REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. II Núm. 2 (2011): 1 – 17
- Crònica -

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN MURCIA (pp. 2-10)

—

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A MÚRCIA (pp. 10-17)

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universidad de Murcia

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

Abogado / Advocat

En el pasado semestre de 2011 la actividad de los tribunales de la Región de Murcia en materia ambiental ha sido intensa. Junto a los asuntos habituales relativos a vertidos, costas y sanciones diversas, aparecen casos relevantes como la Sentencia en el recurso interpuesto contra las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral y otras en materia de ruidos y espacios naturales protegidos.

En el caso del Decreto 57/2004, de 18 de junio, que aprobó las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral, el Tribunal examinó la demanda interpuesta por una asociación denominada Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral y la estimó parcialmente mediante Sentencia de 11 de febrero (rec. 877/2004, ponente: Luis Federico Alcázar Vieyra de Abreu).

En este pleito, en el que la Administración del Estado se allanó a la demanda, la oposición se mantuvo por los letrados de la Comunidad Autónoma y el Consorcio de Marina de Cope. En primer lugar, la Sentencia analiza el motivo de nulidad alegado por la indebida acumulación de Directrices y Plan de Ordenación como instrumentos diferentes de ordenación del territorio conforme a la Ley del Suelo de la Región de Murcia, para determinar que, conforme al dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, ambos instrumentos aparecen netamente diferenciados por artículos en la disposición final de dicho Decreto 57/2004. En relación con las deficiencias señaladas por la Asociación recurrente, la Sala entiende que no se producen ni en relación con el análisis económico-financiero ni con la ausencia de alternativas en la evaluación de impacto ambiental. En lo que respecta a la invasión de competencias alegada en la demanda, la Sala acude, en materia de costas, a doctrina del Tribunal Constitucional, especialmente a la Sentencia 149/1991, que considera que el informe preceptivo de la Administración estatal de costas "se encuentra considerablemente atenuado" y que cuando se entienda que algún plan de ordenación territorial infringe normas de la Ley de Costas, la objeción de la Administración estatal no será vinculante, pues es a los tribunales de justicia a quienes corresponde el control de la legalidad de las administraciones autonómicas. Igual suerte corren el resto de competencias que se afirman vulneradas, como son las materias de cauces y zonas inundables, abastecimiento de aguas y minería.

Más interesantes, por la resonancia sociopolítica que han tenido en la Región de Murcia, resultan la desestimación del motivo de impugnación referido a los efectos de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo autonómica y la negativa de la Sala a

plantear una cuestión de inconstitucionalidad paralela al recurso de inconstitucionalidad planteado en el año 2001 por 50 diputados. El debate de fondo se basa en que la citada disposición adicional, con posterioridad a la delimitación operada por la Ley autonómica 4/1992, que desarrolló la Ley 4/1989 en materia de espacios naturales protegidos, plantea una nueva delimitación coincidente con los lugares de importancia comunitaria propuestos para ser incluidos en la red Natura 2000 mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Esa nueva delimitación, como reconoce la Sala, permite excluir de los espacios naturales aquellos territorios no incluidos en los LIC y otrora protegidos. En aquellos lugares donde se ha llevado a cabo una reducción del ámbito de tales espacios naturales protegidos, la Comunidad Autónoma ha afirmado que no hay desprotección, pues se trata de suelos agrícolas carentes de valor, con un argumento basado en la degradación del suelo, tolerada en todo caso por la propia Administración, pero sin informes científicos que avalen tal pérdida de valor en espacios de notable biodiversidad como las 1.583 hectáreas de la Marina de Cope, en los municipios de Águilas y Mazarrón. La Sala entiende, no obstante, que la disposición adicional octava, con el mismo rango que la Ley que declaró y delimitó los espacios naturales, podía revisar tales declaraciones, ya que el reajuste "en detalle" estaba previsto en la norma que declaró los espacios, y entiende que no hay vulneración de competencias estatales como para plantear una cuestión de inconstitucionalidad. En el caso de que el Tribunal Constitucional falle a favor del recurso presentado, se podrá crear una situación ciertamente complicada por la disparidad de criterios entre ambas sentencias y la eventual transformación física de los terrenos "desprotegidos", pues en la Marina de Cope se proyecta un complejo turístico de extraordinarias dimensiones. En el siguiente fundamento de derecho, la Sala pasa de puntillas por la afirmación de la protección preventiva de terrenos en virtud del artículo 7 de la Ley 4/1989 en aquellos casos en que se inició la redacción de los planes de ordenación de los recursos naturales.

La Sala continúa desechando en su Sentencia las pretensiones de la demanda en relación con categorías de suelo —de protección geomorfológica, agrícolas y paisajísticos—, actuaciones estructurantes como la autovía Cartagena-Vera y la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope. En relación con los impactos ambientales de ambas actuaciones estructurantes afirmados en la demanda y contenidos en informes científicos aportados, la Sala valora libremente estos documentos y los considera

genéricos y poco claros. En general, la Sala entiende que la parte actora expresa críticas u opiniones divergentes en relación con muchas decisiones contenidas en las Directrices sin concretar la vulneración de preceptos específicos del ordenamiento.

Resultado distinto ofrece la impugnación de una de las recomendaciones realizadas por las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral relativa a que parte de los suelos no urbanizables de protección paisajística, geomorfológica por pendientes o de cauces pasen a formar parte del patrimonio público de suelo mediante su consideración de sistemas generales. Se trata de una práctica habitual en el urbanismo regional que ha supuesto la piedra angular de gran parte de los desarrollos urbanísticos en zonas rurales con la incorporación de sistemas generales con suelos forestales. La Sala manifiesta contraria a derecho dicha recomendación, pues se opone al artículo de la Ley del Suelo que considera dichos suelos como no urbanizables de protección específica, que no pueden ser "confundidos con los sistemas generales".

En definitiva, se trata de una sentencia que desestima mayoritariamente los motivos de nulidad alegados por la demandante, aunque estima una de las impugnaciones, lo que, sin duda, tendrá relevancia en los desarrollos urbanísticos concretos.

Entre las resoluciones judiciales de este semestre destacamos a su vez la Sentencia de 25 de marzo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª (rec. 258/2010, ponente: Ascensión Martín Sánchez), relativa a una demanda de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Cartagena por un supuesto de anormal funcionamiento de los servicios públicos municipales y dejación de funciones en relación con los ruidos generados por un local de ocio denominado La Fiesta. Esta resolución parte de otras anteriores que, desde el conocido precedente del caso López-Ostra, han determinado una sucesión de sentencias de la Sala en materia de emisiones e inmisiones y del derecho a la inviolabilidad del domicilio.

En este caso la Sala, admitiendo el recurso de apelación contra una sentencia desestimatoria de la demanda que no llegó a entrar en el fondo del asunto, considera que la actuación del Ayuntamiento no ha sido suficiente para garantizar el descanso de los vecinos, y que, por lo tanto, se ha generado un daño antijurídico, real, efectivo y evaluable económicamente. Es decir, aunque el Ayuntamiento tomó medidas como la clausura y posteriormente el precinto del local, estas no fueron suficientes para impedir que el local superase los límites establecidos en las normas referidas a la contaminación sonora.

Como hemos adelantado, en el escrupuloso análisis de la concurrencia de requisitos de la responsabilidad patrimonial la Sentencia se remite en primer lugar, y en relación con la debida relación de causalidad, a otros pronunciamientos como la Sentencia 22/01, de 21 de febrero, referida al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del municipio; a la Sentencia 774/01, de 29 de octubre, referida a un pub sito en cabo de Palos, por dejación del Ayuntamiento "del deber de velar por el cumplimiento del deber general de respeto a la persona"; a la Sentencia 994/2006, de 1 de diciembre, en relación con ruidos, olores y molestias procedentes de una depuradora de efluentes líquidos de industrias del curtido y a la "ineficaz protección de la legalidad ambiental" que se atribuye al Ayuntamiento, y a la Sentencia 1153/2007, de 27 de diciembre.

Acreditada la dejación de funciones, la Sala concluye que "los daños y perjuicios se debieron al funcionamiento anormal de un servicio público municipal en el sentido amplio con el que lo entiende la jurisprudencia, como comprensivo de toda actividad de la Administración sometida a derecho administrativo o, en otras palabras, como sinónimo de toda actividad administrativa, de giro o tráfico administrativo, de gestión, actividad o quehacer administrativo o de hacer o actuar de la Administración (SSTS de 14/4/1981, 21/9/1984, 26 y 27/3/1980, 12/3/1984, 10/11/1983 y 20/2/1986, entre otras), teniendo en cuenta que correspondía a los servicios técnicos de la Administración local velar, poniendo los medios personales y materiales necesarios a su alcance, para que el establecimiento Pub La Fiesta cumpliera con los horarios de cierre y con los niveles de ruido permitidos, impidiendo así las molestias a los vecinos de dicha calle y en concreto a los recurrentes".

En relación con la indemnización, entiende correcto el criterio del precio de arrendamiento de una vivienda de iguales características a la de los recurrentes desde la fecha de la reclamación en vía administrativa hasta el precinto del local.

De entre los pronunciamientos judiciales dedicados a los vertidos, cabe destacar la Sentencia de 29 de abril de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª (rec. 953/2006, ponente: Fernando Castillo Rigabert), en la que se desvirtúa la alegación de una empresa que reconoce su acción de verter, pero la considera no sancionable por hacerlo a un azarbe o merancho, que es una canalización propia de la huerta tradicional por la que se recogen los sobrantes de las acequias y se devuelven al río. El Tribunal considera estos azarbes como portadores de un bien de dominio público y, por lo tanto,

el vertido sobre ellos se considera realizado al dominio público hidráulico. Y ello pese a que posteriormente estima el recurso contra la sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Segura por considerar que la sanción debió ser calificada como leve y no como grave a la vista de la falta de acreditación del potencial peligro de los vertidos para los bienes agrícolas y la salud de las personas, y de que la empresa podía haber solicitado la oportuna autorización antes de realizarlos.

En Sentencia de 28 de abril (rec. 383/2006, ponente: Leonor Alonso Díaz-Marta) frente a la misma empresa, la Sala vuelve a estimar el recurso sobre la base de la insuficiencia en la motivación de la resolución del procedimiento al no determinarse el deterioro causado en la calidad del recurso, cuestión que, sumada a la anterior, nos hacen cuestionar la efectividad de la persecución de los vertidos mediante la potestad sancionadora por parte del organismo de cuenca, el cual, en sede judicial, ve anuladas sus resoluciones.

Otra resolución de interés es la Sentencia de 18 de marzo (rec. 128/2007; ponente: María Esperanza Sánchez de la Vega), que desestima el recurso de unos vecinos que pretenden que se sancione a una empresa de conservas por procesos de contaminación con mayor severidad que la empleada por parte de la Dirección General de Calidad Ambiental sobre la base de las derogadas Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, y Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia. La Sala desestima el recurso al carecer los vecinos de legitimación *ad procesum*, esto es, al no ostentar interés legítimo que se vea afectado y al no reconocerse acción en defensa de la legalidad como ocurre en materia de patrimonio histórico, costas o régimen del suelo. Nos encontramos ante una barrera para el acceso a la justicia de cualquier ciudadano que pretenda la aplicación del derecho ambiental, dentro de la filosofía del principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro y del Convenio de Aarhus; una barrera en este caso procesal, puesto que se impide el acceso a los tribunales y, conforme al artículo 69.d de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se inadmite el recurso sin entrar en el fondo del asunto. Resulta paradójico a nuestro entender que un mismo ordenamiento jurídico reconozca la acción popular o pública en materias como costas y suelo y no lo haga en cuestiones medioambientales generales.

No obstante, entendemos que sí existe precepto que reconoce la acción pública en defensa de la legalidad conforme al artículo 19.1 h) de la Ley de la Jurisdicción

Contencioso-Administrativa, que no es otro que el artículo 89 de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección del medio ambiente de la Región de Murcia: "Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación". Circunstancia esta que, aunque no fue puesta de manifiesto por el recurrente en la primera instancia, podrá tenerse en cuenta en la segunda instancia, y que podría suponer un lapsus por parte de los redactores de la Sentencia, por la claridad del precepto de la Ley citada.

Por último, destacaremos la Sentencia de 8 de abril de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª (rec. 20/2007, ponente: Luis Federico Alcázar Vieyra de Abreu). La Sentencia analiza el recurso interpuesto contra la denegación a la solicitud de autorización de la roturación y puesta en cultivo de olivo de terrenos incluidos en los límites de un espacio natural protegido: los Saladares del Guadalentín. La Sentencia dilucida si era aplicable la protección preventiva otorgada a los espacios naturales por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, a los terrenos en cuestión para evitar su transformación física.

La parte recurrente pretendía la no aplicación del precepto y el reconocimiento de que los terrenos agrícolas habían sido abandonados en 1984 y en ellos se había plantado cebada en 1989 aprovechando el abancalamiento, razonando que por Orden de 29 de diciembre de 1998 del consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua se aprobó inicialmente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de los Saladares del Guadalentín, por lo que, al no estar el PORN "desarrollado en el momento a que se refiere el expediente" (autorización para la explanación y roturación), no es procedente el argumento esgrimido en la resolución denegatoria, y, por esa razón, no es posible aplicar las disposiciones contenidas en el artículo 7 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN), pues es por Orden de 12 de diciembre de 2003 de la Consejería de Agricultura cuando se cataloga la zona solicitada como "zona de servidumbre de protección". La Administración demandada considera que la Resolución de la Agencia para el Medio Ambiente y la Naturaleza de fecha 22 de septiembre de 1993 inició la tramitación del PORN Saladares del Guadalentín, cuya aprobación inicial se efectuó por Orden de 29 de diciembre de 1998 de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, por lo que la aplicación del artículo 7 de la LCEN al caso que nos ocupa es evidente, puesto que en

su apartado 1 establece que "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".

El Tribunal —partiendo de la declaración del espacio mediante Ley 4/1992, de 30 de julio, de su condición de lugar de importancia comunitaria, de la Resolución de 1993 que da inicio al PORN del espacio y de la Orden de 29 de diciembre de 1998— considera innegable la aplicación del artículo 7, el cual, aunque no tenga carácter de básico, resulta conforme con lo establecido en la Ley 4/1992. El precepto es, a su vez, citado en la propia Orden de aprobación inicial del PORN al objeto de garantizar que durante el procedimiento de aprobación de este no se produjeran actuaciones que supusieran la degradación y la alteración ambiental y ecológica de la zona afectada, estableciendo dos medidas cautelares: la prohibición de transformación sensible de los terrenos y la necesidad de informe previo de la Consejería con competencias en materia medioambiental. La denegación de la solicitud de puesta en cultivo se fundamentó en un informe técnico de la Dirección General de Medio Natural sobre la base de que, entre otros aspectos, "en fotografía aérea de 1998 se observa que esta parcela es un antiguo cultivo abandonado, en el que se aprecia un abancalado, y la invasión de vegetación natural. Prueba de que son más de 15 años los que lleva esta parcela sin cultivar es la fotografía aérea de 1988, en la que se observa la misma situación que en 1998".

Por otro lado, el 4 de junio de 2004 el técnico de apoyo del Servicio de Ordenación y Gestión de los Recursos Naturales emite un informe (documento también invocado por la Resolución del Centro Directivo) en el que se pone de manifiesto que la parcela en cuestión se encuentra parcialmente dentro de zona de especial protección para las aves (ZEPA). La "servidumbre de protección" ya figuraba en el texto del PORN de los Saladares del Guadalentín aprobado inicialmente por Orden de 29 de diciembre de 1998, cuyo apartado de "Regulación de Usos" establecía:

> "- Queda específicamente prohibido cualquier tipo de obras a excepción de las derivadas directamente de la defensa de las avenidas y las infraestructuras lineales como redes de agua, energía, carreteras...
>
> - Se prohíbe la extracción de áridos, vertidos de escombros, o cualquier actuación que atente contra la vegetación de ribera y su fauna".

El informe técnico de 18 de marzo de 2003 concluye con la siguiente puntualización:

"La roturación y explanación solicitadas destruirán los hábitats de interés comunitario existentes en la parcela y perjudicarán a las especies de fauna existentes en la ZEPA. Según el PORN aprobado inicialmente, no se permite este tipo de obra en la 'Zona de Servidumbre y Protección'. Por todo ello, se informa negativamente a la roturación de las 5,5 ha de la parcela que se encuentra dentro del Espacio Natural Protegido".

De acuerdo con la normativa expresada, en la que se basan las resoluciones recurridas, la autorización de los trabajos solicitada quedaba condicionada al informe favorable de la Administración actuante, que solo podrá ser negativo si el acto pretendido supone "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" (artículo 7.2 en relación con el artículo 7.1 LCEN). Y esta es precisamente la convicción expresada en el informe de 18 de marzo de 2003, donde se informa negativamente la solicitud de autorización para roturación y explanación porque dichos trabajos "destruirán los hábitats de interés comunitario existentes en la parcela y perjudicarán a las especies de fauna existentes en la ZEPA". Dicha convicción sobre los efectos negativos de las actividades solicitadas vuelve a quedar de manifiesto en el posterior informe, de 23 de julio de 2003, donde se constata que en toda la parcela continúan las actuaciones para la puesta en cultivo agrícola de olivar, que tendrán "una influencia negativa sobre la avifauna esteparia".

La Sentencia hace referencia a jurisprudencia constituida por sentencias de 29 de septiembre de 2010 y de 2 de junio de 2009, que confirman la esencialidad del informe previsto en el artículo 7.2 LCEN para la autorización de las actividades de transformación de espacios naturales protegidos y, además, la imposibilidad de autorizarlas si se pueden identificar como actividades contradictorias con los objetivos de protección establecidos en el PORN.

El asunto nos permite comprobar cómo la lentitud en la tramitación de los PORN puede generar situaciones de inseguridad jurídica que, en relación con la protección preventiva, pueden ser perfectamente soslayables dada la rotundidad del artículo 7 de la Ley 4/1989 y su aplicación en el marco de los espacios naturales de la Región de Murcia.

Al semestre passat de 2011 l'activitat dels Tribunals de la Regió de Múrcia en matèria ambiental ha estat intensa i, junt amb els assumptes habituals relatius a abocaments, costes i sancions diverses, apareixen casos rellevants, com la sentència en el recurs interposat contra les Directrius i el Pla d'Ordenació Territorial del Litoral i altres en matèria de sorolls i espais naturals protegits.

En el cas del Decret 57/2004, de 18 de juny, que va aprovar les Directrius i el Pla d'Ordenació Territorial del Litoral el Tribunal, va examinar la demanda interposada per una associació anomenada "Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral" i la va estimar parcialment mitjançant la Sentència d'11 de febrer (Rec. 877/2004, ponent: Luis Federico Alcázar Vyeria de Abreu).

En aquest plet, en el qual l'Administració de l'Estat es va aplanar a la demanda, els lletrats de la comunitat autònoma i el Consorci de Marina de Cope van mantenir l'oposició. En primer lloc, la sentència analitza el motiu de nul·litat al·legat per l'acumulació indeguda de Directrius i Pla d'Ordenació com a instruments diferents d'ordenació del territori d'acord amb la llei del sòl de la Regió de Múrcia, per determinar que d'acord amb el dictamen del Consell Jurídic de la Regió de Múrcia, ambdós instruments apareixen netament diferenciats pels articles en la disposició final del Decret 57/2004. Amb relació a les deficiències assenyalades per l'associació recurrent, la Sala entén que no es produeixen ni amb relació a l'anàlisi economicofinancera ni amb l'absència d'alternatives en l'avaluació d'impacte ambiental. Amb relació a la invasió de competències al·legada en la demanda la Sala, en matèria de costes, acudeix a doctrina del Tribunal Constitucional, especialment a la Sentència 149/1991, que considera que l'informe preceptiu de l'Administració Estatal de Costes "es troba considerablement atenuat" i que quan s'entengui que hi ha plans d'ordenació territorial que infringeixen normes de la llei de costes, l'objecció de l'Administració estatal no serà vinculant perquè correspon als Tribunals de Justícia controlar la legalitat de les administracions autonòmiques. La mateixa sort corren la resta de competències que s'afirmen vulnerades, com ho són la matèria de llits i zones inundables, abastiment d'aigües i mineria.

Més interessant, per la ressonància sociopolítica que ha suposat a la Regió de Múrcia, resulta la desestimació del motiu d'impugnació referit als efectes de la disposició addicional vuitena de la llei del sòl autonòmica i la negativa de la Sala a plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat paral·lela al recurs d'inconstitucionalitat plantejat l'any

2001 per cinquanta diputats. El debat de fons es basa que l'esmentada disposició addicional, després de la delimitació operada per la Llei autonòmica 4/1992, que va desplegar la Llei 4/1989 en matèria d'espais naturals protegits, planteja una nova delimitació coincident amb els llocs d'importància comunitària proposats per ser inclosos en la Xarxa Natura 2000 mitjançant l'acord del Consell de Govern de la Comunitat Autònoma. Aquesta nova delimitació, com reconeix la Sala, permet excloure dels espais naturals els territoris no inclosos en els LIC i anteriorment protegits. En els llocs on s'han reduït de l'àmbit aquests espais naturals protegits, la comunitat autònoma ha afirmat que no hi ha desprotecció perquè es tractava de sòls agrícoles sense valor, en un argument basat en la degradació del sòl, tolerada en tot cas per la mateixa Administració però sense informes científics que avalessin aquesta pèrdua de valor en espais de notable biodiversitat com les 1.583 hectàrees de la Marina de Cope als municipis d'Águilas i Mazarrón. La Sala entén, a pesar que la disposició addicional vuitena, amb el mateix rang que la llei que va declarar i va delimitar els espais naturals podia revisar aquestes declaracions, ja que el reajustament "en detall" estava previst en la norma que va declarar els espais, i entén que no hi ha vulneració de competències estatals per plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat. En el cas que el Tribunal Constitucional resolgui a favor del recurs presentat, es pot crear una situació certament complicada, per la disparitat de criteris entre ambdós sentències i l'eventual transformació física dels terrenys "desprotegits" perquè a la Marina de Cope es planteja un complex turístic de dimensions extraordinàries. En el fonament de dret següent, la Sala passa de puntetes per l'afirmació de la protecció preventiva de terrenys en virtut de l'article 7 de la Llei 4/1989 en els casos en què es va iniciar la redacció dels plans d'ordenació de recursos naturals.

La Sala continua rebutjant en la seva sentència les pretensions de la demanda amb relació a les categories de sòl —de protecció geomorfològica, agrícoles i paisatgístics, actuacions estructurants com l'autovia Cartagena-Vera i l'actuació d'interès regional a la Marina de Cope. Amb relació als impactes ambientals d'ambdós actuacions estructurants que afirma la demanda i que contenen els informes científics aportats, la Sala valora lliurement aquests documents i els considera genèrics i poc clars. En general, la Sala entén que la part actora expressa crítiques o opinions divergents amb relació a moltes decisions contingudes en les Directrius sense concretar la vulneració de preceptes específics de l'ordenament.

Un resultat diferent ofereix la impugnació d'una de les recomanacions realitzades per les Directrius i el Pla d'Ordenació Territorial del Litoral amb relació al fet que part dels sòls no urbanitzables de protecció paisatgística, geomorfològica per pendents o de llits passin a formar part del patrimoni públic de sòl mitjançant la consideració de sistemes generals. Es tracta d'una pràctica habitual en l'urbanisme regional, que ha suposat la pedra angular de gran part dels desplegament urbanístics en zones rurals amb la incorporació de sistemes generals amb sòls forestals. La Sala manifesta contrària a dret aquesta recomanació perquè s'oposa a l'article de la llei del sòl que considera aquets sòls com a no urbanitzables de protecció específica, que no poden ser "confosos amb els sistemes generals".

En definitiva, es tracta d'una sentència que desestima majoritàriament els motius de nul·litat al·legats per la part demandant, encara que estima una de les impugnacions que sens dubte tindrà rellevància en els desplegaments urbanístics concrets.

Entre les resolucions judicials d'aquest semestre destaquem, al seu torn, la Sentència de la Secció 2a de la Sala Contenciosa Administrativa de 25 de març (Rec. 258/2010, ponent: Ascensión Martín Sánchez) relativa a la demanda de responsabilitat patrimonial contra l'Ajuntament de Cartagena per un supòsit de funcionament anormal dels serveis públic municipals i desistiment de funcions amb relació als sorolls generats per un local d'oci anomenat "La Fiesta". Aquesta resolució parteix d'altres d'anteriors que, des del conegut precedent del cas López-Ostra, han determinat una successió de sentències de la Sala en matèria d'emissions i immissions i el dret a la inviolabilitat del domicili.

En aquest cas, la Sala, admetent el recurs d'apel·lació contra una sentència desestimatòria de la demanda, que no va arribar a entrar al fons de l'assumpte, considera que l'actuació de l'Ajuntament no ha estat prou per garantir el descans dels veïns i, per tant, s'ha generat un dany antijurídic, real, efectiu i avaluable econòmicament. És a dir, tot i que l'Ajuntament va prendre mesures com la clausura i posteriorment el precinte del local, no van ser suficients per impedir que el local superés els límits establerts en les normes pel que fa a la contaminació sonora.

Com hem avançat, en l'escrupolosa anàlisi de la concurrència de requisits de la responsabilitat patrimonial, la Sentència es remet, en primer lloc, i amb relació a la deguda relació de causalitat, a altres pronunciaments com la Sentència 22/01, de 21 de febrer, referida al dret fonamental a la intimitat personal i familiar i a la inviolabilitat del municipi, a la Sentència 774/01, de 29 d'octubre, referida a un pub ubicat a Cap de Pals,

per desistiment de l'Ajuntament "del deber de velar por el cumplimiento del deber general de respeto a la persona", a la Sentència 994/2006, d'1 de desembre amb relació als sorolls, olors i molèsties procedents d'una depuradora d'efluents líquids d'indústries de l'assaonat i a la "ineficaç protecció de la legalitat ambiental" que s'atribueix a l'Ajuntament i a la Sentència 1153/2007, de 27 de desembre.

Acreditat el desistiment de funcions, la Sala conclou que "*los daños y perjuicios se debieron al funcionamiento anormal de un servicio público municipal en el sentido amplio con el que lo entiende la jurisprudencia, como comprensivo de toda actividad de la Administración sometida a derecho administrativo o, en otras palabras, como sinónimo de todas actividad administrativa, de giro o tráfico administrativo, de gestión, actividad o quehacer administrativo o de hacer o actuar de la Administración (SSTS de 14/4/1981, 21/9/1984, 26 y 27/3/1980, 12/3/1984, 10/11/1983 y 20/2/1986, entre otras), teniendo en cuenta que correspondía a los servicios técnicos de la Administración local velar, poniendo los medios personales y materiales necesarios a su alcance, para que el establecimiento Pub La Fiesta cumpliera con los horarios de cierre y con los niveles de ruido permitidos, impidiendo así las molestias a los vecinos de dicha calle y en concreto a los recurrentes*".

Amb relació a la indemnització entén correcte el criteri del preu d'arrendament d'un habitatge de les mateixes característiques a la de les parts recurrents, des de la data de la reclamació en via administrativa fins al precinte del local.

D'entre els pronunciaments judicials dedicats als abocaments, cal destacar la Sentència de 29 d'abril, de la Secció 2a de la Sala Contenciosa Administrativa (Rec. 953/2006, ponent: Fernando Castillo Rigabert), en la qual es desvirtua l'al·legació d'una empresa que reconeix la seva acció d'abocar però la considera no sancionable, ja que ho va fer en un assarb o *merancho*, que és la canalització pròpia de l'Horta tradicional per la qual es recullen els sobrants de les sèquies i es tornen al riu. El Tribunal considera aquests assarbs com a portadors d'un bé de domini públic i, per tant, l'abocament es considera realitzat al domini públic hidràulic. I això a pesar que posteriorment estima el recurs contra la sanció imposada per la Confederació Hidrogràfica del Segura, ja que considera que la sanció va haver de ser qualificada com a lleu i no com a greu a la vista de la falta d'acreditació del potencial perill dels abocaments per a béns agrícoles i la salut de les persones i que l'empresa podia haver sol·licitat l'oportuna autorització abans de realitzar-los.

En la Sentència de 28 d'abril (Recurs 383/2006, ponent: Leonor Alonso Díaz-Marta) enfront de la mateixa empresa, la Sala torna a estimar el recurs basant-se en la insuficiència en la motivació de la resolució del procediment, ja que no s'ha determinat el deteriorament causat en la qualitat del recurs, qüestió que sumada a al fet anterior ens fan qüestionar l'efectivitat de la persecució dels abocaments mitjançant la potestat sancionadora per part de l'Organisme de Conca, que en seu judicial, veu anul·lades les seves resolucions.

Una altra resolució interessant és la Sentència de 18 de març (Recurs 128/2007; ponent: María Esperanza Sánchez de la Vega), que desestima el recurs d'uns veïns que pretenen que se sancioni una empresa de conserves per processos de contaminació amb més severitat que la de la Direcció General de Qualitat Ambiental, basant-se en les derogades lleis de protecció de l'ambient atmosfèric, la Llei 38/1972 i la Llei 1/1995, de protecció del medi ambient de la Regió de Múrcia. La Sala desestima el recurs perquè els veïns no tenen legitimació *ad procesum*, això és, no tenen interès legítim que es vegi afectat i no reconeixen acció en defensa de la legalitat com passa en matèria de patrimoni històric, costes o règim del sòl. Ens trobem amb una barrera per a l'accés a la justícia de qualsevol ciutadà que pretengui aplicar el dret ambiental, dins de la filosofia del principi 10 de la Declaració de Rio de Janeiro i el Conveni d'Aarhus; una barrera, en aquest cas, processal, ja que s'impedeix l'accés a les tribunals i, d'acord amb l'article 69.d de la llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, s'inadmet el recurs sense entrar al fons de l'assumpte. Al nostre entendre, resulta paradoxal que un mateix ordenament jurídic reconegui l'acció popular o pública en matèries com costes i sòl i no ho faci en qüestions mediambientals generals.

No obstant això, entenem que sí que hi havia un precepte que reconegués l'acció pública en defensa de la legalitat d'acord amb l'article 19.1 h) de la llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, que no era un altre que l'article 89, de la Llei 1/1995, de 8 de març: "*Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación*". Circumstància que, tot i que la part recurrent no va posar de manifest en la primera instància, pot tenir-se en compte en la segona instància, i que podria suposar un lapsus per part dels redactors de la sentència, per la claredat del precepte de la llei esmentada.

Finalment destacarem la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a, de

8 Abril de 2011 (Rec. 20/2007, ponent: Luis Federico Alcázar Vieyra de Abreu). La sentència analitza el recurs interposat contra la denegació de la sol·licitud d'autorització de la rompuda i posada en cultiu d'olivera de terrenys inclosos en els límits d'un espai natural protegit, Los Saladares del Guadalentín. La Sentència dilucida si era aplicable la protecció preventiva atorgada als espais naturals per la Llei 4/1989, de 27 de març, als terrenys en qüestió per evitar-ne la transformació física.

La part recurrent pretenia la no-aplicació del precepte i el reconeixement que els terrenys agrícoles havien estat abandonats el 1984 i s'havia plantat ordi el 1989 aprofitant l'abancalament, i argumentava que per mitjà de l'Ordre de 29 de desembre de 1998 del conseller de Medi Ambient, Agricultura i Aigua, es va aprovar inicialment el Pla d'Ordenació de Recursos Naturals (PORN) de Los Saladares del Guadalentín, per la qual cosa com que el PORN no està "*desarrollado en el momento a que se refiere el expediente*" (autorització per a l'explanació i la rompuda), no és procedent l'argument esgrimit en la resolució denegatòria i, per aquesta raó, no és possible aplicar les disposicions que conté l'article 7 de la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres (LCEN), perquè és per mitjà de l'Ordre de 12 de desembre de 2003 de la Conselleria d'Agricultura quan es cataloga la zona sol·licitada com a "zona de servitud de protecció". L'Administració demandada considera que la Resolució de l'Agència per al Medi Ambient i la Naturalesa de data 22 de setembre de 1993 va iniciar la tramitació del PORN Los Saladares del Guadalentín, l'aprovació inicial del qual es va efectuar per mitjà de l'Ordre de 29/12/1998 de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua, per la qual cosa l'aplicació de l'article 7 de la LCEN al cas que ens ocupa és evident, el qual en l'apartat 1 estableix que "*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*".

El Tribunal, partint de la declaració de l'espai mitjançant la Llei 4/1992, de 30 de juliol, la seva condició de lloc d'importància comunitària, la Resolució de 1993 que inicia el PORN de l'espai i l'Ordre de 29 de desembre de 1998, considera innegable l'aplicació de l'article 7, que encara que no tingui caràcter de bàsic resulta d'acord amb el que estableix la Llei 4/1992. El precepte és, al seu torn, esmentat en la mateixa ordre d'aprovació inicial del PORN a fi de garantir que durant el seu procediment d'aprovació

no hi va haver actuacions que van suposar la degradació i l'alteració ambiental i la ecològica a la zona afectada, i s'estableixen dues mesures cautelars: la prohibició de transformació sensible dels terrenys i la necessitat de l'informe previ de la conselleria amb competències en matèria mediambientals. La denegació de la sol·licitud de posada en cultiu es va fonamentar en l'informe tècnic de la Direcció General de Medi Natural basant-se que "*en fotografía aérea de 1998 se observa que esta parcela es un antiguo cultivo abandonado, en el que se aprecia un abancalado, y la invasión de vegetación natural. Prueba de que son más de 15 años los que lleva esta parcela sin cultivar es la fotografía aérea de 1988, en la que se observa la misma situación que en 1998*", entre altres aspectes.

D'altra banda, el 4 de juny de 2004, el tècnic de suport del Servei d'Ordenació i Gestió dels Recursos Naturals emet un informe (també invocat per la resolució del Centre Directiu), que posa de manifest que la parcel·la en qüestió es troba parcialment dins de la zona especial de protecció d'aus (ZEPA). La "servitud de protecció" ja figurava en el text del PORN de Los Saladares del Guadalentín aprovat inicialment per mitjà de l'Ordre de 29 de desembre de 1998, i l'apartat de "Regulació d'usos" establia:

> "- *Queda específicamente prohibido cualquier tipo de obras a excepción de las derivadas directamente de la defensa de las avenidas y las infraestructuras lineales como redes de agua, energía, carreteras...*
>
> - *Se prohíbe la extracción de áridos, vertidos de escombros, o cualquier actuación que atente contra la vegetación de ribera y su fauna*".

Conclou l'informe tècnic de 18 de març de 2003, puntualitzant: "*La roturación y explanación solicitadas destruirán los hábitats de interés comunitario existentes en la parcela y perjudicará a las especies de fauna existentes en la ZEPA. Según el PORN aprobado inicialmente, no se permite este tipo de obra en la «Zona de Servidumbre y Protección». Por todo ello, se informa negativamente a la roturación de las 5,5 has. de la parcela que se encuentra dentro del Espacio Natural Protegido*".

D'acord amb la normativa expressada, en la qual es basen les resolucions recorregudes, l'autorització dels treballs sol·licitada quedava condicionada a l'informe favorable de l'Administració actuant, que només pot ser negatiu si l'acte pretès suposa "*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*" (art. 7.2 amb relació amb 7.1 LCEN). I aquesta és precisament la convicció

expressada en l'informe de 18 de març de 2003, en què s'informa negativament la sol·licitud d'autorització per a rompuda i explanació perquè aquests treballs "*destruirán los hábitats de interés comunitario existentes en la parcela y perjudicará a las especies de fauna existentes en la ZEPA*". Aquesta convicció sobre els efectes negatius de les activitats sol·licitades torna a quedar de manifest en el posterior informe, de 23 de juliol de 2003, en què es constata que les actuacions per a la posada en cultiu agrícola d'oliverar que han de tenir "una influència negativa sobre l'avifauna estepària" continuen en tota la parcel·la.

La Sentència fa referència a la jurisprudència constituïda per la Sentència de 29 de setembre de 2010 i la Sentència de 2 de juny de 2009, que confirmen l'essencialitat de l'informe previst en l'article 7.2 LCEN per a l'autorització de les activitats de transformació d'espais naturals protegits i, a més, la impossibilitat d'autoritzar-les si es poden identificar com a activitats contradictòries amb els objectius de protecció establerts en el PORN.

L'assumpte ens permet comprovar com la lentitud en la tramitació dels PORN pot generar situacions d'inseguretat jurídica que, amb relació a la protecció preventiva, poden ser perfectament eludibles, atesa la rotunditat de l'article 7 de la Llei 4/1989 i la seva aplicació en el marc dels espais naturals de la Regió de Múrcia.