disposición final cuarta).

---

<sup>24</sup> La esencialidad de este instrumento para la efectividad de los mandatos de protección que se introducen en la norma se puede comprobar atendiendo a la enumeración de sus objetivos que contiene el apdo. 3º del art. 15: “a) Adaptación de los usos agrícolas a usos de carácter ecológico, forestal y turístico, y control de la densidad ganadera; b) Establecimiento de un corredor ecológico alrededor del Mar Menor con objeto de actuar de filtro natural ecosostenible, y de función retenedora de agua en caso de episodios de precipitación de carácter intenso, atendiendo al mantenimiento de la conectividad ecológica del Mar Menor y su entorno, identificando terrenos forestales o con presencia de hábitats naturales, así como aquellos espacios que deban recuperar esa funcionalidad incorporando la red de vías pecuarias. Además se revisará la idoneidad actual de los suelos sin desarrollar y sus condiciones de inundabilidad; c) Actuaciones estratégicas y estructurantes, para cumplir el objetivo de protección del Mar Menor; d) Regular la densidad urbanística de los usos residenciales en el entorno del Mar Menor; e) Impedir la conurbación del anillo lagunar evitando la urbanización de los intersticios, los cuales se dedicarán a espacios de carácter ecológico o forestal; f) Mejorar la calidad urbana en las áreas construidas recalificando los espacios turísticos; g) Regulación de usos del suelo para su compatibilidad; h) Protección de suelos por sus valores específicos; i) Regulación de usos en suelos con protecciones especiales; j) Restricción cautelar de usos en suelos que presenten riesgos; k) Racionalizar la accesibilidad y movilidad; l) Favorecer la creación de equipamientos hoteleros y turísticos y oferta de servicios para rebajar la estacionalidad de la demanda; m) Introducción de consideraciones de carácter paisajístico; n) Mitigación y adaptación al cambio climático”.

- Un año para la aprobación del reglamento de pesca profesional en el Mar Menor y para regular las condiciones para la obtención de la autorización de pesca y elaborar un censo de embarcaciones pesqueras (disposición final octava y arts. 60 y 61).
- Un año y medio para que las embarcaciones de pesca profesional presenten un programa de adaptación medioambiental (art. 61. 6).
- Un año para que las embarcaciones que naveguen por el Mar Menor cumplan las obligaciones impuestas por el art. 64. 3 <sup>25</sup>.
- Un año para que se dicte la Orden que regule “el régimen aplicable, el ámbito de actuación y responsabilidad, la titulación exigible y la formación mínima de los operadores agroambientales” (Disposición final sexta)
- Seis meses para que los puertos deportivos de los municipios de Los Urrutias y Los Nietos presenten un estudio de afecciones a la dinámica litoral (disposición adicional sexta)
- Seis meses para que se adopte un Programa de control y mejora de las redes de aguas pluviales, de saneamiento y EDARs, que establecerá las condiciones

---

<sup>25</sup> “Las embarcaciones que naveguen por el Mar Menor deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

a) Los motores de inyección de dos tiempos deberán utilizar aceites biodegradables.

b) Llevar bocina seca.

c) Tener instalados depósitos de aguas negras y grises, si superan los 8 metros de eslora. Si no es posible instalar el depósito de aguas grises por falta de espacio, estas aguas se echarán al depósito de aguas negras.

d) Disponer de los documentos que acrediten la entrega a gestor autorizado de los residuos sólidos y líquidos, incluyendo los orgánicos y los procedentes de sentinas. Los productos de limpieza que se utilicen deberán ser biodegradables o naturales.

e) Contar con la Inspección Técnica de Buques (ITB) en vigor”

<sup>25</sup> La única precisión que realiza la E. M. en orden a justificar la mejora en la urgente aplicación de medidas de protección que se deriva de su aprobación reza como sigue: “Pero la necesidad extraordinaria y urgente de actuar para reducir el aporte de nutrientes al Mar Menor, obliga a minorar los plazos transitorios de aplicación de las medidas agrícolas. La Ley 1/2018, de 7 de febrero, si bien resultó más exigente que el Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril (de cuya convalidación nace), tuvo el efecto de demorar por unos diez meses la aplicación de los plazos de exigencia. De hecho, actualmente, el grueso de medidas de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, solo es aplicable a la Zona 1; el próximo 14 de febrero de 2020 pasaría a exigirse en la Zona 2; y solo a partir del 14 de febrero de 2021 comenzaría la exigencia para la Zona 3. Con la nueva zonificación, sin embargo, la integración de la antigua Zona 3 dentro de la nueva Zona 2 supone anticipar la aplicación de las medidas, que desde el 14 de febrero de 2020 ya serán exigibles para todas las zonas”, para, a continuación rematar “Las parcelas situadas en la antigua Zona 3 solo contarán con un plazo adicional para cumplir aquellas obligaciones que implican inversión: la obligación de establecer estructuras vegetales de barrera, superficies de retención de nutrientes e instalaciones de recogida de agua de los invernaderos”.

para la reducción de aportes contaminantes al Mar Menor por dichas infraestructuras (art. 25, apdo. 1º).

Frente a estas previsiones, y otras que podrían seguir rastreándose en el Decreto-ley, decaen de modo inmediato las afirmaciones realizadas en su E.M. en el sentido de que la grave y catastrófica situación en que se encuentra el Mar Menor "... impone actuaciones extraordinarias de carácter urgente para revertir cuanto antes el proceso de degradación ambiental, actuando sobre las presiones que se han identificado como causantes de este. El recurso al Decreto-Ley parece plenamente justificado, por concurrir el presupuesto de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el artículo 10. 3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia".

En relación con la segunda cuestión señalada, la existencia de preceptos vacíos, de nula entidad normativa y que, en cualquier caso, por su misma esencia, resultan impropios en una regulación que se dice de "extraordinaria y urgente necesidad" podríamos mencionar varios ejemplos:

Así, cuando en el apdo. 1º del art. 19 («Planes y proyectos de restauración hidrológico-forestal») se dice que "El Gobierno regional solicitará el apoyo y colaboración de la Administración del Estado para la elaboración y ejecución de un plan de restauración hidrológico-forestal de la cuenca del Mar Menor"; o cuando en el art. 65 («Regulación de las velocidades de navegación») se prevé que "La Consejería competente en materia de medio natural, sin perjuicio de las normas generales de navegación, propondrá a la Autoridad Marítima del Estado la adopción de las siguientes restricciones de la velocidad de navegación de las embarcaciones a motor para el ámbito del Mar Menor...". También, entre las previsiones de naturaleza organizativa, carece de cualquier enjundia la previsión contenida en el art. 5. («Comisión interadministrativa para el Mar Menor») según el cual "El Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia promoverá un acuerdo para la creación de un órgano colegiado, formado por representantes de la Administración General de Estado, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de los ayuntamientos, para la coordinación y cooperación institucional de las políticas y actuaciones públicas que afecten al Mar Menor"; y más ostensiblemente la previsión contenida en el apdo. 1º de su art. 31 («Necesidad de contar con derecho de aprovechamiento de aguas») que

nos recuerda de manera absolutamente innecesaria que “De acuerdo con la legislación estatal en materia de aguas, para el cultivo de los regadíos se debe contar con derecho de aprovechamiento de aguas”. Del mismo cariz es la previsión contenida en el apdo. 2º del art. 33 que establece que “Se entiende por aprovechamiento de aguas el derecho definido en el artículo 15 bis. b) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico”. Por último, no sólo ya razones de técnica legislativa exigirían la eliminación de una disposición tan indeterminada e improcedente como la que se establece en el art. 47 («Calidad del agua de riego»), según el cual “La Administración competente en materia de agua para uso agrario facilitará la puesta a disposición de los agricultores el agua de riego de mejor calidad, para garantizar el buen estado del suelo y minimizar los riesgos de lixiviación”.

## **2.5. Una consideración final sobre la abdicación de la CARM en el ejercicio de sus competencias ambientales**

La crítica situación ambiental en que se encuentra el Mar Menor y la situación de catástrofe que quedó demostrada con la mortandad masiva de fauna y flora acuática ocurrida el 12 de octubre de 2019 —festivo que, en la memoria de los murcianos, irá siempre ya inexorablemente ligado a este lamentable y doloroso espectáculo— parecería perfectamente ajustada a las premisas justificadoras de una intervención excepcional y urgente a través de una norma con valor de Ley dictada por el Ejecutivo con competencias decisivas en la materia: el Gobierno de la CARM.

Sin embargo, en este caso, parece que efectivamente este poder se utiliza precisamente para derogar una ley de protección de la laguna que todavía no había empezado, en su año y medio de vigencia, a desplegar algún tipo de efecto tras decenios de inacción administrativa. Ya se han mencionado supra en esta misma crónica los argumentos utilizados por el Gobierno regional y nuestra opinión al respecto.

Esta verdadera abdicación por parte del Gobierno regional en el ejercicio de sus competencias ambientales está haciendo surgir con fuerza la posibilidad de activar mecanismos que permitan que sean otras Administraciones, en este caso, la AGE a través de la Confederación Hidrográfica del Segura la que ejecute



directamente las necesarias actuaciones de control de la actividad agraria, sobre todo, de modo que se pueda in extremis salvar la laguna de su estado de deterioro actual.

### **3. LA PANDEMIA COMO COARTADA DEL GOBIERNO CARM PARA AVANZAR EN SU AGENDA DESREGULADORA Y REGRESIVA**

#### **3.1. El totum revolutum del Decreto-ley 3/2020: turismo, puertos, taxis, vivienda, ordenación del territorio, urbanismo... ¡y el terremoto de Lorca!**

EL Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril, de mitigación del impacto socioeconómico del Covid-19 en el área de vivienda e infraestructuras (BORM, núm. 97, de 28 de abril de 2020) aprueba medidas urgentes relativas al ámbito de las infraestructuras portuarias, el transporte, la vivienda y el urbanismo y la ordenación del territorio.

Su capítulo I, compuesto por un artículo único que se divide en quince apartados, modifica la Ley 3/1996 de 16 de mayo de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para, en síntesis, ampliar los usos de los puertos deportivos; simplificar y agilizar la tramitación administrativa para la organización de actividades náuticas, de fomento de la cultura de la sostenibilidad y lucha contra el cambio climático, y para las solicitudes de concesión o autorización con el objeto de dinamizar la economía. En esta misma filosofía, se flexibilizan los informes sectoriales necesarios para otorgar autorizaciones y concesiones, reduciendo los plazos de emisión y limitándolos a los preceptivos. Por otra parte, se introduce un “mercado” de cesión de derechos concesionales sobre los puntos de amarre.

El capítulo II modifica la Ley CARM 10/2014, de 27 de noviembre, del Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo por medio de Taxi para permitir a los dueños de las licencias compatibilizar su empleo con otras dedicaciones y se amplían el número de viajeros y se flexibilizan otros requisitos para el ejercicio de la actividad.

Su capítulo III afecta a la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia. Podemos destacar, en apretada síntesis, que se establece que la licencia de primera ocupación que emitan los ayuntamientos sirve como

calificación administrativa finalizadora del procedimiento de declaración de vivienda protegida; se elimina la condición de que toda vivienda protegida estará sujeta al régimen legal de protección mientras se mantenga la calificación del suelo; se suprime la obligatoriedad de la existencia del registro de demandantes de vivienda protegida así como los derechos de tanteo y retracto que tenía la Administración sobre las viviendas protegidas (arts. 34 y 49). Además, se autoriza la cesión de las viviendas protegidas a aquellos titulares de contratos de alquiler que lleven veinticinco años pagando con regularidad todas sus cuotas y aquellos otros que aunque sólo lleven diez años concurren en ellos alguna circunstancia como ser mayor de 65 años, mayores de 50 años en situación de desempleo de larga duración, familias monoparentales, mujeres víctimas de violencia de género, víctimas del terrorismo, familias numerosas y familias con una o más personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100, así como la regulación del régimen de precario. Asimismo, se modifican los artículos 51, 56, 59 ter, 59 quáter y 62 con el fin de dotar de mayor capacidad de acción al Servicio regional de Orientación y Mediación Hipotecaria.

Por último, su capítulo IV modifica la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (LOTURM). Entre las medidas podemos destacar que se elimina la Comisión de Coordinación de Política Territorial (art. 15) que era un órgano colegiado compuesto por técnicos de la administración, donde figuraban como vocales, entre otros, un representante de la Administración del Estado (designado por la Delegación de Gobierno), y un representante de la Federación de Municipios de la Región de Murcia y que emitía informe en relación con la aprobación de diversos planes contemplados en la LOTURM (art. 36. 3 para la aprobación inicial de los instrumentos de ordenación del territorio; art. 42. 2, en la elaboración del Plan Cartográfico Regional; art. 65. 2, para la aprobación inicial de las Estrategias del Paisaje; art. 68, en la aprobación inicial de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras; art. 70. 2, se elimina el previo informe de este órgano en la aprobación inicial de la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio, planes de ordenación de playas y Estrategias territoriales; y, en fin, art. 161. 2, se elimina el previo informe antes de la decisión del Consejero en la Resolución definitiva del Plan General).

Se introduce un denominado «Plan de ordenación de playa» que se atribuye a los municipios cuando no afecte a más de uno y siempre que los autorice la CARM (art. 53. 1). Se mantiene la competencia regional para elaborar los Planes de Ordenación del Litoral.

En suelo urbanizable sectorizado, atendiendo a la preordinación básica del Plan General o en el supuesto que exista una aprobación inicial, se admitirán edificaciones aisladas destinadas a industrias, hoteleras en todas sus categorías, actividades terciarias o dotaciones compatibles con su uso global, y los usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales (art. 100. 2 LOTURM). Por su parte, en el suelo urbanizable sin sectorizar podrán realizarse obras o instalaciones de carácter provisional y aquellos sistemas generales que puedan ejecutarse mediante planes especiales (art. 101. 1 y 3).

La modificación del apdo. 2 del art. 116 elimina la obligación de que la documentación del Plan General contenga las determinaciones recogidas en la Evaluación de Impacto Ambiental, en particular, la contenida en los Estudios de Impacto Territorial y de Paisaje. Por su parte, se añaden un nuevo apdo. 4 al art. 123 y los apdos. 4 y 5 al artículo 128 por los cuales los Planes Parciales y los Planes Especiales pueden reajustar su delimitación hasta un 10 %. Esta posibilidad tan indeterminada en su procedimiento y efectos puede tener una potencialidad muy importante si se tiene en cuenta que en el municipio de Murcia, por ejemplo, existen planes con superficies mayores a un millón de m<sup>2</sup>.

Se modifican los apdos. 1º y 4º del art. 166 para que los Estudios de Detalle no necesiten Evaluación de Impacto Ambiental. Se permite además que se tramiten las licencias antes de la aprobación definitiva del planeamiento a través del Estudio de Detalle, sin especificar si existirá derecho de indemnización al propietario del suelo si, una vez tramitada la licencia, no se aprobara dicho estudio. Especialmente relevante es el cambio en la redacción de los apdos. 2º y 4º del art. 173 —Modificación de los planes—, que quedan redactados con el siguiente contenido:

“2. Las modificaciones de planeamiento general pueden ser estructurales o no estructurales, según su grado de afección a los elementos que conforman la estructura general y orgánica y el modelo territorial, teniendo en cuenta su

extensión y repercusión sobre la ordenación vigente. A estos efectos se consideran modificaciones estructurales las que supongan alteración sustancial de los sistemas generales, del uso global del suelo o aprovechamiento de algún sector o unidad de actuación, en una cuantía superior al treinta por ciento, en cualquiera de dichos parámetros, referida al ámbito de la modificación.

También se considerará como estructural la modificación que afecte a más de 50 hectáreas, la reclasificación de suelo no urbanizable y la reducción de las dotaciones computadas por el plan, que no podrá incumplir, en ningún caso, los estándares legalmente establecidos...

4. Si las modificaciones de los instrumentos de planeamiento tuvieren por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios libres públicos calificados como sistema general, deberá justificarse el interés público y su compensación con igual superficie en situación adecuada, analizando las afecciones resultantes para su posible indemnización. Se tramitará como modificación estructural y se sujetarán al mismo procedimiento y documentación determinados en esta ley para tal modificación estructural del plan general"; y se añade un apdo. 9 por el cual "Las modificaciones recabarán exclusivamente los informes preceptivos y sectoriales de aquellos organismos que resulten afectados conforme a la legislación sectorial específica".

En definitiva, se elimina la competencia del Consejo de Gobierno para decidir las modificaciones de los espacios libres públicos y se obvian los informes de la Dirección de los Servicios Jurídicos. En un gobierno de coalición presidido por la desconfianza entre sus socios, se otorga todo el poder al consejero de turno con competencias en la materia, soslayando el debate del órgano colegiado ejecutivo superior para decidir un asunto tan importante para la ciudadanía y el interés general como son los espacios libres públicos. Además, se aumenta la cuantía de la alteración en los sistemas generales, del uso global del suelo o aprovechamiento de algún sector o unidad de actuación para que una modificación del planeamiento sea considerada estructural (dejando así de ser competencia municipal su aprobación) de un 20 % a un 30 %.

Otra serie de modificaciones afectan a la sustitución de la autorización administrativa por la declaración responsable (art. 264. 2), a la reducción de los

supuestos sometidos a evaluación de impacto ambiental (disposición adicional primera) y demás medidas que ponen de manifiesto el carácter desregulador y regresivo de la modificación de la norma urbanística, impresión que se refuerza con el contenido del siguiente Decreto-Ley.

A modo de “gancho” para lograr concitar mayor apoyo parlamentario y manejando así los intrincados equilibrios de la política partidista y territorial murciana, se incluye finalmente en este Decreto-ley 3/2020 una amnistía para la obligación pendiente de justificación de las subvenciones recibidas para la reconstrucción de la ciudad de Lorca tras el terremoto del 11 de mayo de 2011 (disposición adicional primera).

### **3.2. El turno del medio ambiente: la regresión ambiental se profundiza con el Decreto-ley 5/2020**

El Decreto-Ley 5/2020, de 7 de mayo, denominado de mitigación del impacto socioeconómico de la Covid-19 en el área de medio ambiente tiene como finalidad, de acuerdo con su propio preámbulo, “... estimular los canales para que los flujos económicos vuelvan a circular sin resistencias”. La parte dispositiva del Decreto-Ley queda estructurada en dos capítulos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. El capítulo I, compuesto por un artículo único, dividido en veintitrés apartados, modifica la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia. Su capítulo II, compuesto igualmente por un artículo único, con un solo apartado, modifica el Decreto número 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido. La disposición transitoria regula, en fin, el régimen de los expedientes en tramitación a la entrada en vigor de este Decreto-Ley, mientras que las disposiciones finales primera y segunda prevén su desarrollo normativo y entrada en vigor.

En concreto, de la modificación de la Ley ambiental se puede destacar, en breve síntesis, la eliminación de la obligación para el Consejo de Gobierno de aprobar planes y directrices de protección, dejándolo como una opción meramente facultativa (art. 8). Además, despoja a estos, incluidos los relativos a cuestiones como ruidos, residuos, contaminación atmosférica..., de la categoría de instrumento de ordenación territorial, esto es, no podrán afectar a la ordenación

territorial y, en consecuencia, ésta podrá hacerse sin tener en cuenta las zonificaciones y protecciones que se deriven de los planes medioambientales (supresión del apdo. 3º del art. 8).

En la línea de liberalización de actividades, la modificación del art. 15 prevé la sustitución de la exigencia de autorización ambiental previa por una declaración responsable. Se suprime la necesidad de licencia de actividad previa para otras actividades industriales no sujetas a autorización para poder ser inscritas en el registro de actividades (supresión del apdo. 2º del art. 15). Se procede así a rebajar sustancialmente las exigencias ambientales de las actividades industriales, leit motiv que se muestra también en otras modificaciones normativas como la del art. 22 (incardinado en el Título II —Autorizaciones ambientales autonómicas—, Capítulo I — Disposiciones generales, arts. 17 a 24) por la que se introducen cambios en la definición de las “modificaciones sustanciales y no sustanciales” de las instalaciones industriales, a los efectos de comunicar y pedir a la autoridad ambiental la conformidad con las mismas (modificación en la redacción del apdo. 5º y supresión de los apdos. 6º y 7º del art. 22).

Dentro de este mismo título, pero en su capítulo II —Autorización ambiental integrada (arts. 25 a 44) — se pueden señalar los siguientes cambios: la CARM renuncia a imponer exigencias ambientales para aquellas instalaciones o actividades de sectores para los que no se hayan aprobado normas de desarrollo en relación a la autorización ambiental integrada (nuevo apdo. 4º del art. 26); se elimina la descripción pormenorizada de la documentación que se debe presentar en el procedimiento de evaluación ambiental integrada (art. 31); se reduce a la mitad (de dos meses a uno) el plazo del municipio para emitir informe (nueva redacción del apdo. 3º del art. 34)...

Pero sin duda las modificaciones más importantes son las que se refieren al Título IV de la Ley 4/2009 que regula la evaluación ambiental de proyectos (arts. 83 a 99). Así, la nueva redacción de su artículo 84 permite aumentar el índice de contaminación (emisión de gases, residuos y vertidos) que aumenta del 15 % al 30 % para que sea exigible su evaluación ambiental. El impacto de dichos incrementos sobre zonas protegidas queda circunscrito a las de la “Red Natura

2000”, dejando fuera las protegidas por otros instrumentos como, por ejemplo, el convenio Ramsar para los humedales de importancia internacional<sup>26</sup>.

La nueva redacción de los arts. 85, 86 y 99 otorga más peso en la resolución de los procedimientos de evaluación ambiental a los municipios dado que aumenta el número de proyectos en los que el órgano municipal actúa como órgano sustantivo (el número de habitantes exigido para ostentar esta condición se reduce de 50.000 a 20.000 habitantes). También se prevé así para la determinación del órgano ambiental en los procedimientos de evaluación ambiental simplificada de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Por última, se elimina la restricción de que sólo por ley de la Asamblea regional se puedan excluir proyectos concretos del trámite de evaluación ambiental para que, a partir de ahora, pueda hacerlo el Gobierno regional (nueva redacción del apdo. 1º del art. 86).

Las modificaciones que afectan al Título V —Evaluación ambiental de planes y programas (arts. 100 a 111) — afectan, además de insistir en la traslación de la competencia a los municipios, con la única exigencia de que tengan más de 20.000 habitantes, a los nuevos arts. 103 (fases de la evaluación ambiental estratégica); art. 104 (inicio del procedimiento y solicitud de inicio); art. 105 (consultas previas y pronunciamiento del órgano ambiental); art. 106 (elaboración de la versión preliminar del plan o programa); art. 107 (información pública, informes sectoriales preceptivos y consultas ambientales a las administraciones públicas afectadas) por el procedimiento de evaluación

---

<sup>26</sup> La redacción original del apdo. 2º del art. 84 establecía: “A efectos de los establecido en el artículo 7.2 c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se entenderá que una modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando suponga un incremento de más del 15 por 100 de emisiones a la atmósfera, de vertidos a cauces públicos o al litoral, de generación de residuos, de utilización de recursos naturales o de afección a áreas de especial protección designadas en aplicación de las directivas 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, y 92/43/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, y 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, o a humedales incluidos en la lista del Convenio Ramsar.

No obstante, tratándose de proyectos comprendidos en el anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, si el incremento supera el 50 por 100 de los citados parámetros, la modificación estará sometida a evaluación de impacto ambiental ordinaria”.

En su nueva versión queda como sigue: “A efectos de los establecido en el artículo 7.2 c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se entenderá que una modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando suponga un incremento de más del 30 por 100 de emisiones a la atmósfera, de vertidos a cauces públicos o al litoral, de generación de residuos, de utilización de recursos naturales, o cuando la modificación suponga una afección a espacios protegidos Red Natura 2000 o una afección significativa al patrimonio cultural”.

ambiental estratégica) ; art 108 (análisis técnico del expediente y DAE), art. 109 (aprobación del plan o programa y publicidad) y art. 110 (vigencia y prórroga del plan o programa).

Por último, la disposición final 2, en su apartado 1º rebaja el rango al atribuir al Consejero las competencias que, en la redacción anterior, se atribuían al Consejo de Gobierno, para el desarrollo de la ley.

### **3.3. Conclusión urgente y provisional: la Covid-19 como excusa para profundizar en la agenda desreguladora y regresiva**

El Decreto-Ley 5/2020 no responde en realidad a ninguna razón de extraordinaria urgencia o necesidad derivada de la crisis sanitaria, social y económica derivada de la epidemia de Covid-19. La simple lectura del texto y el sentido común bastan para que esta evidencia se muestre sin pudor. El Gobierno de la CARM trata de aprovechar la coyuntura para profundizar en la agenda desreguladora y regresiva que está en proceso hace muchos años en la CARM, de forma paralela a como sucede en otras CCAA (Andalucía, Extremadura, Galicia, Madrid...). Todos temíamos que la salida de la crisis provocada por la pandemia se buscara en las viejas recetas que han provocado la actual crisis climática y ambiental. Viejas recetas para tiempos nuevos... y salvajes<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. mi tribuna en el núm. 43 (2019) de la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, pp. 11-15.