

L

## Regresiones, retrasos y falta de efectividad del derecho ambiental en la Región de Murcia: crónica de la política y legislación ambiental de 2021<sup>1</sup>

Santiago M. Álvarez Carreño

Blanca Soro Mateo

Elisa Pérez de los Cobos Hernández

Pablo Serra-Palao

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MANIFESTACIONES DE LA POLÍTICA Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL. 2.1. Caza. 2.2. Pesca. 2.3. Espacios protegidos. 2.4. Agricultura y ganadería. 2.5. Cambio climático. 2.6. Residuos. 2.7. Aguas residuales urbanas. 2.8. Desalinización. 2.9. Aguas regeneradas. 3. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS EN LA LEY DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LA CARM. 3.1. Las autorizaciones ambientales en la CARM. 3.2. El nuevo art. 47 en relación con la redacción dada al art. 22 LPAI: la “facilitación” de la modificación de actividades. 4. UNA

---

<sup>1</sup> Este estudio se ha realizado en el marco del proyecto «La efectividad del Derecho ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia —EDAMur— (Ref. 20971/PI/18), financiado por la CARM a través de la convocatoria de Ayudas a proyectos para el desarrollo de investigación científica y técnica por grupos competitivos, incluida en el Programa Regional de Fomento de la Investigación (Plan de Actuación 2019) de la Fundación Séneca, Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia y en el marco del *Proyecto Derecho de la biodiversidad y cambio climático PID2020-115505RB-C21/C22*, financiado por MCIN/ AEI /10.13039/501100011033.

NUEVA REFORMA REGRESIVA DE LA LPAI: DECRETO-LEY 4/2021, DE 17 DE JUNIO, DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO NATURAL, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN AGRÍCOLA Y MEDIOAMBIENTAL. 5. LA DESORDENADA ESCALADA REGRESIVA: LOS DECRETOS-LEYES 1/2021, DE 6 DE MAYO, Y 3/2021, DE 27 DE MAYO, DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL TRAS EL IMPACTO DEL COVID-19 EN EL ÁREA DE VIVIENDA E INFRAESTRUCTURAS. 6. NUEVAS NORMAS PARA UN MAR MENOR AGONIZANTE. 6.1. Modificaciones de la Ley 3/2020 (I): Decreto-Ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental. 6.2. Modificaciones de la Ley 3/2020 (II): Decreto-Ley 5/2021, de 27 de agosto. 6.3. Modificaciones de la Ley 3/2020 (III): Ley 4/2021, de 16 de septiembre. 6.4. La publicación de la «Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno». 6.5. El fomento de actividades de investigación y conservación de especies. 6.6. La denominada «Gobernanza del Mar Menor»: nueva configuración de órganos consultivos y de participación. 6.7. La necesidad de controlar la contaminación por nitratos y los riegos ilegales: la inspección de las explotaciones agrícolas. 7. VALORACIÓN GENERAL. 7.1. Algunas reflexiones sobre la falta de efectividad e inaplicación de la Directiva Hábitats en el entorno del Mar Menor. 7.2. La añadida inaplicación del Derecho europeo de la responsabilidad ambiental. 8. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El presente estudio analiza las novedades de la política ambiental en la CARM durante el año 2021. Las abundantes modificaciones que se analizan insisten, en general, en tendencias regresivas anteriores y, en relación al Mar Menor, contrastan con la triste realidad de un ecosistema que agoniza.

**ABSTRACT:** This study analyzes the latest developments in environmental policy at the CARM in 2021. The several modifications that are studied insist, in general, on previous regressive trends and, in relation to the Mar Menor, contrast with the sad reality of a dying ecosystem.

**PALABRAS CLAVE:** Legislación ambiental, Región de Murcia, Regresión, Mar Menor.

**KEYWORDS:** Environmental policy, Region of Murcia, Rollbacks, Mar Menor.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las novedades de la política y de la legislación ambiental de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, CARM) durante 2021 vienen marcadas, con carácter general, por la pervivencia de la situación pandémica y por la inestabilidad política de una legislatura que puso a la Región de Murcia en el plano de la actualidad nacional con motivo de la fallida moción de censura y la pervivencia de un Gobierno apoyado por parlamentarios tráfugas. Este incierto contexto enmarca el presente análisis sobre las importantes y complejas modificaciones normativas que han tenido lugar en la CARM bajo la invocación de la lucha contra la pandemia y que han afectado a varias leyes regionales. En este sentido, se dará noticia del despliegue normativo que tardíamente trata de afrontar la catástrofe ecológica del Mar Menor. Asimismo, se da cuenta de nuevos Decretos-Leyes que insisten en la línea regresiva del estándar de protección ambiental. Estas novedades normativas, especialmente abundantes a partir del segundo semestre del año, confirman la peligrosa deriva que en relación con la protección de nuestro entorno está en marcha en la CARM. Por último, en las valoraciones finales a modo de conclusión, se aportan sólidos argumentos que explicitan la falta de aplicación de los instrumentos legales pertinentes que hubieran podido garantizar la exigencia de responsabilidades frente a la degradación que sufre el Mar Menor.

## 2. MANIFESTACIONES DE LA POLÍTICA Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL

### 2.1. CAZA

Durante el periodo objeto de análisis ve la luz el *Decreto 83/2021, de 15 de abril, por el que se regulan los cotos intensivos en la Región de Murcia*<sup>2</sup>. El artículo 10. 1, apdo. 9º del EARM confiere a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial, así como la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades, cuyo ejercicio comprende la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva. Con arreglo a este marco competencial, la CARM aprobó la *Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia*, que en su art. 18 regula los llamados «cotos intensivos de caza» a los que define como un tipo de terreno cinegético sometido a régimen especial, estableciendo su superficie mínima y determinando los aspectos que pueden regularse reglamentariamente, entre los que se encuentran las condiciones para el desarrollo de la actividad, en

---

<sup>2</sup> BORM, núm. 90, miércoles 21 de abril de 2021.

especial, las referentes a los periodos de caza, los controles genéticos y sanitarios, los requisitos para realizar sueltas y su frecuencia así como el marcado de las mismas. Este nuevo desarrollo reglamentario de la Ley 7/2003 designa al órgano directivo competente para las autorizaciones de este tipo de cotos; establece que, para su declaración, será necesario tener el plan de ordenación cinegética y se enumeran los requisitos, características, superficies, distancias mínimas y señalización de los cotos intensivos. Además, enumera las especies, los períodos y las modalidades de caza.

Por último, llama la atención que se apruebe este Decreto antes de que se concrete el contenido de los Planes de Ordenación Cinegética que, como reconoce el art. 3. 2 del propio Decreto, "*se encuentra en tramitación*". La evaluación de las repercusiones sobre la Red natura 2000 sólo se realizará en el caso de que "la zona de caza intensiva esté en el interior o en una banda de 500 metros de la Red Natura 2000" (art. 3. 2, letra c).

De otra parte, se ha procedido a regular, en desarrollo de la legislación vigente en materia cinegética, la práctica de la caza durante la temporada 2021/2022, en los cotos de caza autorizados en el territorio de la CARM, quedando prohibido el ejercicio de la caza en los terrenos no cinegéticos, a través de la *Orden, de 14 de junio de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente sobre periodos hábiles de caza para la temporada 2021/2022 en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*<sup>3</sup>. Debe destacarse que conforme a su art. 3 —«caza del arruí»— se autoriza la caza de esta especie exótica e invasora incluida en el RD 630/2013, de 2 de agosto por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas e invasoras.

Por su parte, se aprueba el Decreto 123/2021, de 17 de junio, del Consejo de Gobierno, sobre registro, régimen de colaboración y formación de los Guardas de Caza de la Región de Murcia<sup>4</sup>, que desarrolla la previsión contenida en el art. 80 de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, que contempla, bajo el título "De la guardería privada", la posibilidad de que todo aprovechamiento cinegético o piscícola disponga de un servicio de vigilancia a cargo de su titular con funciones de auxilio a los agentes de la autoridad en materia cinegética y piscícola.

Finalmente, destacan la Resolución de la Dirección General del Medio Natural por la que se aprueba la adjudicación de los aprovechamientos de caza de los montes de utilidad pública propiedad de la Comunidad Autónoma

---

<sup>3</sup> BORM, núm. 135, martes 15 de junio de 2021.

Corrección de errores en BORM, núm. 164, lunes 19 de julio de 2021.

<sup>4</sup> BORM, núm. 142, miércoles 23 de junio de 2021.

de la Región de Murcia<sup>5</sup> y la Resolución por la que se aprueba la convocatoria de la realización de las pruebas de acreditación de usuarios para la utilización de métodos homologados de captura de especies cinegéticas predatoras y asilvestradas, para el año 2021 y 2022<sup>6</sup>.

## 2.2. PESCA

La Orden, de 2 de marzo de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden, de 15 de febrero de 2019, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se establece una veda de pesca de la Anguila (*Anguilla anguilla*) en el Mar Menor<sup>7</sup>. La ampliación de la veda de la captura de esta especie en un mes más (desde 1 al 31 de marzo, ambos inclusive) respecto de los previstos los años anteriores (durante el año 2019 la veda se fijaba desde el 16 de febrero al 28 de febrero y desde el 1 de abril al 30 de noviembre y en el 2020, desde el 1 de febrero al 28 de febrero y desde el 1 de abril al 30 de noviembre) parece deberse al análisis del histórico de capturas de la especie que ponen en riesgo el cumplimiento de los compromisos comunitarios sobre protección y sostenibilidad de la especie<sup>8</sup>. Este incremento detectado en las capturas, justificado en “determinadas circunstancias de carácter excepcional, como variaciones ecológicas de la laguna, (que) pueden modificar la biología de la especie, así como su exposición a los artes de pesca”, obliga a reforzar las limitaciones para preservar la sostenibilidad del recurso.

Asimismo, se dicta la Orden, de 14 de abril de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se declara una veda temporal para el ejercicio de la pesca en la modalidad de arrastre de fondo en aguas interiores de la Región de Murcia. Como declara su Exposición de Motivos (en adelante, E. de M.), diversos Reglamentos de la UE obligan a adoptar medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros, en especial, en el Mar Mediterráneo. En ejecución de los mismos, la Orden APA/1212/2020, de 16 de diciembre, establece zonas de veda espacio temporal para la modalidad de arrastre de fondo y cerco en

---

<sup>5</sup> BORM, núm. 160, miércoles 14 de julio de 2021

El Anuncio por el que se hizo pública la convocatoria para la adjudicación mediante concurso de estos aprovechamientos de caza se publicó en BORM, núm. 103, de 7 de mayo de 2021.

<sup>6</sup> BORM, núm. 237, miércoles 13 de octubre de 2021.

<sup>7</sup> BORM, núm. 53, de 5 de marzo de 2021.

<sup>8</sup> Reglamento (CE) n.º 1100/2007 del Consejo, de 18 de septiembre de 2007 que establece medidas para la recuperación de la población de anguila europea y Recomendación CGPM/42/2018/1 relativa a un Plan Plurianual para la Anguila Europea (*Anguilla anguilla*) en el Mediterráneo.

determinadas zonas del litoral mediterráneo. La veda temporal que esta Orden regional confirma se declara desde el día 17 de abril al 20 de junio de 2021, ambos inclusive.

Paralelamente, sobre pesca se ha aprobado la Orden, de 14 de abril de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente sobre disposiciones generales de vedas para la pesca fluvial del año 2021<sup>9</sup>, que tiene como objeto establecer las disposiciones generales de vedas para la pesca fluvial del año 2021, en cumplimiento del art. 42 de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia. Se debe destacar que la disposición contempla que puedan ser pescables determinadas especies exóticas invasoras —lucio (*Sander lucioperca*), lucio (*Esox lucius*), cangrejo rojo (*Procambarus clarkii*), carpa (*Cyprinus carpio*), trucha arco-iris (*Oncorhynchus mykiss*) y black-bass (*Micropterus salmoides*)—, encontrando cobijo dicha posibilidad en la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2018, de 20 de julio, que modificó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Las zonas de pesca fluvial de los cotos, ríos y embalses de la Región, así como su clasificación legal y demás condiciones, limitaciones y características para su ejercicio se explicitan en sus Anexos I, II y III.

### **2.3. ESPACIOS PROTEGIDOS**

En sede de espacios protegidos destaca la aprobación del Decreto 231/2020, de 29 de diciembre, que declara el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) de la «Sierra de Ricote» y «La Navela» como Zona Especial de Conservación (ZEC) y aprueba su Plan de gestión integral (PGI)<sup>10</sup>. Estos espacios protegidos se localizan en la zona centro de la Región de Murcia, la Vega Alta del Segura, en concreto en el Valle de Ricote, y su superficie se extiende por los términos de los municipios de Blanca, Mula, Ojós, Ricote y Ulea. Desde el punto de vista de las actividades socioeconómicas, en estos espacios protegidos la mayoría de su superficie se encuentra ocupada por terrenos naturales o seminaturales (96'2 %) y solo un 1'9 % se dedica a usos agrícolas. Tiene cierta importancia la actividad ganadera en las inmediaciones de los espacios protegidos, asociada sobre todo a especies extensivas (pastoreo de ganado caprino y ovino).

---

<sup>9</sup> BORM, núm. 89, martes 20 de abril de 2021.

<sup>10</sup> BORM, núm. 16, de 21 de enero de 2021.

El Plan de Gestión integral (PGI) se incorpora como anexo al Decreto. Los límites geográficos de la ZEC son descritos y cartografiados en el anexo 2 PGI, que recoge así mismo la información sobre los hábitats y especies. Por su parte, los límites de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la «Sierra de Ricote» y «La Navela» se recogen en su anexo 3.

Dentro de la red de espacios protegidos «Red Natura 2000» de la Región de Murcia este representa tipos y asociaciones de hábitats naturales y seminaturales de alto valor y representatividad (Anexo IV del PGI). Además, están presentes 16 especies de interés comunitario (Anexo II y, las de protección estricta, en Anexo IV). En cuanto a los taxones de aves se citan 11 especies de las incluidas en el Anexo I de la Directiva Aves; entre las que destacan, por su riqueza, las rapaces. Por último, debe mencionarse que en el ámbito del plan de gestión integral de estos espacios se detecta la presencia de la especie *Ammotragus lervia* (Arruí), que fue introducida en 1970 con fines de aprovechamiento cinegético en Sierra Espuña, a partir de donde se ha expandido a otras sierras de la Región de Murcia<sup>11</sup>.

En segundo lugar, destaca en este período la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se publica el convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Cartagena, para la protección de la biodiversidad en el Parque Regional de Calblanque, Monte de Las Cenizas y Peña del Águila<sup>12</sup>. El convenio, renovación de otro anterior similar, persigue la conservación de la biodiversidad mediante el mantenimiento de la colaboración entre la Administración regional y el Ayuntamiento de Cartagena para el control de entradas de vehículos y el acceso mediante transporte público al espacio protegido, así como el desarrollo de actuaciones de mejora de los sistemas de comunicaciones, protección civil, limpieza y vigilancia dentro del mismo.

Por último, se debe aludir en este apartado el Anuncio por el que hace público para general conocimiento la aprobación de 50 planes de gestión forestal sostenible correspondientes a 88 montes públicos incluidos en el catálogo de utilidad pública de la Provincia de Murcia<sup>13</sup>. La Resolución, de 12 de marzo de 2021, de la Dirección General del Medio Natural con fundamento en el [art. 33](#) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, ha aprobado un total de 50 Planes de Gestión Forestal Sostenible correspondientes a 88 montes del Catálogo de Utilidad Pública de propiedad municipal, a excepción de uno de titularidad autonómica<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> El arruí se encuentra incluido en el catálogo español de especies exóticas invasoras, de acuerdo con la doctrina fijada por la STS, de 16 de marzo de 2016 (BOE, núm. 146, de 17 de junio de 2016).

<sup>12</sup> BORM, núm. 169, sábado 24 de julio de 2021.

<sup>13</sup> BORM, núm. 80, de 9 de abril de 2021.

<sup>14</sup> Los [planes aprobados](#) se encuentran a disposición para su consulta en el sitio web.

## 2.4. AGRICULTURA Y GANADERÍA

Sobre agricultura y ganadería destacan tres órdenes autonómicas. En primer término, la Orden de 29 de julio de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se aprueba fecha de implantación y puesta en funcionamiento del Registro Electrónico de Movimientos de Deyecciones Ganaderas (REMODEGA)<sup>15</sup>, que representa la ejecución de lo previsto en la disp. adic. 5ª de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor<sup>16</sup> que, en su art. 57 establece que los purines y estiércoles, por regla general, deben entregarse a gestor autorizado para su tratamiento; si bien, alternativamente, permite su aplicación al suelo como fertilizante con la obligación de comunicar previamente dicha aplicación al REMODEGA (art. 58).

Se debe recordar que la Comisión de la UE avisó en 2018 del impacto que los nitratos estaban teniendo en la polución del Mar Menor. El MITECO, en un informe de 2019, alertó de la incidencia que estaban causando las granjas de cerdos en el Mar Menor. Un informe del propio Gobierno de la CARM de 2019 avisaba de que las balsas de purines estaban descontroladas<sup>17</sup>. Ello contrasta con la constante publicación en los boletines oficiales de autorizaciones de ampliación de granjas porcinas, sobre todo a partir de la rebaja de las obligaciones ambientales para la modificación de actividades que se han llevado a cabo en la CARM<sup>18</sup>.

En segundo lugar, destaca la Orden, de 8 de abril de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden, de 25 de mayo de 2015, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se establecen, en la Región de Murcia, las bases reguladoras de determinadas líneas de ayuda correspondientes a la medida 10 "Agroambiente y Clima" y medida 11 "Agricultura Ecológica" del Programa de Desarrollo Rural de la Región de Murcia 2014-2020, y se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2015 de las citadas líneas de

---

<sup>15</sup> BORM, núm. 175, sábado 31 de julio de 2021.

<sup>16</sup> "1. En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, la consejería competente en materia de ganadería pondrá en funcionamiento el registro electrónico de movimientos de deyecciones ganaderas previsto en el artículo 58. 2. La puesta en funcionamiento se acordará por orden, que será publicada en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia», y establecerá el momento a partir del cual resulta obligatoria la comunicación y validación de los movimientos de deyecciones".

<sup>17</sup> Cfr. *ElDiario.es*, "[El Gobierno de Murcia ignoró varios avisos de que las macrogranjas de cerdos contaminaban el Mar Menor](#)", 13 de octubre de 2021.

<sup>18</sup> Sobre el impacto socio-económico de esta actividad *vid.* los informes de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, [Ganadería industrial y despoblación](#), publicado el 13 de octubre de 2021 y de GREENPEACE-ESPAÑA, [Macrogranjas veneno para la España rural. Efectos ambientales de la ganadería industrial](#), octubre de 2021.

ayuda<sup>19</sup> y el Extracto de la Orden de 7 de octubre de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería Pesca y Medio Ambiente, por la que se hace pública la convocatoria de las ayudas para la realización de acciones de asesoramiento a explotaciones agrarias, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Región de Murcia 2014-2020 (FEADER), anualidad 2021<sup>20</sup>.

Finalmente, se lleva a cabo un cambio de política en relación con las quemas agrícolas, a través de la Orden, de 30 de diciembre de 2020, modifica la anterior Orden, de 19 de octubre de 2017, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se dictan las medidas fitosanitarias a adoptar en caso de acumulación de restos vegetales<sup>21</sup>. Representa un caso interesante de cambio de criterio en relación a una práctica tradicional —la quema de los rastrojos procedentes de la poda o de otras operaciones de cultivo generados en la propia parcela agrícola— que suscita grave controversia social por su contribución a la mala calidad del aire. Son cada vez más las voces de protesta que piden un control de esta actividad que, dada la mayor proximidad de los terrenos agrícolas a las zonas urbanizadas, pone en riesgo la salud y la calidad de vida de la población.

En atención a esta realidad, la nueva Orden viene a alterar básicamente el marco jurídico regulador de esta actividad. Así, si la redacción original declaró, con carácter general, la quema controlada de restos vegetales como medida fitosanitaria que sirve para evitar la propagación de plagas, reducir su población, mitigar sus efectos, o conseguir la erradicación de organismos nocivos<sup>22</sup>, la nueva versión y en base a las actualizaciones técnicas y científicas producidas, pasa a considerar esta actividad como una “práctica fitosanitaria de carácter excepcional” (art. 1)<sup>23</sup>. En segundo lugar, si la versión original de la Orden establecía que no se precisaba de autorización individualizada para cada uno de los agricultores o empresas agrícolas que precisen de la realización de esta medida fitosanitaria con el fin de justificar el riesgo fitosanitario de su explotación por la propagación de plagas de los

---

<sup>19</sup> BORM, núm. 83, martes 13 de abril de 2021.

<sup>20</sup> BORM, núm. 239, viernes 15 de octubre de 2021.

<sup>21</sup> BORM, núm. 3, de 5 de enero de 2021.

<sup>22</sup> Si bien limitada a una serie de cultivos enumerados en su Anexo I en los que se consideraba justificada porque la acumulación prolongada de los restos vegetales en la explotación podía suponer la existencia de un riesgo fitosanitario grave para las plantaciones colindantes.

<sup>23</sup> En este sentido, limita la quema de restos vegetales a los casos justificados por razones fitosanitarias, basadas en la existencia de un riesgo de la explotación por la propagación de plagas de los restos vegetales existentes en la misma y, en segundo lugar, sólo procede cuando no sea posible su eliminación mediante otros sistemas alternativos prioritarios como su valorización por gestor autorizado o su incorporación al suelo mediante triturado o picado, entre otros.

restos<sup>24</sup>, la nueva redacción de su art. 3 somete esta actividad a un mayor control administrativo “*con el fin de otorgar mayor seguridad jurídica tanto a los interesados en la realización de esta medida como a las distintas administraciones implicadas*”. En este sentido, se establece la necesidad, como actuación previa a la realización de esta medida, de la presentación de una declaración responsable que se acompañe de informe técnico de asesor en gestión integrada de plagas, así como de un programa de control que permita comprobar, a través de un porcentaje de controles *in situ*, el cumplimiento del objeto de la Orden.

## 2.5. CAMBIO CLIMÁTICO

Habiéndose rechazado la proposición de Ley de cambio climático, puede destacarse exclusivamente la Orden, de 28 de junio de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de aprobación del acuerdo voluntario para alcanzar la neutralidad climática en el ámbito empresarial<sup>25</sup>.

Este Acuerdo persigue crear al marco para que las empresas de la Región de Murcia desarrollen, con carácter voluntario y en un ejercicio de responsabilidad social corporativa (RSC), una estrategia que permita lograr la neutralidad climática (emisiones netas cero) y mitigar y adaptarse al cambio climático. Su habilitación legal se encuentra en la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada (LPAI) y, en concreto, en sus arts. 112 —«Acuerdos voluntarios. Registro de compromisos voluntarios de responsabilidad ambiental»— y 120 —«Impulso de acuerdos voluntarios para incentivar la reducción y compensación de emisiones»— y se inserta en la *Estrategia Regional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático*, aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 11 de junio de 2020.

La Estrategia incluye, entre sus quince grandes líneas de actuación, la línea número 2 titulada “impulsar acuerdos ambientales (acuerdos voluntarios) para la adaptación y mitigación” que propone utilizar esta figura del acuerdo ambiental para fomentar la asunción voluntaria de compromisos de reducción de emisiones. En concreto, señala que “mediante estos Acuerdos Ambientales, las organizaciones que se adhieren se comprometen a estimar sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de directa responsabilidad, es decir el denominado alcance 1 de su huella de carbono, y establecer medidas para reducir las al año 2030 y compensar aquellas que no pueden ser reducidas”<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> La Orden hacía una genérica referencia al cumplimiento en su aplicación de las ordenanzas municipales y de la legislación en materia de medio ambiente y de salud pública “... *que le sea de aplicación*”.

<sup>25</sup> BORM, núm. 150, viernes 2 de julio de 2021.

<sup>26</sup> Más información sobre las líneas de trabajo para la adaptación y mitigación del cambio climático en la CARM en el sitio *web* «[Región de Murcia-Cambio climático](#)».

## 2.6. RESIDUOS

Destaca en este ámbito la Resolución, de 3 de junio de 2021, de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, del contrato programa para 2021, entre la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y el Consorcio de Residuos de la Región de Murcia<sup>27</sup>.

Debe señalarse que todos los municipios de la CARM —excepto los de Murcia, Cartagena, Águilas, Alhama de Murcia y Pliego<sup>28</sup>— constituyen un Consorcio *ex arts.* 118 y 119 LRJSP<sup>29</sup> y 57 y 58 LBRL<sup>30</sup> con el objeto de cooperar en materia de reducción, reciclado, recogida, transporte y eliminación de los residuos sólidos urbanos. Por su parte, la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la AP de la CARM (disp. adic. 6ª introducida por el art. 7 de la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario) dispone que anualmente deberá suscribirse un contrato-programa entre cada Consejería y los Entes del Sector Público que a ella estén adscritos, para determinar los objetivos a alcanzar y los recursos que se ponen a su disposición, con expresión de indicadores que permitan medir su grado de consecución. A su vez, la Ley 1/2020, de 23 de abril, de Presupuestos Generales de la CARM para el ejercicio de 2020 (disp. adic. 4ª), prorrogados para el presente ejercicio presupuestario, establece que durante el año 2021 las entidades dependientes o vinculadas a la AP-CARM, deberán relacionarse con ella a través de la Consejería de la que dependan, mediante la suscripción de un contrato-programa en el que se concreten, entre otros aspectos, los objetivos que se asignen, así como las estrategias y su correspondiente financiación.

Esta Resolución contiene el Contrato-programa para 2021 en materia de residuos sólidos urbanos que, con la mencionada base legal, han suscrito la CARM y el Consorcio.

## 2.7. AGUAS RESIDUALES URBANAS

Se ha aprobado en este período la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de

---

<sup>27</sup> BORM, núm. 134, lunes 14 de junio de 2021.

<sup>28</sup> Se puede pues afirmar que el Consorcio atiende aproximadamente a la mitad de la población de la CARM. *Cfr.* Centro Regional de Estadística de Murcia, [Portal Estadístico de la Región de Murcia](#).

<sup>29</sup> LRJSP= Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>30</sup> LBRL= Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Murcia, del Contrato Programa para 2021, entre la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración (ESAMUR)<sup>31</sup>.

La Entidad Regional de Saneamiento y Depuración (ESAMUR) se creó a través de la Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de aguas residuales de la Región de Murcia e implantación del Canon de Saneamiento<sup>32</sup>. Se configuró como una entidad de derecho público que desarrolla las funciones que en esta materia corresponden a la CARM. Se establecen como de interés regional la planificación, la construcción, la gestión, la conservación y la explotación de las obras e instalaciones en materia de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas.

El objetivo principal de ESAMUR consiste en garantizar la explotación y conservación de las instalaciones públicas de saneamiento y depuración para lo que recauda el canon de saneamiento. Este constituye el único recurso económico previsto para asegurar la financiación de los costes de explotación, mantenimiento y control de las infraestructuras públicas de saneamiento y depuración a cargo de ESAMUR y tiene, a su vez, carácter de recurso finalista por lo que debe ser destinado de forma exclusiva a financiar dichos costes.

## 2.8. DESALINIZACIÓN

También en materia de desalación destaca la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, del contrato-programa para 2021, entre la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y Desaladora de Escombreras, S.A.U. (DESAU)<sup>33</sup>.

La empresa «Desaladora de Escombreras, S.A.U.» (DESAU) resulta ser una sociedad anónima unipersonal íntegramente participada por capital público, cuyo objeto social consiste en “la desalación de agua de mar y la explotación de recursos acuíferos, cualquiera que sea su naturaleza, la distribución y venta (*sic*) de agua, el alquiler, gestión, mantenimiento y explotación de instalaciones de tratamiento de agua, la gestión de sistemas de distribución y abastecimiento de agua y de ciclos integrales de agua y la depuración de aguas residuales y la gestión y tratamientos medioambientales en general, así como la realización de cuantas actividades sean precisas para

---

<sup>31</sup> BORM, núm. 127, viernes 4 de junio de 2021.

<sup>32</sup> Para un análisis de los principales contenidos de la Ley y algunas consideraciones críticas, *vid.* ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., *El régimen jurídico de la depuración de aguas residuales urbanas*, Montecorvo, Madrid, 2002, pp. 253-268.

<sup>33</sup> BORM, núm. 171, martes 27 de julio de 2021.

la promoción y ejecución de obras, infraestructuras e instalaciones de producción de agua potable procedente de la desalación de aguas de mar, su embalse y conducción por una o varias redes de arterias o tuberías primarias, y su tratamiento, depósito y explotación, con el fin de suministrar el agua potabilizada a las redes municipales del abastecimiento urbano; así como cualquier otra que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto social y, entre éstas, la realización de todo tipo de estudios e informes sobre la desalación de agua marina para la producción de agua potable. La Sociedad podrá desarrollar el objeto social mediante la titularidad de acciones y/o acciones en Sociedades con objeto idéntico o análogo”.

Pese a que, como la propia Resolución debe reconocer, el *Decreto 34/2021, de 3 de abril, de reorganización de la Administración Regional* no adscribe DESAU a la Consejería de Agua, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la CARM, sin embargo “analizadas las competencias atribuidas a ésta y el objeto social de la mercantil queda acreditado que ésa es su Consejería de adscripción...” (*sic*) con lo que queda aparentemente justificada la financiación presupuestaria de la misma.

DESAU forma parte del Grupo COBRA, Corporación empresarial dedicada a diversos sectores de negocios<sup>34</sup>. El entramado empresarial que subyace en este asunto<sup>35</sup> queda reflejado en la propia Resolución cuando, de manera inexplicada, menciona “la enorme cantidad de datos facilitados por TEDAGUA... Por ello, con el fin de facilitar su interpretación, se establecerá un nuevo formato de informe mensual que, tras su aprobación mediante instrucción específica, se entrega a TEDAGUA para su cumplimentación y elaboración con carácter mensual”<sup>36</sup>. TEDAGUA resulta ser una empresa adquirida por el Grupo ACS en 2001<sup>37</sup>.

Por otra parte, se ha publicado el Anuncio de Resolución por la que se modifica las declaraciones de impacto ambiental correspondientes a la planta desaladora y red de distribución en el Valle de Escombreras y su conducción de salmuera (D.I.A. de 28 de enero de 2005, BORM 16/02/2005; D.I.A. de 31 de mayo de 2006, BORM 05/06/2006; D.I.A. de 30 de abril de 2008, BORM 27/05/2008), para eliminar obligación establecida en virtud de la disposición derogada de la [Ley 1/1995, de 8 de marzo](#), de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, dando nueva redacción según la normativa ambiental aplicable a solicitud del titular Desaladora de Escombreras, S.A.U. CIF: A73423030<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> [Planta desalinizadora Escombreras](#).

<sup>35</sup> *Vid. La Opinión*, “[La Fiscalía recurre el archivo de la causa contra Valcárcel](#)”, 28 de enero de 2021.

<sup>36</sup> [Tedagua](#).

<sup>37</sup> [Grupo ACS](#).

<sup>38</sup> BORM, núm. 241, lunes 18 de octubre de 2021.

## 2.9. AGUAS REGENERADAS

También se han establecido, mediante la *Orden, de 27 de julio de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente* las bases reguladoras de las ayudas a comunidades de regantes para la consolidación de regadíos preexistentes mediante el aprovechamiento de aguas regeneradas, en el marco del programa de desarrollo rural de la Región de Murcia 2014-2020<sup>39</sup>.

La CARM, en el marco de actuaciones de mejora, modernización y consolidación de regadíos, ha venido instrumentalizando desde el año 2008 un sistema de ayudas a través del cual numerosas comunidades de regantes han podido ejecutar las obras necesarias para incorporar estos nuevos recursos hídricos. Se debe tener en cuenta que las aguas regeneradas producidas por las Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales (EDAR) constituyen un importante recurso hídrico pero que se originan, habitualmente, en zonas alejadas de los puntos de aplicación al riego por lo que suelen necesitar, para su correcto aprovechamiento, costosas obras de regulación y transporte. La presente Orden facilita la subvención pública de las mencionadas obras en favor de las comunidades de regantes de la CARM.

## 3. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS EN LA LEY DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LA CARM

Las modificaciones introducidas por la *Ley 5/2020, de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de medio ambiente* (texto normativo que supuso la transformación en ley del Decreto-ley 5/2020, de 7 de mayo) en la *Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (en adelante, LPAI), ya han sido objeto de análisis pormenorizado en ediciones anteriores de este [Observatorio](#)<sup>40</sup>. Asimismo, ÁLVAREZ CARREÑO ha dado cuenta del Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril, el cual fue igualmente tramitado como *Ley 2/2020, de 27 de julio, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e*

---

<sup>39</sup> BORM, núm. 176, lunes 2 de agosto de 2021.

<sup>40</sup> En este sentido, véase ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., SORO MATEO, B., "Las modificaciones normativas regresivas y alguna relevante victoria ambiental en sede judicial en la comunidad autónoma de la Región de Murcia", en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, CIEMAT, 2021, pp. 1344-1380.

*infraestructuras*, cuyo contenido afecta sensiblemente también a la evaluación ambiental de planes y programas de ordenación territorial y urbanística<sup>41</sup>.

Transcurridos unos pocos meses de estas novedades legislativas y a pesar de la parálisis que provoca la inestabilidad de la política regional, puede decirse que se van haciendo manifiestas en los boletines oficiales las modificaciones de diversas autorizaciones ambientales y de planes regionales a la luz del nuevo marco regulador así transformado.

Parece pues conveniente ir profundizando en algunos de los elementos introducidos por estas nuevas leyes de modo que sea posible hacer un seguimiento de las actuales evoluciones de la política y legislación ambiental de la CARM.

### 3.1. LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES EN LA CARM<sup>42</sup>

El art. 45 LPAI recibe ahora un nuevo título («*Remisión a la normativa estatal*»), frente a su original contenido referente a «*Instalaciones sometidas a la autorización ambiental única*»). Este precepto inaugura el cap. III («*Autorizaciones ambientales sectoriales*») del Tit. II («*Autorizaciones*

---

<sup>41</sup> Vid. ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., "Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Segundo semestre 2020)", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, Núm. 2, 2020 (<https://doi.org/10.17345/rcda2948>).

<sup>42</sup> Se debe recordar que el art. 17 LPAI sobre «*Autorizaciones ambientales autonómicas*» ("1. Son autorizaciones con fines ambientales generales cuyo otorgamiento corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: a) *Autorización ambiental integrada*. b) *Autorizaciones ambientales sectoriales*. 2. En las referencias que esta ley hace a la «*autorización ambiental autonómica*», se entienden comprendidas tanto la *autorización ambiental integrada* como las *autorizaciones ambientales sectoriales*"), en principio no afectado por esta reforma de 2020, fue modificado en sus apdos. 1. b) y 2 por el art. 3.1 del *Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas* (tramitado luego como Ley 2/2017, de 13 de febrero). Sólo esa medida desmontó toda la filosofía de la LPAI original, con el efecto además de anular la posibilidad de equiparar las limitaciones de la AAI a la AAU dado que la Ley de calidad del aire preveía este tratamiento común cuando las CCAA hubieran desarrollado mecanismos de autorización propios siguiendo el esquema de la AAI. Al retroceder y volver a las autorizaciones sectoriales se permitieron cambios tales como el aumento en la posibilidad de contaminación (del 25 % al 35 %) y que no se considerara modificación sustancial de las reguladas en el art. 22 LPAI. Este juego combinado del D-Ley de 2016, convertido en *Ley de Liberalización* de 2017 y *Ley de Aceleración* del 2018, viene a ser rematado por el D-Ley 5/2020 (transformado en la vigente Ley 5/2020) que resulta expresiva de una manipulación jurídica a largo plazo, diseñada y ejecutada por fases, quizás para que pase desapercibida y que desde luego dificulta enormemente el análisis y valoración dogmática y, en cualquier caso, pone de manifiesto que corresponde a un diseño trazado que no tiene nada que ver con la pandemia de Covid19.

*ambientales autonómicas*) y ha sido sometido a profundas revisiones desde la original redacción de 2009 a través de sucesivas reformas en 2014, 2016-2017, 2018 y ahora en 2020 que lo han dejado prácticamente irreconocible. De este modo, la redacción original de su apdo. 1º rezaba: “*Se someten a autorización ambiental única la instalación, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial de las actividades e instalaciones de titularidad pública o privada, no sometidas a autorización ambiental integrada, que se relacionen en el Anexo I*”.

En 2014, mediante la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se le añadió un párrafo 2º a este apdo. 1º según el cual: “Los proyectos sometidos a evaluación ambiental que no estén a su vez sujetos a ninguna de las autorizaciones incluidas en el Anexo I no se sujetarán a autorización ambiental única, sino que la evaluación ambiental del proyecto se integrará en el procedimiento de autorización por razón de la materia que corresponda”.

Además, se dio nueva redacción al apdo. 1º quedando del siguiente modo: “Son autorizaciones ambientales sectoriales las exigidas por la normativa estatal, y comprenden: las relativas a la gestión de residuos, reguladas por la legislación de residuos; las de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, reguladas por la legislación de calidad del aire y protección de la atmósfera; y las de vertidos al mar, reguladas por la legislación de costas”.

En 2016, mediante el Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas, sin embargo, se elimina el párrafo 2º.

En relación al apdo. 2º de este art. 45 LPAI, si su redacción original señalaba que: “El régimen aplicable a la autorización ambiental única será el establecido por las disposiciones contenidas en el presente capítulo, y las disposiciones comunes del capítulo I”, en la reforma 2016-2017 pasa a establecer que: “Para la implantación de instalaciones o actividades, la Consejería competente en materia de medio ambiente no exigirá otras autorizaciones que las establecidas por la legislación estatal”. Mediante esta última reforma de 2020 su redacción queda del siguiente modo: “Mientras la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el ámbito de sus competencias, no desarrolle estas normativas sectoriales, en la implantación

de instalaciones o actividades, la Consejería con competencias en Medio Ambiente, no exigirá otras autorizaciones o requisitos normativos distintos a los establecidos por la legislación estatal sectorial que en cada caso corresponda o en esta ley”<sup>43</sup>.

En 2018, mediante 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 se añadió a este art. 45 un nuevo apdo. 3º, que permanece, según el cual: “Estas autorizaciones tienen una finalidad exclusivamente ambiental, por lo que su tramitación se entenderá circunscrita exclusivamente al ámbito de la normativa ambiental sectorial a que se refieran y se concederán sin perjuicio de otras normativas y autorizaciones”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Esta coletilla de “... o en esta ley” resulta vacía al no hacer referencia a ningún contenido de la norma.

<sup>44</sup> La presente reforma de 2020 ha indultado al art. 46 LPAI sobre «*Coordinación de actuaciones y trámites ambientales*» que había sido profundamente modificado de manera sucesiva en las reformas de 2016-2017 y 2018. Su redacción actual por tanto establece: “1. Cuando sea exigible más de una autorización ambiental sectorial, éstas deberán solicitarse conjuntamente y serán objeto de una sola resolución, que será desestimatoria si procediera denegar alguna de ellas. 2. A las solicitudes de autorización ambiental sectorial se acompañará: a) La documentación necesaria de acuerdo con la normativa estatal reguladora de la autorización. Ésta se acompañará de la documentación que al efecto se establezca por Orden del consejero competente en materia de medio ambiente. b) La comunicación de actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera en el caso de estar sujeto a ella (grupo C del anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera), o justificación de haber realizado la misma ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma. c) Comunicación previa al inicio de la actividad de producción y gestión de residuos, si resulta exigible, o justificación de haber realizado dicha comunicación previa ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma. d) Informes a que se refiere el artículo 3 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, en el supuesto de actividades incluidas en su ámbito de aplicación. 3. Las solicitudes se presentarán ante el órgano sustantivo a efectos de evaluación de impacto ambiental, junto con la solicitud de inicio de evaluación ambiental ordinaria o simplificada, el cual la remitirá al órgano ambiental cuando proceda según la legislación estatal de evaluación ambiental. Si el proyecto no está sujeto a evaluación de impacto ambiental de competencia autonómica, las solicitudes se presentarán ante el órgano competente para concederlas. 4. El plazo máximo para resolver y notificar las autorizaciones ambientales sectoriales será de tres meses, a contar desde la fecha en que haya tenido entrada en el registro del órgano competente. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud. 5. No se concederán las autorizaciones ambientales sectoriales sin el previo informe de impacto ambiental o declaración de impacto ambiental, cuando resulten exigibles”.

### **3.2. EL NUEVO ART. 47 EN RELACIÓN CON LA REDACCIÓN DADA AL ART. 22 LPAI: LA “FACILITACIÓN” DE LA MODIFICACIÓN DE ACTIVIDADES**

Si la reforma de 2016-2017 había derogado los arts. 47 a 58 LPAI, la nueva reforma de 2020 encuentra el oportuno hueco para introducir un nuevo art. 47 titulado «*Procedimiento de autorización ambiental sectorial*» y según el cual:

*“1. El procedimiento de autorización de las instalaciones sometidas a autorización ambiental sectorial se llevará a cabo según lo dispuesto en la normativa sectorial de aplicación. Las modificaciones de dichas instalaciones requerirán autorización, cuyo procedimiento se atenderá a lo dispuesto en los puntos siguientes. 2. Cuando se trate de modificaciones sustanciales se seguirá el mismo procedimiento de autorización que el previsto para una instalación de nueva planta y no podrán llevarse a cabo en tanto no sea otorgada una nueva autorización ambiental sectorial. La nueva autorización ambiental sectorial que se conceda sustituirá a la anterior, refundiendo las condiciones impuestas originariamente para el ejercicio de la actividad y aquellas que se impongan como consecuencia de la modificación sustancial de la instalación. Dicha autorización no podrá otorgarse con anterioridad a la finalización, en caso de ser necesario, del procedimiento de evaluación ambiental. 3. Cuando se trate de modificaciones no sustanciales, junto a la solicitud de autorización, el titular de la instalación presentará documentación justificativa de las razones por las que estima que la modificación es no sustancial, indicando razonadamente por qué se considera como tal, con el desglose pormenorizado de los aspectos y criterios establecidos en el apartado 4 del artículo 22. Para la determinación del carácter no sustancial de la modificación deberán examinarse conjuntamente todas las modificaciones no sustanciales previas junto con la que se solicita. El órgano autonómico competente, en el plazo máximo de 45 días desde la solicitud, emitirá resolución en la que se recoja, bien que la modificación tiene carácter sustancial y por tanto debe ser sometida al procedimiento de autorización establecido en el punto anterior, o bien que la modificación tiene carácter no sustancial, incorporando las modificaciones a la autorización vigente. Si la documentación presentada resulta insuficiente, el órgano autonómico competente requerirá al interesado para que proceda a su subsanación en el plazo máximo de quince*

*días, suspendiéndose el cómputo del plazo anterior. De no remitir la subsanación en el plazo indicado se le entenderá desistido de su solicitud. Si la modificación se encuentra en los supuestos de evaluación de impacto ambiental según lo dispuesto por la normativa básica estatal aplicable o por lo dispuesto en esta ley, no podrá llevarse a cabo con anterioridad a la finalización del procedimiento de evaluación ambiental, y previa autorización ambiental sectorial, que se emitirá en el plazo máximo de 30 días desde el fin de dicho procedimiento”.*

Debe subrayarse la introducción de algunos ligeros cambios entre la redacción dada a este último párrafo del precepto por el Decreto-Ley 5/2020 y la que finalmente luce tras su tramitación y aprobación como Ley 5/2020. Así, si en el Decreto-Ley el plazo de emisión de la resolución del órgano autonómico para la determinación del carácter sustancial o no de la modificación era de “30 días” (art. 47. 3, párrafo 3º LPAI) en la redacción definitiva de la Ley este plazo se amplía a “45 días” (versión vigente del art. 47. 3, párrafo 3º LPAI). En este mismo sentido, si en la redacción original del Decreto-Ley parecía reconocerse el derecho al titular de la instalación para llevar a cabo la modificación (art. 47. 3, último párrafo: “*El titular de la instalación podrá llevar a cabo la modificación cuando el órgano autonómico competente para otorgar la autorización ambiental sectorial no dicte resolución en el citado plazo...*”), la redacción final que otorga la Ley a este mismo precepto se muestra más respetuosa con la finalidad de prevención del daño ambiental: “*Si la modificación se encuentra en los supuestos de evaluación de impacto ambiental según lo dispuesto por la normativa básica estatal aplicable o por lo dispuesto en esta ley, no podrá llevarse a cabo con anterioridad a la finalización del procedimiento de evaluación ambiental, y previa autorización ambiental sectorial,...*”<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Destaca el énfasis con el que las sucesivas reformas de la LPAI intentan apuntalar un pseudoprincipio *pro libertate* en materia de prevención de las alteraciones del orden público. Así, ejemplo paradigmático, el art. 59 —primero del cap. I («Disposiciones generales») del Tít. III («Régimen de la licencia y la declaración responsable de actividades») — proclama, desde su reforma llevada a cabo en 2016-2017, que: “*Con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia de actividad*”, frente a la redacción original en 2009 por la cual: “*Se exigirá licencia de actividad para la instalación, montaje, ejercicio o explotación, traslado o modificación sustancial de cualquier actividad mercantil o industrial que se pretenda desarrollar, ya sea de titularidad pública o privada, tanto en el interior de edificaciones como en espacios libres, tenga o no finalidad lucrativa...*”, para establecer, a continuación, un régimen de excepciones que, en la nueva redacción, queda remitida al Anexo I (art. 59, apdo. 2º LPAI).

Ese señalado énfasis se hace, en este caso, en relación al limitado alcance de un instrumento preventivo como la licencia municipal de actividad prevista en art. 63, apdo.

#### 4. UNA NUEVA REFORMA REGRESIVA DE LA LPAI: DECRETO-LEY 4/2021, DE 17 DE JUNIO, DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO NATURAL, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN AGRÍCOLA Y MEDIOAMBIENTAL

El Decreto-Ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental también será objeto de parcial referencia en páginas subsiguientes, concretamente en lo que afecta al Mar Menor<sup>46</sup>. En esta ocasión, haremos un sintético resumen del resto de su contenido, que amparado en la necesidad de que la CARM se sume a las iniciativas de la Unión Europea (UE) y del Estado Español para impulsar la convergencia, la resiliencia y la transformación de la UE tras la crisis económica y social derivada de la pandemia internacional de la Covid-19, no supone sino una nueva disminución del arsenal jurídico protector del medio ambiente en la línea de modificaciones anteriores<sup>47</sup>.

Así, su capítulo II modifica el art. 42 de la Ley CARM 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial al objeto de dotar de una mayor amplitud temporal —hasta 3 años frente al carácter anual que tenían hasta estos momentos— la vigencia de las órdenes de veda en materia piscícola y la aplicación prorrogada de las medidas de ordenación de las especies aprovechables más allá del límite temporal máximo establecido<sup>48</sup>. Es decir, las órdenes de veda para pesca fluvial podrían llegar a tener una duración de 6 años.

---

1º: “La licencia de actividad tiene por objeto verificar si la instalación o modificación sustancial de una actividad reúne aquellos requisitos exigibles para evitar daños al medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas o el patrimonio histórico” (nueva redacción dada el precepto por esa misma reforma de 2016-2017 cuando en su primigenia versión regulaba las actividades exentas de licencia y que, por cierto, incluía una declaración en el párrafo 2º del apdo. 2º de este art. 63 por la cual “No podrán otorgarse licencias de actividad exenta en contra del planeamiento urbanístico” que hoy, salvo error de los autores, ha desaparecido).

<sup>46</sup> Vid. *infra* apdo. VI. 1.

<sup>47</sup> Vid. ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., “[Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia \(Primer semestre 2021\)](#)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XII, Núm. 1, 2021; del mismo autor, “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Segundo semestre 2020)”, *op. cit.*; y “[Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia \(Primer semestre 2020\)](#)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, Núm. 1, 2020.

<sup>48</sup> “1. Con el fin de ordenar el aprovechamiento cinegético y piscícola, la Consejería competente, oído el Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, publicará en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» anualmente las disposiciones generales de vedas cinegéticas, y plurianualmente, con una vigencia máxima de hasta 3 años, las de pesca fluvial”.

Por su parte, el nuevo apdo. 5 prevé que: “Excepcionalmente, las órdenes de vedas se entenderán prorrogadas cuando no fuere posible la aprobación y publicación de la nueva orden regulatoria al finalizar la vigencia de la anterior”.

El capítulo III modifica la LPAI. Está compuesto por un artículo único, dividido en trece apartados, para adecuar los plazos de la normativa autonómica a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA), y al Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, con el objetivo común de agilizar y simplificar los trámites y plazos administrativos. En concreto, la reforma afecta a los arts. 31. 1 y 2 y se añade un nuevo apdo. 3<sup>49</sup>; 38; 85. 2 letra b); 103. 2; 104. 1 y 3; 105. 1 y 6; 106. 1; 107, apdos. 1 a 6; 108. 1 y 13; y, en fin, 109. 2.

En una primera aproximación y sin perjuicio de la necesidad de ulteriores estudios más detallados, llama poderosamente la atención la nueva regulación otorgada a la evaluación ambiental estratégica (reformas de los arts. 103 a 109) cuando la derogada estaba todavía por estrenar al haber sido introducida hace pocos meses en la LPAI mediante la reforma llevada a cabo mediante el Decreto-ley 5/2020.

Además, la modificación de la LPAI supone la introducción de una nueva disp. adic. 15 relativa al informe de repercusiones en la Red Natura 2000 de planes, proyectos y programas. En especial, los supuestos excluidos deberán ser objeto de un análisis más reposado del que, por motivos de espacio, debemos prescindir en este trabajo<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Se modifican los apdos. 1 y 2 del art. 31 que quedan así redactados:

“1. La solicitud de la autorización ambiental integrada se presentará ante el órgano autonómico competente para otorgarla acompañada de la documentación exigida por la normativa básica estatal. 2. Cuando el proyecto se someta a evaluación de impacto ambiental simplificada, la solicitud de autorización ambiental integrada se presentará una vez que el órgano ambiental haya finalizado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental”. El nuevo apdo. 3 establece que: “Cuando el proyecto se someta a evaluación de impacto ambiental ordinaria, el órgano autonómico competente remitirá copia del expediente de autorización ambiental integrada al órgano sustantivo para que éste realice la información pública de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente”.

<sup>50</sup> “1. En aplicación de la disposición adicional 7.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación Ambiental, y en referencia a aquellos planes, programas y proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000 de competencia autonómica de forma exclusiva, como actuación previa antes de su aprobación o adopción, el órgano de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que asuma las competencias y funciones en materia de planificación y gestión de espacios naturales protegidos por la Red Natura 2000, emitirá, a petición del promotor del plan, programa o proyecto o de cualquier otro órgano administrativo competente para su autorización o aprobación, y antes de que esta se produzca, un informe de afección a Red Natura 2000 de la Región de Murcia, en el que se indique lo siguiente:

a. Si existe o no relación directa de dicho plan, programa o proyecto con la gestión de un espacio Red Natura 2000 o si este es necesario para la gestión del espacio.

Por último, se modifica el apdo. 2 del Anexo I relativo a actividades sometidas a licencia de actividad<sup>51</sup>.

El capítulo IV modifica la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de medidas tributarias, de simplificación administrativa y en materia de función pública. Está compuesto de un único artículo referido a los procedimientos de autorización de cambio de uso y modificación de cubierta vegetal, al que se le incorporan dos nuevos apartados<sup>52</sup>.

Una innovación especialmente criticable la encontramos en la disposición adicional primera que regula el procedimiento de reclasificación automática de vías pecuarias de la CARM que se encuentran afectadas por

---

b. Si, con independencia de que se den o no las circunstancias del epígrafe anterior, el objeto de dicho plan, programa o proyecto consta expresamente como actividad permitida en el plan de gestión de dicho espacio Red Natura 2000, en su caso.

c. Si no dándose las circunstancias señaladas en los epígrafes anteriores, dicho plan, programa o proyecto es o no es susceptible de causar efectos adversos apreciables sobre un espacio Red Natura 2000. El informe de afección a Red Natura 2000 de la Región de Murcia incluirá los posibles condicionantes a establecer para el plan, programa o proyecto en concreto, de forma que asegure su compatibilidad con la conservación de los recursos objeto de protección y, en su caso, la declaración de no afección a la Red Natura 2000.

2. No será necesario someter el plan, programa o proyecto a evaluación ambiental por motivos de posible afección a la Red Natura 2000, en los casos en que el citado informe de afección a Red Natura 2000 de la Región de Murcia, recoja alguna de las circunstancias siguientes:

a. Que el plan programa o proyecto tiene relación directa con el espacio Red Natura 2000 o es necesario para su gestión.

b. Que su objeto es una actividad expresamente permitida por el plan de gestión del espacio.

c. Que no es susceptible de causar efectos adversos apreciables sobre algún espacio Red Natura 2000, siempre que, en su caso, se cumplan los condicionantes que indique el propio informe.

3. Del mismo modo, no será necesario someter el plan, programa o proyecto a evaluación ambiental por motivos de afección o posible afección a la Red Natura 2000, si el promotor señala en el mismo el apartado del plan de gestión del espacio en el que conste bien su relación directa con el espacio Red Natura 2000 o que es necesario para la misma, o bien que su objeto es una actividad expresamente permitida, extremo que deberá comprobar el órgano competente para la autorización o adopción del plan, programa o proyecto”.

<sup>51</sup> “2. Las actividades económicas privadas cuyo proyecto esté sometido a evaluación de impacto ambiental ordinario o simplificado, excepto aquéllas que a su vez estén sometidas a autorización ambiental integrada”.

<sup>52</sup> Afecta, en concreto, al art. 8 al que se añaden dos nuevos apdos. 5 y 6. Por su parte, la disp. trans. única del presente Decreto-Ley establece que “Lo establecido en el artículo 8 de la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de medidas tributarias, de simplificación administrativa y en materia de función pública, será de aplicación respecto de los procedimientos que se encuentren en trámite y vayan a ser resueltos favorablemente (*sic*), como a los que ya lo hayan sido en el mismo sentido a la entrada en vigor de esta ley”.

suelo urbano o urbanizable sectorizado, de manera que predomine la clasificación del suelo determinada por los instrumentos de planeamiento urbanísticos<sup>53</sup>.

Por último, este Decreto-Ley 4/2021 culmina su labor deconstructora mediante su disposición adicional segunda que modifica el anexo I de la Ley 1/2002, de 20 de marzo, de adecuación de los Procedimientos Administrativos de la Administración Regional a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en la actualidad, Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPC), para adecuar los plazos de tramitación de deslindes autonómicos en materia de montes y vías pecuarias a los plazos de la legislación estatal.

## **5. LA DESORDENADA ESCALADA REGRESIVA: LOS DECRETOS-LEYES 1/2021, DE 6 DE MAYO, Y 3/2021, DE 27 DE MAYO, DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL TRAS EL IMPACTO DEL COVID-19 EN EL ÁREA DE VIVIENDA E INFRAESTRUCTURAS**

Los Decretos-Leyes 1/2021, de 6 de mayo, de Reactivación Económica y Social tras el impacto del COVID-19 en el área de Vivienda e Infraestructuras<sup>54</sup>; y el 3/2021, de 27 de mayo, por el que se modifica el anterior<sup>55</sup> contienen, en su abigarrado articulado, normas de la más diversa índole que afectan a aspectos tales como el transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la CARM<sup>56</sup>, el transporte

---

<sup>53</sup> Especialmente las previsiones incluidas en el apdo. 2 ("La clasificación de aquellas vías pecuarias cuyos trazados se encuentren total o parcialmente en suelo urbano o urbanizable sectorizado, se ajustarán automáticamente en sus descripciones y características a las de los citados instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, que deberán encontrarse vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente disposición") y 4 ("Cuando las vías pecuarias no estén descritas en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico vigentes, se podrá ajustar su clasificación respecto de los suelos urbanos y urbanizables sectorizados, a través de la revisión de tales instrumentos de planeamiento, en la que se incorporen los trazados, características y usos de las mismas. Para ello, será imprescindible el informe favorable y la aprobación del órgano autonómico competente en vías pecuarias respecto del trazado previsto").

<sup>54</sup> BORM, núm. 105, lunes 10 de mayo de 2021.

<sup>55</sup> BORM, núm. 121, viernes 28 de mayo de 2021.

El BORM, núm. 139, sábado 19 de junio de 2021, recoge sendos acuerdos del Pleno de la Asamblea Regional de Murcia, de 2 de junio de 2021, por el que se acuerda su convalidación.

<sup>56</sup> Modifica el párrafo primero del art. 24 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre.

urbano e interurbano de la Región<sup>57</sup>, vivienda<sup>58</sup>, los arrendamientos urbanos<sup>59</sup>, el terremoto de Lorca<sup>60</sup> e, incluso, el desafortunado Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia<sup>61</sup>.

Este análisis se centrará sólo en la parte que afecta a la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (LOTURM).

En concreto, se modifican de dicha Ley los arts. 62 a 65, 69 y 70 para agilizar la tramitación de la agenda de paisaje de la CARM introduciendo la figura de «catálogos de paisaje», «paisajes de interés regional», así como «estrategias de paisaje» tanto «geográficas» como «sectoriales» que se tendrán en cuenta en la implantación de usos en el territorio. Asimismo, se modifica el art. 99 para agilizar la implantación de actividades económicas en suelos urbanizables ya ordenados no desarrollados, así como los arts. 228, 268 y 269 que reducen plazos y agilizan la ejecución de equipamientos y actos promovidos por las Administraciones públicas. Por último, la disposición adicional primera de este Decreto-Ley se dicta con la finalidad de agilizar los proyectos u obras que se realicen con fondos procedentes de la UE con el objetivo de cumplir los plazos que los mismos establezcan, tanto de ejecución como de justificación de las ayudas.

Por otro lado, la STC dictada en relación con diversos artículos de la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad<sup>62</sup>, condiciona la constitucionalidad de alguno de sus preceptos que modificaban la LOTURM a una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias, en los términos contenidos en la Sentencia<sup>63</sup>. El Gobierno CARM se ve

---

<sup>57</sup> Diversos preceptos de la Ley 10/2015, de 24 de marzo.

<sup>58</sup> Suprime los arts. 20 y 21 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo de la Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia.

<sup>59</sup> Disposición transitoria primera y disposición derogatoria única.

<sup>60</sup> Disposición adicional segunda.

<sup>61</sup> Disposición adicional tercera.

<sup>62</sup> STC 161/2019, de 12 de diciembre de 2019 dictada en relación al recurso de inconstitucionalidad núm. 878/2019.

<sup>63</sup> En este sentido, el TC establece, en relación al título habilitante de actividad para uso provisional que: "igual suerte ha de correr la denuncia de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues, en el procedimiento que diseña la disposición impugnada, el ayuntamiento conserva un margen de decisión propio. Concretamente, además del control preventivo ambiental que viene determinada por la Ley 4/2009, le corresponde apreciar la compatibilidad urbanística que es preceptiva para el título habilitante de actividad que puede conceder, sin que dicha compatibilidad

obligado a adaptar la norma autonómica al principio de autonomía local en relación a la regulación jurídica de la compatibilidad urbanística en los usos provisionales y, en este sentido, modifica los arts. 94, 95 y 111 LOTURM; así como los arts. 10, 275, 280, 292 y 299 LOTURM en relación al ejercicio de las competencias de las Administración regional en materia de disciplina urbanística.

Por su parte, el Decreto-Ley 3/2021 que reforma el anterior encuentra su razón de ser —afirma el Gobierno regional en su E. de M. — en que "... se ha detectado que la redacción dada al Capítulo V artículo 5, apartados once, doce y catorce de dicho Decreto-Ley que modifica los artículos 94, 95 y 111, de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, no es acorde con el objetivo que se pretendía y que se puso de manifiesto en la motivación que justificó la aprobación de dicho Decreto-Ley. Asimismo, se ha detectado la existencia de un error material en el apartado diecisiete del mismo artículo 5 por lo que se incluye también su rectificación que afecta a la numeración del punto 2 del artículo 269, de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

Con la entrada en vigor del Decreto-Ley se han planteado dudas en relación a la interpretación de éstos tres artículos, que requieren su concreción a la mayor brevedad posible en aras a conseguir mayor seguridad jurídica y certeza en su aplicación y alejar cualquier tipo de incertidumbre jurídica que pudiera generarse en su interpretación.

Considerando que la modificación de estos artículos excede de la consideración de error material, aritmético o de hecho previsto en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Lo expuesto hace aconsejable proceder a la modificación del Decreto-Ley en el sentido de adecuarlo a los motivos que justificaron su modificación, con una redacción más acorde con su finalidad, estableciendo un marco normativo claro".

No parece necesario añadir ningún comentario sobre calidad y técnica normativa.

En síntesis, el 27 de mayo vuelven a ser reformados los apdos. 2 del art. 94; apdo. 1 del art. 95; apdos. 1 y 2 del art. 111; y, en fin, apdos. 1 y 2 del art. 269 LOTURM que habían sido, a su vez, modificados el pasado 6 de mayo.

---

del uso provisional con el planeamiento, presupuesto, a su vez, de la concesión del título habilitante de la actividad, venga ya impuesta directamente por la norma".

## 6. NUEVAS NORMAS PARA UN MAR MENOR AGONIZANTE

En agosto de 2021 volvieron a morir toneladas de peces, crustáceos y algas en el Mar Menor. El balance final se sitúa en unas quince toneladas de ejemplares marinos y de biomasa recogida<sup>64</sup>. Este nuevo episodio de mortandad masiva supera con creces al anterior producido en octubre de 2019 y tuvo una amplia repercusión en los medios de comunicación regionales, nacionales e internacionales<sup>65</sup>.

Un ecosistema único desaparece, incapaz ya de resistir los impactos contaminantes que durante décadas había venido mal que bien soportando. Estos hechos contrastan con la respuesta normativa que, en este caso, actúa como imagen deformada de la realidad.

### 6.1. MODIFICACIONES DE LA LEY 3/2020 (I): DECRETO-LEY 4/2021, DE 17 DE JUNIO, DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO NATURAL, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN AGRÍCOLA Y MEDIOAMBIENTAL

El Decreto-Ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental<sup>66</sup>, norma a la que ya hemos hecho referencia en apartados anteriores<sup>67</sup>, contiene relevantes novedades que afectan al régimen jurídico del Mar Menor.

En primer lugar, debe señalarse que deroga en su disposición derogatoria única los arts. 64, 65 y 66 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor, relativos a la ordenación y gestión de la navegación<sup>68</sup>. La justificación de dicha medida se expone en la E. de M. del Decreto-Ley del siguiente modo:

---

<sup>64</sup> *La Verdad*, "[El balance final del episodio de anoxia en el Mar Menor es de 15 toneladas de algas y peces muertos](#)", 28 de agosto de 2021.

<sup>65</sup> *Público*, "[Así ven los medios extranjeros el desastre del Mar Menor](#)", 25 de agosto de 2021.

<sup>66</sup> BORM, núm.141, martes 22 de junio de 2021.

Por su parte, el BORM, núm. 172, miércoles 28 de julio de 2021 publica la Resolución por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Pleno de la Asamblea Regional de Murcia, de fecha 14 de julio de 2021, por el que se acuerda la convalidación de este Decreto-Ley.

<sup>67</sup> Concretamente, en el apdo. IV.

<sup>68</sup> Los preceptos derogados introducían restricciones o limitaciones en relación a los efectos y velocidades de la navegación y a la gestión del fondeo de embarcaciones mediante la fórmula "Sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Administración General Estado...".

“En relación a los artículos 64, 65 y 66, de la referida ley, relativos a la «Ordenación y Gestión de la navegación» surgieron discrepancias competenciales y como consecuencia de esas discrepancias, con fecha 18 de noviembre de 2020 se dictó Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el que se acordaba por un lado iniciar negociaciones para resolver las discrepancias competenciales manifestadas en relación con los referidos artículos y por otro lado designar un Grupo de Trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que procediera, todo ello conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por la Ley 1/2000, de 7 de enero.

Con fecha 29 de abril de 2021, de conformidad con las negociaciones previas mantenidas en el Grupo de Trabajo constituido al efecto, se dictó un Acuerdo por la referida Comisión en el que ambas partes determinan que el Gobierno de la Comunidad de la Región de Murcia promoverá una modificación normativa a fin de que se supriman los tres preceptos mencionados. Por su parte, la Administración General del Estado se compromete a introducir previsiones en la normativa estatal en un sentido análogo al de los preceptos referidos. Ambas partes constatan que el presente Acuerdo resuelve las controversias competenciales planteadas en relación con la Ley 3/2020, de 27 de julio de recuperación y protección del Mar Menor y que procederá comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33. 2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Región de Murcia”.

De este modo, la sección 2.<sup>a</sup> —«Ordenación y gestión de la navegación»— del capítulo VII —«Ordenación y gestión de infraestructuras portuarias y navegación»— contiene pues en la actualidad un único precepto, el art. 67 —«Rampas para el acceso diario de embarcaciones»—<sup>69</sup>.

Por otra, en segundo lugar, su Capítulo I, compuesto por un artículo único, modifica la Ley 8/2002, de 30 de octubre, por la que se crea el Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA). La nueva institución pasará a denominarse «Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Medioambiental» (IMIDA). Entre sus nuevas

---

<sup>69</sup> Su escaso contenido normativo, más propio de una instrucción administrativa que de una Ley, establece que: “Con el fin de disuadir el fondeo incontrolado, se realizarán las siguientes acciones: a) Se construirán rampas de acceso diario a embarcaciones. b) Se señalarán con carteles informativos todas las rampas de accesos al Mar Menor con consejos de navegación segura y respetuosa con el medio ambiente”.

funciones de naturaleza ambiental, se incluye la “dirección y gestión del Observatorio del Mar Menor que debe promover los estudios e investigaciones que permitan la sostenibilidad del Mar Menor y monitorizar su estado” (art. 3. 1, letra i). Dicha previsión se desarrolla en sucesivos preceptos que atribuyen estas nuevas funciones ambientales del ente de investigación de la CARM tradicionalmente dedicado a la tecnología agraria y alimentaria<sup>70</sup>.

Esta nueva disposición modifica de manera indirecta, o complementa, las previsiones de naturaleza organizativa de la Ley 3/2020 y su verdadera razón de ser se encuentra en la necesidad de prestar ropaje institucional a la pronta recepción de fondos europeos.

## **6.2. MODIFICACIONES DE LA LEY 3/2020 (II): DECRETO-LEY 5/2021, DE 27 DE AGOSTO**

La E. de M. del Decreto-Ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor<sup>71</sup> destaca que:

“El estado ecológico del Mar Menor se encuentra en una situación crítica, habiendo sufrido un grave episodio de hipoxia desde el 16 de agosto de 2021, con especial gravedad en los días 20 y 21 de agosto de 2021, con el resultado de una mortandad masiva de peces en la denominada cubeta sur del Mar Menor...”. El riesgo de un mayor agravamiento de la situación se reconoce a continuación dado que “... la entrada de aguas y nutrientes de la cuenca vertiente se mantienen muy activas, generándose una elevada demanda de oxígeno que se traduce en situaciones de hipoxia en algunas

---

<sup>70</sup> [Sitio web del IMIDA.](#)

<sup>71</sup> BORM, núm. 200, de 30 de agosto de 2021 (suplemento).

Por su parte, el BORM, núm. 203, jueves 2 de septiembre de 2021, contiene la corrección de error del Decreto-Ley 4/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor por la cual este pasa a numerarse correctamente como Decreto-Ley 5/2020.

Podemos conjeturar que efectivamente la modificación de la Ley 3/2020 formaba parte del Decreto-Ley 4/2020 pero alguien, a última hora, debió caer en la cuenta de la conveniencia de “trocear” el paquete legislativo, como si fuera un contrato público o un proyecto a efectos de EIA, de modo que la reforma de la Ley del Mar Menor no formara parte de una norma regresiva en materia de protección ambiental. Las prisas de última hora a finales del mes de agosto debieron hacer el resto para que se produjera este error garrafal.

Por su parte, la Resolución por la que se ordena la publicación del acuerdo del Pleno de la Asamblea Regional de Murcia, de fecha 13 de septiembre de 2021, por el que se acuerda la convalidación del Decreto-Ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor en BORM, núm. 223, del sábado 25 de septiembre de 2021.

localidades del Mar Menor, debido a que está en un periodo de alta producción primaria, máxima actividad biológica y baja saturación de oxígeno por las altas temperaturas. Los periodos con olas de calor y vientos flojos serán probablemente críticos y una estratificación forzada por la entrada de masas de agua con menor densidad que la del fondo del Mar Menor pueden dar lugar a una crisis anóxica importante en el Mar Menor”.

Esta situación “... 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 del mismo, tales como reducir aún más los plazos de tramitación de los expedientes de restitución de cultivos para revertir a su estado natural las explotaciones que carecieran de derechos de riego, y los expedientes sancionadores por incumplimiento de las obligaciones impuestas en esta Ley para impedir la entrada de nutrientes al Mar Menor procedente de la actividades agrícolas...”.

Queda así justificado el presupuesto habilitante para la aprobación del presente Decreto-Ley cuyas modificaciones de la Ley 3/2020 pueden sintetizarse del siguiente modo.

Por una parte, de la Sección 1<sup>a</sup> —«Medidas aplicables a las explotaciones agrícolas situadas en las zonas 1 y 2» (arts. 27-49) — de su Capítulo V —«Ordenación y gestión agrícola» (arts. 26-54)— se modifican los apdos. 1, 3 y 4 de su art. 33 —«Restitución de cultivos por razones de competencia autonómica»— para aclarar, en primer lugar, que la firmeza de la resolución administrativa previa de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) por la que se ordena el cese de los cultivos o se prohíben se refiere a firmeza en vía administrativa. Se elimina así la incertidumbre que emanaba de la redacción original que podía dar lugar a tener que esperar a la firmeza judicial para el inicio de las actuaciones de restitución.

En segundo lugar, se suprime el control de la Consejería para las actividades de restitución del regadío a secano cuando se acredite que antes de la actividad de regadío existían cultivos de secano (nueva redacción del párrafo segundo del apdo. 1 del art. 33). Se pretende así facilitar que la restitución de los suelos agrícolas, en vez de suponer una vuelta al “estado natural compatible con el uso forestal” (redacción original) se traduzca en un mantenimiento de la actividad en su modalidad de secano<sup>72</sup>. La remisión a la previsión del apdo. 2 del art. 28 —«Nuevos cultivos o regadíos»— introducida en esta nueva redacción del párrafo parece incluso sugerir que, de la operación de restitución, a modo quizás de compensación, resulte una ampliación de la zona cultivada.

---

<sup>72</sup> En el mismo sentido, *cfr.* la modificación del apdo. 3 de este art. 33

En un tercer momento, se modifica el apdo. 1 del art. 34 — «Procedimiento de restitución de cultivos»— en el sentido de que, para que el procedimiento pueda iniciarse, "... la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos debe contar con informe o certificado que reciba del Organismo de Cuenca sobre los regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme en vía administrativa, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas, con identificación expresa de polígono, parcela y recinto afectado". En el mismo sentido, se modifica del apdo. 2 de este mismo precepto: "El procedimiento de restitución se iniciará de oficio por la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos, *recibida comunicación del Organismo de Cuenca con indicación de las explotaciones que carecen de derecho de agua, ...*"<sup>73</sup>.

Además de estas mutaciones, la reforma reduce diversos plazos previstos para las diferentes fases del procedimiento<sup>74</sup>, así como se disminuye la previsión del número máximo de multas coercitivas posibles de cinco a tres en la nueva redacción (apdos. 7 y 9 del art. 34).

Se introduce, en cuarto lugar, un nuevo apdo. u) al art. 81. 3 relativo a las infracciones graves que queda redactado así: "Constituyen infracciones administrativas graves, por incumplimiento de las medidas agrarias exigibles en la Zona 1 y 2: ... u) El uso de fertilizantes que contengan nitrógeno inorgánico o de síntesis en la zona 1, en los términos de la disposición adicional decimotercera". En efecto, la reforma de la Ley 3/2020 extiende, al introducir una nueva disposición adicional 13<sup>a</sup>, a toda la zona 1 la prohibición del uso de fertilizantes que contengan nitrógeno inorgánico o de síntesis que antes quedaba reducida a una franja situada a 1500 metros del Mar Menor<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>74</sup> Así, para la elaboración de la memoria o proyecto a cargo del interesado cuando se determine así en informe técnico. La reducción del plazo se produce de 2 a 1 mes, sin que se aclare si se refiere al informe o a la memoria (art. 34, apdo. 3, párrafo segundo). De 6 a 3 meses para dictar y notificar la orden de restitución (art. 34, apdo. 4). De 2 a 1 mes para proceder a la ejecución subsidiaria de la orden de restitución (art. 34, apdo. 9). De 9 a 6 meses para resolver y notificar la resolución del procedimiento de restitución (apdo. 2 del art. 84); o, en fin, de 6 a 3 meses para resolver y notificar las órdenes de restablecimiento de la legalidad (apdo. 2 del art. 85).

<sup>75</sup> La tortuosa redacción de la disp. adic. 13<sup>a</sup> —«Limitación de uso de fertilizantes nitrogenados en la zona 1»— queda así:

"Para evitar el riesgo de contaminación por nutrientes provocados por las escorrentías que pudieran generarse en episodios de lluvia extrema y por su cercanía al Mar Menor, *mientras no exista un encauzamiento de dichas escorrentías*, se ha de minimizar la *posible* llegada de nutrientes de origen agrícola al Mar Menor, por lo que con la finalidad

### 6.3. MODIFICACIONES DE LA LEY 3/2020 (III): LEY 4/2021, DE 16 DE SEPTIEMBRE

La Ley 4/2021, de 16 de septiembre, por la que se modifica la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor<sup>76</sup> nos recuerda que la Sección 2ª —«Control de vertidos al mar» (arts. 21-25)— del Capítulo IV —«Ordenación y gestión ambiental» (arts. 18-25)— de la Ley 3/2020 establece el control de vertidos al mar, conteniendo en su art. 21 la prohibición de vertidos al Mar Menor; en el art. 22, la regulación sobre vertidos de aguas pluviales, y en el art. 23, el de aguas freáticas.

Sin embargo, la repetición de los episodios de anoxia en sus aguas causadas por la descomposición de toneladas de material orgánico, las altas temperaturas y los vertidos que recibe ponen en una delicada situación el ecosistema marmenorense. El legislador regional considera por tanto que “es necesario ir un paso más allá en la protección de este tesoro medioambiental de la Región de Murcia en particular y de España en general” e impulsar aún más las medidas para su protección. Se modifican de este modo los apdo. 1 del art. 21<sup>77</sup>, precepto al que se le añaden dos nuevos apartados 3 y 4<sup>78</sup>; el

de afianzar la consecución de los fines previstos en el artículo 3 de esta Ley, la fertilización agrícola en la zona 1 estará limitada durante dos años, *o hasta que se habiliten infraestructuras para el encauzamiento de las citadas escorrentías*, de la siguiente forma:

a) Se prohíbe en su totalidad el uso de fertilizantes que contengan nitrógeno inorgánico o de síntesis.

b) Se permite el uso de fertilizantes orgánicos, que contengan en su composición nitrógeno, tales como acondicionadores de suelo autorizados en agricultura ecológica, o soluciones a base de microorganismos como los fijadores de nitrógeno atmosférico o similares, o capaces de aumentar sus poblaciones en el suelo, en las dosis máximas establecidas en los distintos preceptos de la Ley.

Quedan excluidas de la limitación prevista en esta disposición aquellas técnicas de cultivo que impiden totalmente la lixiviación, como los cultivos hidropónicos con sistemas de recirculación.

No será de aplicación lo recogido en esta disposición adicional en las áreas situadas a menos de 1500 metros del mar menor, por tener las mismas restricciones específicas recogidas en el artículo 29.4 de la presente Ley”.

<sup>76</sup> BORM, núm. 220, miércoles 22 de septiembre de 2021.

<sup>77</sup> “1. Se prohíben con carácter general los vertidos al Mar Menor de cualquier tipo o naturaleza, exceptuando los de aguas pluviales y *los de aguas freáticas*, siempre que estos últimos se realicen a través de conducciones y/o desagües, en cuyo caso solo se permiten para aquellos supuestos en los que no exista alternativa técnica, económica y ambientalmente viable para su eliminación por otros medios y siempre se deberá garantizar que dispongan de un sistema previo de desnitrificación. Los vertidos al mar desde buques y aeronaves se regularán por su legislación específica”.

Se elimina la expresión “evacuación de aguas freáticas” que se sustituye por la cursiva en el texto (la cursiva es nuestra).

<sup>78</sup> “3. Quedan exceptuados de la prohibición de vertido, los vertidos que se produzcan de manera fortuita procedentes de los aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de

apdo. 3 del art. 22<sup>79</sup>; nuevo rótulo del título del art. 23<sup>80</sup>, del que se modifican además los apdos. 1, 2 y 3 y se le añade un nuevo apdo. 4<sup>81</sup>.

---

las infraestructuras de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor, en situaciones de anomalías en su funcionamiento o incidencias técnicas en las infraestructuras de recogida.

4. No estará prohibida la aportación de agua al Mar Menor de salinas adyacentes con el objetivo de oxigenar determinadas zonas en situación grave de anoxia, siempre que el agua de aportación cumpla con los parámetros de vertido, debiendo ser autorizada por la consejería competente en materia de vertidos desde tierra al mar, mediante el procedimiento establecido para ello de conformidad con la Ley de Costas y su reglamento de aplicación”.

El nuevo apdo. 3 es una repetición de la modificación realizada en el apdo. 3 del art. 22 (*vid. infra*)

<sup>79</sup> “3. Se incluirá en los términos de la autorización los vertidos que se produzcan de manera fortuita procedentes de los aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de las redes de aguas pluviales, en situaciones de anomalías en su funcionamiento o incidencias técnicas en las infraestructuras de recogida.

El responsable de la gestión de la infraestructura deberá evitar y prevenir los posibles accidentes o incidentes (fallos de funcionamiento, fugas), que puedan producir vertidos al Mar Menor. Para ello, deberá implantar medidas preventivas que garanticen el buen funcionamiento de todos los equipos e instalaciones.

Cuando se produzca de manera fortuita el vertido al Mar Menor procedente de aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de las redes de aguas pluviales, el responsable de la gestión de la infraestructura deberá comunicar el vertido, de manera inmediata, a la consejería competente en materia de vertidos de tierra al mar, justificando motivadamente las razones por las que se ha producido dicho vertido, e incluyendo una estimación de la duración del mismo, caracterización del vertido y caudal vertido.

En todo momento el responsable de la gestión de la infraestructura deberá adoptar las medidas necesarias al objeto de minimizar la duración del vertido.

El vertido de los aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de las redes de aguas pluviales, únicamente contemplarán el vertido al Mar Menor cuando no exista alternativa técnica, económica y ambientalmente viable”.

<sup>80</sup> El anterior de «Vertido de aguas freáticas» se sustituye por la nueva denominación «Vertidos de aguas freáticas y vertido fortuito de las infraestructuras de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor».

<sup>81</sup> “1. Los vertidos de aguas freáticas a través de conducciones y/o desagües, así como el vertido fortuito de las infraestructuras de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor deberán ser autorizados por la consejería competente en materia de vertidos desde tierra al mar, mediante el procedimiento establecido para ello de conformidad con la Ley de Costas y su Reglamento de aplicación.

2. En el caso de vertidos de aguas freáticas se evitará la introducción de contaminantes al Mar Menor, mediante la imposición de medidas de tratamiento y desnitrificación de esas aguas, asegurando que la entrada de nutrientes al Mar Menor se sitúe por debajo de los límites establecidos.

3. Los vertidos de aguas freáticas solo se admitirán hasta que entren en funcionamiento las infraestructuras previstas en el proyecto Análisis de soluciones para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena, que permitan evacuar estas aguas, junto con las aguas procedentes del acuífero, para su tratamiento centralizado. En todo caso,

#### **6.4. LA PUBLICACIÓN DE LA «ESTRATEGIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS DEL SISTEMA SOCIO-ECOLÓGICO DEL MAR MENOR Y SU ENTORNO»**

El Consejo de Gobierno CARM ha aprobado finalmente la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) en el Mar Menor y su entorno<sup>82</sup>.

Ciertamente, la GIZC en la CARM sufre un importante retraso. Desde 2016 sólo se encuentra en trámite precisamente esta relativa al Mar Menor cuya última noticia hacía referencia a la formulación de declaración ambiental estratégica (DAE)<sup>83</sup> pocos días después de la mortalidad masiva de peces y crustáceos por anoxia que se manifestó el día 12 de octubre de 2019<sup>84</sup>. De forma paralela, el 10 de octubre de 2019, se había aprobado el

---

dichos vertidos no serán admitidos más allá de tres años desde la entrada en vigor de la presente ley.

4. El responsable de la gestión de la infraestructura de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor deberá evitar y prevenir los posibles accidentes o incidentes (fallos de funcionamiento, fugas), que puedan producir vertidos al Mar Menor. Para ello, deberá implantar medidas preventivas que garanticen el buen funcionamiento de todos los equipos e instalaciones.

Cuando se produzca de manera fortuita el vertido al Mar Menor procedente de aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de la infraestructura de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor, el responsable de la gestión de la infraestructura deberá comunicar el vertido, de manera inmediata, a la consejería competente en materia de vertidos de tierra al mar, justificando motivadamente las razones por las que se ha producido dicho vertido, e incluyendo una estimación de la duración del mismo, caracterización del vertido y caudal vertido.

En todo momento el responsable de la gestión de la infraestructura deberá adoptar las medidas necesarias al objeto de minimizar la duración del vertido.

Con carácter general, la duración del vertido asociado a los aliviaderos u otros elementos de seguridad de las infraestructuras de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor no debe ser superior a 48 horas.

El vertido de los aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de las infraestructuras de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor, únicamente contemplarán el vertido al Mar Menor cuando no exista alternativa técnica, económica y ambientalmente viable”.

Subrayamos la eliminación a los Municipios (“ayuntamientos”) que incluía la redacción original del apdo. 2 de este precepto.

<sup>82</sup> [Sitio web de la CARM.](#)

<sup>83</sup> Resolución, de 22 de octubre de 2019, de la Dirección General de Medio Ambiente (BORM, núm. 253, de 2 de noviembre de 2019).

<sup>84</sup> Sobre este episodio de anoxia y mortalidad masiva, *vid.* RUIZ, J. M., *et al.*, *Informe de evolución y estado actual del Mar Menor en relación al proceso de eutrofización y sus causas. Informe de asesoramiento técnico del Instituto Español de Oceanografía*, Ministerio de Ciencia e Innovación, 2020, en concreto pp. 63 y ss. Merece ser destacado que, tal y como indica la p. 68 del referido informe, no se trató de un mero evento aislado a escala local, sino un reflejo del estado de la laguna en su totalidad: “si bien la mortalidad

Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos del Mar Menor y de su franja litoral que estaba igualmente pendiente desde hacía muchos años.

Esta «Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno» se aprobó en abril de 2021<sup>85</sup>. Como el propio documento reconoce, “*hace varias décadas que existe una preocupación institucional por la evolución del Mar Menor. En su estudio de 1985 el CEOTMA relacionó el estado del ecosistema lagunar con las actividades económicas del entorno (agricultura, turismo...), y el patrón de urbanismo y ordenación del territorio que se estaba desarrollando. En sus conclusiones dicho informe afirmaba que no existía correspondencia entre la unidad de funcionamiento laguna-entorno con un modelo tan fragmentado de gestión institucional*” (p. 13)<sup>86</sup>.

Sorprende de manera extraordinaria que el documento definitivo publicado afirme que “en términos generales puede afirmarse que los instrumentos 1, 2 y 3 están creados, y las fases 1 y 2 del proceso están en estado muy avanzado con resultados importantes. Todo ello apunta a que el presente trabajo se inscribe, de forma clara, en la fase 3 del proceso descrito, o Elaboración de la Estrategia” (p. 15) que, conforme al cronograma que en el propio documento se inserta, se corresponde con el año 2014.

## 6.5. EL FOMENTO DE ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN Y CONSERVACIÓN DE ESPECIES

Otras acciones relacionadas con el Mar Menor de las que deja constancia el boletín oficial hacen referencia a las subvenciones que reciben las Universidades murcianas para llevar adelante diversas actividades de investigación y de conservación. Así, la concedida a la Universidad de Murcia para la cría *ex situ* de *Pinna nobilis*<sup>87</sup> y para la creación del Banco de Especies Protegidas y Singulares del Mar Menor<sup>88</sup>; y, a la Universidad

---

masiva de animales marinos se hizo visible ... el día 12 de octubre, hay que destacar que no era más que una pequeña parte de lo que venía ya ocurriendo semanas antes en toda la laguna a partir de 4 m de profundidad. Es decir, no se trató de un evento a escala local sino a escala de toda la laguna”.

<sup>85</sup> BORM, núm. 83, de 13 de abril de 2021. Su contenido completo en <https://sitmurcia.carm.es/estrategias-territoriales>.

<sup>86</sup> El informe referido es el del CEOTMA (Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente), *Ordenación Territorial de la Zona del Mar Menor y su Entorno —Serie Divulgación y Síntesis*, núm. 4, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1985.

<sup>87</sup> La Gran Nacra del Mediterráneo (*Pinna nobilis*) ha sido reconocida oficialmente y clasificada como una especie “en peligro crítico”. Vid. IUCN, “[Crisis de la Gran Nacra del Mediterráneo \(Pinna nobilis\)](#)”.

<sup>88</sup> Decreto 82/2021, de 15 de abril, de modificación del Decreto 65/2020, de 23 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de la subvención, otorgada mediante concesión directa, por la Consejería de Agua, Agricultura,

Politécnica de Cartagena (UPCT) para el desarrollo y continuación del proyecto sobre modelado de alta resolución sobre intercambio de agua entre el Mar Menor y el Mediterráneo<sup>89</sup>.

No sólo las Universidades son beneficiadas con estas subvenciones directas, sino que otro tipo de entidades reciben fondos públicos para la promoción de actividades caracterizadas como de promoción de los valores ambientales del Mar Menor. Así, en esta ocasión<sup>90</sup>, la otorgada a la Confederación Comarcal de Organizaciones Empresariales de Cartagena (COEC), en el marco del anunciado Convenio "Mar Menor 2021" entre la CARM y esta organización, para el desarrollo de actuaciones de divulgación, formación y asesoramiento ambiental a los empresarios de la Comarca del Campo de Cartagena<sup>91</sup>. Destaca el Gobierno regional, en la E. de M. del Decreto, que la COEC "es una asociación seriamente comprometida con el medioambiente y prueba de ello ha sido la creación de una Comisión de trabajo de Medioambiente en el año 2000, y otra específica del Mar Menor, nacida en el 2016, encargadas precisamente de analizar la problemática existente en este ámbito geográfico, proponer soluciones y estudiar la normativa existente, explicando sus consecuencias a las asociaciones que integran la Confederación así como la manera de adaptarse a la misma, habida cuenta de que la legislación ambiental es una de las ramas del Derecho más cambiante, lo que exige tener un permanente conocimiento de las disposiciones vigentes a fin de evitar eventuales daños medioambientales y posibles sanciones".

---

Ganadería, Pesca y Medio Ambiente a favor de la Universidad de Murcia para la cría *ex situ* de *Pinna nobilis* y creación del Banco de Especies Protegidas y Singulares del Mar Menor (BORM, núm. 90, miércoles 21 de abril de 2021). Asimismo, con el mismo objeto, Decreto 107/2021, de 27 de mayo (BORM, núm. 125, miércoles 2 de junio de 2021). Corrección de errores por omisión de publicación de los anexos en BORM, núm. 143, jueves 24 de junio de 2021).

<sup>89</sup> Decreto 88/2021, de 22 de abril, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de la subvención, otorgada mediante concesión directa, por la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, a favor de la Universidad Politécnica de Cartagena, para el desarrollo y continuación del proyecto sobre modelado de alta resolución sobre intercambio de agua entre el Mar Menor y el Mediterráneo. Modelización operacional. Sistema de Modelado Oceanográfico Regional del Mar Menor; y Decreto 127/2021, de 25 de junio, de modificación del anterior (BORM, núm. 100, martes 4 de mayo de 2021 y núm. 159, martes 13 de julio de 2021, respectivamente).

<sup>90</sup> En ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., "Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Primer semestre 2021)", *op. cit.*, pp. 5-6, ya se dejó constancia de la recibida por la Confederación de Empresarios de la Región de Murcia (CROEM).

<sup>91</sup> Decreto 154/2021, de 29 de julio (BORM, núm. 180, viernes 6 de agosto de 2021).

Incluso, podría ser incluido en este apartado de subvenciones la que se otorga a la Federación Murciana de Cofradías de Pescadores para la recogida de residuos del mar, si bien su ámbito es más amplio al venir referido a “la recogida de residuos sólidos marinos por parte de los pescadores enrolados en barcos de la modalidad de arrastre con puerto base en la Región de Murcia pertenecientes a las cofradías integradas en la Federación Murciana de Cofradías de Pescadores” (art. 1. 1)<sup>92</sup>.

La próxima llegada de fondos europeos en el marco del programa «Next Generation EU» va a significar indudablemente el reforzamiento de líneas de actuación preferentes para el Gobierno de la CARM, muchas de las cuales se articulan a través de estos mecanismos de subvenciones directas<sup>93</sup>.

#### **6.6. LA DENOMINADA «GOBERNANZA DEL MAR MENOR»: NUEVA CONFIGURACIÓN DE ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN**

La Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, recoge, en su capítulo II, bajo la denominación de «Gobernanza del Mar Menor», los diferentes órganos colegiados de consulta y participación en este ámbito: Comisión Interadministrativa para el Mar Menor, Consejo del Mar Menor (antes Comité de Participación Social), Comisión Interdepartamental del Mar Menor y el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor. Muchos de ellos son órganos que ya estaban creados y el Gobierno de la CARM propone su reconfiguración.

En concreto, el denominado «Consejo del Mar Menor» previsto en el art. 7 de la Ley 3/2020 como el máximo órgano colegiado consultivo y de participación en materia de protección integral del Mar Menor viene a sustituir al anterior «Comité de Participación Social del Mar Menor». Además de las funciones que este tenía asignadas, el citado art. 7 le otorga funciones de propuesta y seguimiento, al establecer que podrá dirigir iniciativas y proponer actuaciones a los distintos órganos con competencias en la protección del Mar Menor, dando cuenta al mismo de las estrategias, programas y actuaciones para la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor, así como de las políticas aplicadas en el entorno del Mar Menor.

---

<sup>92</sup> Decreto 118/2021, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de una subvención a otorgar mediante concesión directa por la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, para la recogida de residuos del mar en 2021 (BORM, núm. 136, miércoles 16 de junio de 2021).

<sup>93</sup> Téngase en cuenta en este sentido la aprobación del Decreto-Ley 6/2021, de 2 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de la Administración Regional para la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (*Next Generation EU*) para la Reactivación Económica y Social de la Región de Murcia (BORM, núm. 204, viernes 3 de septiembre de 2021).

Por su parte, el art. 8 de la Ley 3/2020 conforma al «Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor» como un órgano colegiado consultivo, dependiente de la Consejería competente en materia de medioambiente que prestará asesoramiento científico sobre las distintas estrategias, programas y actuaciones que se propongan para la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor y podrá proponer programas o actuaciones, así como los estudios de investigación necesarios, relacionados con los problemas ambientales del Mar Menor. De igual modo, en el apdo. 5 del citado artículo se señala que la determinación de su composición y régimen de funcionamiento se determinará mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

Este Comité Científico queda configurado dentro de la Estrategia de Gestión integrada de Zonas Costeras del Mar Menor y su entorno, como un órgano integrado por investigadores de las instituciones científicas del Estado, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, académicos de las universidades murcianas y otros que tengan especialistas en temas de interés para la estrategia, con funciones de asesoramiento a la Unidad de Coordinación del Mar Menor. Se debe señalar también, que el Comité de Asesoramiento Científico desarrollará su actividad a instancias de la Administración regional, a propuesta de los diferentes órganos de gobernanza del Mar Menor o por iniciativa propia. Estará compuesto además por personal técnico experto de las distintas administraciones involucradas en la gestión del Mar Menor y por personal científico especializado propuesto por distintos centros de investigación, colegios profesionales y universidades con reconocida experiencia en sus ámbitos de actuación<sup>94</sup>.

El BORM recoge sendos anuncios de proyectos de Decretos que regulan la composición y funcionamiento de los mencionados órganos<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Para un acercamiento a la realidad del funcionamiento de este órgano *vid. La Verdad*, "[Otros cuatro expertos abandonan el Comité Científico del Mar Menor](#)", 22 octubre 2019. También en *El Mundo*, "[Oleada de dimisiones, desencuentros y acusaciones en el comité científico que estudia el Mar Menor](#)", 23 de octubre de 2019.

<sup>95</sup> Anuncios de la Dirección General del Mar Menor por el que se someten a trámite de audiencia e información pública los proyectos de decretos por el que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor y del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor (BORM, núm. 132, viernes 11 de junio de 2021). El contenido de ambos proyectos se puede consultar en el sitio *web* «[Canal Mar Menor](#)». A fecha de marzo de 2022, ambos decretos continúan sin ser aprobados.

## 6.7. LA NECESIDAD DE CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS<sup>96</sup> Y LOS RIEGOS ILEGALES: LA INSPECCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS

La aprobación del «Plan de Inspección de Explotaciones Agrícolas»<sup>97</sup> persigue supervisar y controlar para el trienio 2022-2024 el cumplimiento de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor por parte de las explotaciones agrícolas. En este sentido, se tratará de identificar y delimitar aquellas que no se encuentren inscritas en el Registro de Explotaciones Agrarias de la CARM, constatar la transformación de terrenos de secano en regadío no amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas sobre la base de la información que se reciba de la CHS, investigar accidentes o incidentes provocados por las explotaciones agrícolas con efectos en el Mar Menor y verificar las denuncias que se formulen y ofrezcan indicios racionales de la comisión de una infracción.

La eficacia de la ejecución de este plan exigirá sin duda una mejor coordinación que la desempeñada hasta ahora por parte de la Dirección General del Agua con otras Direcciones Generales de la CARM, con la CHS y, sobre todo, con el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA).

---

<sup>96</sup> La contaminación por nitratos de origen agrícola y ganadero constituye un problema sin resolver. En relación a España, en las conclusiones del *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, basado en los informes de los Estados miembros para el período 2016-2019* {SWD(2021) 1001 final} se deja constancia de que “A pesar de los considerables esfuerzos realizados por la mayoría de los Estados miembros y los agricultores que, respectivamente, diseñaron y aplicaron medidas para mitigar las fugas de nitratos hacia las aguas, los datos sobre la calidad del agua muestran que el nivel de aplicación y ejecución sigue siendo insuficiente para alcanzar los objetivos de la Directiva, treinta años después de su adopción y pese a algunos avances:

– Varios Estados miembros registran mala calidad del agua en todo su territorio y un problema sistémico para gestionar la contaminación por nutrientes procedentes de la agricultura: ... España... Por consiguiente, diversos Estados miembros deben adoptar con urgencia medidas adicionales para alcanzar los objetivos de la Directiva sobre nitratos, en especial ... España...”.

*Vid. infra* apdo. III. 3 en esta misma crónica para el intento de control de la contaminación por purines de las granjas

<sup>97</sup> Orden, de 6 de septiembre de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de aprobación del Plan de Inspección de Explotaciones Agrícolas para el trienio 2022-2024, para el control de las medidas previstas en el capítulo V y [artículo 57](#) de la [Ley 3/2020, de 27 de julio](#), de recuperación y protección del Mar Menor (BORM, núm. 210, viernes 10 de septiembre de 2021).

## **7. VALORACIÓN GENERAL**

### **7.1. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA FALTA DE EFECTIVIDAD E INAPLICACIÓN DE LA DIRECTIVA HÁBITATS EN EL ENTORNO DEL MAR MENOR**

Ya se ha advertido que durante el año 2021 ha tenido lugar la aprobación de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socioecológico del Mar Menor y su entorno (Decreto n.º 42/2021, de 31 de marzo) en desarrollo de la LOTURM 13/2015, de 30 de marzo<sup>98</sup> que establece un marco de gestión global adaptado a las especiales características del ecosistema del Mar Menor, cuya finalidad es que éste alcance y mantenga un buen estado ambiental de manera que permita un desarrollo socioeconómico sostenible de su entorno. Se trata de un instrumento planificador que, sin duda, llega demasiado tarde, pues la gravedad de los hechos radica en haber desplegado una actividad agrícola, aunque también ganadera, en las inmediaciones del Mar Menor, con las consecuencias ecológicas que ello comporta para un espacio Red Natura que ya cuenta con la categoría de ZEC.

Además de esta falta de planificación previa, es evidente que algunas actividades que se han autorizado –recuérdese que la ampliación de regadíos de la que ha sido objeto la zona en los últimos años–, requiere autorización autonómica y concesión de usos de la Confederación Hidrográfica del Segura (en adelante, CHS)–, o se han permitido sin autorización porque se han desarrollado notoriamente, o se han desarrollado de modo clandestino en las inmediaciones del Mar Menor, han contravenido el art. 6 de la Directiva Hábitats (en adelante, DH). Puede pensarse que las excepciones a la prevalencia de la conservación de la Red Natura 2000 han sido mal interpretadas en la CARM, en la medida en que se ha sobreestimado el concepto de “razones imperiosas de interés público”, que sólo procede aducir si la evaluación de repercusiones a la red Natura 2000 es negativa, no cuando ha sido positiva, como imaginamos que es el caso, consultando a la Comisión Europea. Debería haberse evitado que una evaluación de repercusiones positiva haya ocultado la ponderación previa de los intereses de conservación Red Natura y otros que entran, sin duda, en conflicto, pues dicha ponderación cabe en un momento posterior a la formulación de una evaluación de repercusiones negativa.

---

<sup>98</sup> Declaración Ambiental Estratégica (Resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 22 de octubre de 2019).

Debe recordarse que este emblemático lugar fue propuesto como LIC por la CARM en el año 2000. Desde entonces, no se aplicaron medidas de protección más allá de las que derivaban de su condición de paisaje protegido de conformidad con el ordenamiento jurídico interno (entonces la Ley regional 4/1992 y las leyes estatales 4/1989 y después 42/2007). No obstante, como acaba de exponerse, debía haberse aplicado el régimen de protección preventiva que derivaba de la DH, que obligaba a someter a un procedimiento de evaluación de no afección al espacio Red Natura 2000 a las actividades que pudieran incidir negativamente en dicho espacio, esto es, no cabía autorizar actividades que pudieran poner en peligro alterando significativamente las características del espacio (STJUE, de 14 de septiembre de 2006). Una vez aprobada la lista de LIC propuestos por el Estado español sería aprobada por la Comisión Europea (2006) y, desde entonces, resultaron de aplicación las medidas de protección contenidas en los apdos. 2 a 4 del art. 6 de la DH. Es evidente que la aplicación del art. 6 de la DH habría impedido todos los nuevos regadíos e instalaciones desde 2000 pero sobre todo desde 2006 en las inmediaciones del Mar Menor.

En relación con lo anterior, debe traerse a colación el procedimiento de infracción contra España por incumplimiento de la DMA como consecuencia de la contaminación por nitratos derivada de la actividad agrícola, que comenzó en 2018 con la correspondiente carta de emplazamiento que comprende el uso de nitratos en el Campo de Cartagena, que a su vez es responsable de la eutrofización del Mar Menor. La Comisión Europea determinó que las medidas que se habían adoptado hasta entonces no enfrentaban de manera efectiva los problemas de eutrofización en espacios protegidos y faltaban por designar zonas vulnerables a los nitratos. En diciembre de 2020 la Comisión remitió un dictamen motivado que daba a España un plazo de tres meses para adoptar medidas tendentes al cumplimiento de la Directiva de nitratos. Ello llevó a la Asamblea Regional a aprobar la LPMM, que introduce medidas restrictivas sobre los regadíos y el uso de nitratos en el Campo de Cartagena, a la CHS a acordar la protección del acuífero de la comarca y al Ministerio para la Transición Ecológica a aprobar el reciente Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, dirigido a endurecer las medidas de control sobre los nitratos y lograr la contaminación cero, preservando los ecosistemas y logrando un sistema alimentario saludable, justo y medioambientalmente sostenible en cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde Europeo. Todo apunta a que en el caso del Mar Menor se ha inaplicado, no sólo la Directiva de nitratos, sino también el Derecho de la biodiversidad europeo, por lo que el precedente sentado por la STJUE, de 24 de junio de 2021, en el caso Doñana (asunto C-559/19. Comisión/España) parece que va a reproducirse en el caso del Mar Menor.

## 7.2. LA AÑADIDA INAPLICACIÓN DEL DERECHO EUROPEO DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Para dar cuenta completa de los incumplimientos de Derecho europeo en el caso del Mar Menor, la lista de Directivas incumplidas se completa con la contravención de la Directiva de responsabilidad ambiental, además del derecho interno sobre protección y restauración de dominio público.

Un adecuado análisis de las responsabilidades derivadas de cada una de las actuaciones y omisiones que han tenido lugar en las inmediaciones del Mar Menor debe partir del trazado de una línea del tiempo, en la que destacarían tres hitos fundamentales que determinarán cuál ha sido el régimen jurídico aplicable en cada momento.

En primer lugar, la propuesta del Mar Menor como LIC, lo que implicó la obligación de no alterar significativamente las características del lugar, relevante en orden a determinar la responsabilidad derivada de la inaplicación de la DH a la que nos hemos referido. En segundo término, la aprobación de la propuesta del LIC, de la que debía haber derivado la aplicación de los apartados 2-4 del art. 6 DH, en consonancia con la Ley 42/2007, que recordemos que introduce la evaluación de repercusiones a espacios Red Natura 2000. Y, finalmente, la reciente declaración de ZEC, de la que se dio cuenta en el último informe, y la simultánea aprobación del plan de gestión (2019), con demasiados años de retraso respecto del plazo que contempla la DH, mientras se desplegaba una ilimitada ampliación de regadíos. Por incumplimientos similares, como señalábamos *supra*, el TJUE condenó al Estado español (TJUE Asunto 559/2019, de 24 de junio de 2021), en la medida en que no contempló la alteración de hábitat como consecuencia de la extracción de aguas en el espacio natural de Doñana.

Mas dicho análisis debe también investigar, y así está sucediendo en sede penal, primero hasta qué punto las diversas Administraciones competentes, esencialmente la CH y la CARM, además de haber autorizado algunas actividades contraviniendo la DH, conocían o debían haber conocido el ejercicio de actividades agrícolas sin autorización o la realización de vertidos no autorizados o el empleo de instalaciones de desalación sin autorización (utilizadas de modo clandestino bajo tierra). Y, en segundo lugar, si alguna de las actividades desarrolladas en las inmediaciones del Mar menor es constitutivas de infracción penal.

Dejadas a un lado las respuestas que correspondan a dichos interrogantes, que deberán ser determinadas en vía judicial, interesa destacar que en los últimos años se han tramitado, y en algunas ocasiones culminado, los correspondientes procedimientos sancionadores en la aplicación del

TRLA por la realización de vertidos sin autorización, por captación de aguas sin autorización, por instalar y utilizar desalobradoras sin autorización y también alguna orden de precinto de naturaleza no sancionadora. La “aparente” incógnita que se plantea ahora es quién, la CH o la CARM, debe ejercer la acción de restauración del Mar Menor como espacio integrado en la Red Natura 2000 que ha llevado al retraso en la adopción de medidas de evitación de daños y en la exigencia de la restauración a los responsables de la contaminación<sup>99</sup>.

Debe señalarse que respecto de los daños derivados de infracciones que han sido objeto de un procedimiento sancionador, el art. 118 de la LA, señala a este respecto que, *1. Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior. El órgano sancionador fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan.* Por su parte el art 323 del RDPH reproduce en parecidos términos, aunque no idénticos, el art. 118 TRLA. estableciendo que *“1. Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores deberán reponer las cosas a su estado anterior y, cuando no fuera posible, indemnizar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico”*. El precepto no habla de “posibilidad de ser obligados” sino que da por hecho que serán obligados, aunque al hablar de infractor, está dando por sentado que se trata de una consecuencia jurídica accesoria a un procedimiento sancionador, aunque no se hubiera impuesto la sanción, cabe pensar que por eventual prescripción.

Sin ser este el lugar para abordar la compleja cuestión relativa a la regulación de la acción de reparación y de las obligaciones de restitución de los bienes de dominio público natural, concretamente del dominio público hidráulico y especialmente del dominio público marítimo-terrestre<sup>100</sup>, para

---

<sup>99</sup> Interesa destacar que el Informe aplicación del principio quien contamina paga del Tribunal de Cuentas Europeo de 2021, cuestiona que se restaure con dinero público cuando no se ha aplicado el derecho de la responsabilidad ambiental, que parece que ha sido el caso en esta ocasión.

<sup>100</sup> Se trata de una regulación destacadamente heterogénea y que, por dicho motivo, exige una profunda reflexión sobre la naturaleza jurídica de ambos institutos –acción de reparación y obligación de restitución- teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial más reciente vertida sobre el asunto, y especialmente en relación con la prescripción de ambos institutos, en un intento de proponer un homogéneo tratamiento jurídico al alcance de la reparación y restitución dispensado en ambos casos, dirigido a preservar lo que hoy denominaríamos integridad ecológica de los bienes ambientales y/o ecosistemas. Sobre el concepto de integridad ecológica y su relevancia en el ámbito del Derecho Internacional Ambiental, *vid.* BRIDGEWATER, P., KIM, R. E., BOSSELMANN, K., “Ecological Integrity: A Relevant Concept for International Environmental Law in the

lo que debemos recurrir fundamentalmente al TRLA y a la LC<sup>101</sup>, en sede de restauración interesa destacar dos aspectos. En primer lugar, que la reparación de los daños al DPH debe exigirla la CH; y, en segundo término, que no cabe decir lo mismo respecto al desmantelamiento de fincas agrícolas causantes de la contaminación del Mar menor.

Sobre este extremo, deben considerarse varios preceptos de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. Su art. 31 determina que para exigir la restitución a un estado natural o a secano de los terrenos afectados por cultivos sin autorización de la CH, la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos, esto es, la CARM, 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 aprovechamiento de aguas. Así, sin perjuicio de las competencias que corresponden al organismo de cuenca –concretamente imponer sanciones y restitución de los daños al DPH o indemnización de daños y perjuicios–, con la finalidad de reducir la contaminación causada por los nutrientes de origen agrario y su afección a los espacios protegidos existentes en el Mar Menor y su entorno, es decir, con fines de protección ambiental, la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos exigirá la restitución a un estado natural, compatible con el uso forestal, de aquellos regadíos –no del DPH– que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme por el organismo de cuenca, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas (art. 33 LRPMM). En aquellos regadíos que acrediten la previa existencia de un cultivo de secano, igualmente se exigirá la restitución a un estado natural compatible con el uso forestal.

El art. 33.3 LRPMM se ocupa de precisar en qué consiste dicha restitución, esto es, en términos generales eliminar toda instalación o infraestructura de riego que no dé servicio a una superficie con derecho de aprovechamiento de aguas, suprimir todo signo de cultivo, evitar que el suelo quede desnudo, implantando una masa vegetal que incluya la coexistencia de especies arbóreas, arbustivas y herbáceas compatibles con el uso forestal adaptadas al piso climático específico de cada parcela agrícola restituida y demás medidas complementarias de conservación. Cuando el organismo de

---

Anthropocene?”, *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 25, núm. 1, 2014, pp. 61-78.

<sup>101</sup> Interesa destacar que la regulación conferida a las obligaciones de restauración en el ámbito del medio marino es prácticamente inexistente. El art. 36 LRPMM se refiere a esta cuestión, estableciendo que “*los incumplimientos de las medidas adoptadas en virtud de los programas de medidas o de las autorizaciones reguladas en la presente ley serán sancionados de conformidad con la legislación sectorial correspondiente*” y nada dice de la restauración

cuenca comunique a la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos la resolución firme en la que se acuerde el cese o prohibición de regadíos no amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas, la CA acordará el inicio del procedimiento de restitución que se regula en el art. 34<sup>102</sup>.

Queda claro, pues, que la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor obliga a la CARM a iniciar el procedimiento regulado en su art. 34 inmediatamente después de recibir comunicación de la resolución firme que acuerde la cesación o prohibición de regadíos por la CH, esto es, deberá iniciar el procedimiento tendente a la restitución a un estado natural, compatible con el uso forestal, de aquellos regadíos –no del DPH– que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme de la CH.

---

<sup>102</sup> 1. El procedimiento de restitución se iniciará de oficio por la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos, y se comunicará a los interesados, con indicación de las condiciones y plazos de ejecución de la restitución que resulten procedentes, concediéndoles un plazo de quince días para que puedan hacer las alegaciones que estimen oportunas. En aquellos casos en que las actuaciones de restitución así lo demanden, el órgano competente podrá exigir la elaboración de una memoria o proyecto de restitución que se ajuste a unos requisitos establecidos, y que se deberá presentar en el plazo indicado en el acuerdo de inicio. Este plazo no podrá ser inferior a quince días ni superior a dos meses.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la orden de restitución, que pone fin al procedimiento, será de seis meses.

3. La orden de restitución otorgará a los obligados un plazo para la ejecución de las actuaciones, que no podrá ser inferior a un mes ni superior a tres meses.

En la fijación del plazo se tendrán en cuenta la extensión del terreno y la complejidad de las actuaciones de restitución que deban ejecutarse.

4. Son personas obligadas solidariamente a la restitución el titular de la explotación y el propietario de la parcela o parcelas afectadas.

5. Si finalizado el plazo para la restitución, ésta no hubiera sido ejecutada, el órgano competente impondrá al titular de la explotación o, en su caso, al titular del terreno multas coercitivas sucesivas, por plazos mensuales y hasta un máximo de cinco, cuyo importe se fijará en el veinte por ciento del coste estimado de la restitución. Las multas coercitivas son independientes y compatibles con las que se puedan imponer en concepto de sanción. Los ingresos de estas multas coercitivas se entenderán afectados a la financiación, en su caso, de la subsiguiente ejecución subsidiaria y, a tal efecto, podrán generar crédito presupuestario desde el momento que sean exigibles. No obstante, tales ingresos no serán en ningún caso reintegrados por cumplimiento posterior de la orden o por falta de aplicación a su destino, ni podrán descontarse de la obligación de reembolso de los costes de la ejecución subsidiaria.

6. Si, una vez impuestas las cinco multas coercitivas previstas en el apartado anterior, los obligados no hubieran cumplido la orden de restitución, el órgano competente procederá en el plazo máximo de dos meses a ejecutarla subsidiariamente, a costa del obligado. El reembolso de los gastos y costes de la ejecución subsidiaria tendrá el carácter de ingreso de derecho público, y podrá exigirse por la vía de apremio.

Hasta aquí, recapitulando lo anterior, debemos señalar, en primer lugar, que la CH es competente para sancionar *ex* TRLA y para exigir la restauración del DPH. Además, puede acordar las medidas provisionales y provisionalísimas correspondientes conforme a la LPAC. En segundo lugar, se afirma que la CARM es competente para exigir, *ex* art. 34 de la LRPMM, la reposición de los regadíos cesados o prohibidos por resolución firme. Asimismo, *ex* art. 79. 2 LPNB, y sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan por infracción del derecho de la biodiversidad, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental en los términos de la correspondiente resolución administrativa autonómica.

A la vista de lo anterior, nos encontramos con obligaciones de las AAPP para exigir la reparación de daños, para acordar la suspensión de actividades o el desmantelamiento de actividades ilegales que constituyen infracciones administrativas, unas en manos de la CH y otra en manos de la CA que sólo se puede poner en marcha cuando es firme la resolución sancionadora (restitución de regadíos).

Pero nuestro ordenamiento jurídico administrativo, desde hace unos años, ofrece otras posibilidades jurídicas para conseguir la evitación, la prevención y la reparación del daño a espacios Red Natura 2000. Se trata de la posibilidad de iniciar procedimientos de responsabilidad ambiental *ex* LRMA (sistemáticamente inaplicada), puesto que los operadores causantes de la contaminación se encuentran comprendidos en el Anexo III (realizan vertidos superficiales y subterráneos y, además, los daños afectan a un espacio Red Natura 2000) de la LRMA, que resulta de la transposición de la DRMA.

Es concretamente el art. 7 de la LRMA el precepto que se ocupa de regular las competencias administrativas para su aplicación, partiendo de la competencia autonómica para ejecutar la ley (art. 7.1 LRMA), en la medida en que se trata de una competencia de gestión ambiental, exclusiva de las CCAA (art. 148. 1. 9ª CE). No obstante, para salvaguardar las competencias que la legislación de aguas y la de costas atribuyen a las Confederaciones Hidrográficas y a las Demarcaciones de costas en orden de la protección de los correspondientes bienes de dominio público –señaladamente el procedimiento sancionador y las obligaciones de restauración del DPH a las que nos hemos referido *supra*–, la norma básica estatal sobre responsabilidad ambiental establece que si el daño o la amenaza de que el daño se produzca afecta a cuencas hidrográficas de gestión estatal o a bienes de dominio público de titularidad estatal, será preceptivo el informe del órgano estatal competente, y vinculante exclusivamente en cuanto a las medidas de

prevención, de evitación o de reparación que se deban adoptar respecto de dichos bienes (art. 7.2 LRMA) en el procedimiento de responsabilidad que dicha Ley estatal contempla y que tramita la Comunidad Autónoma correspondiente. Se trata de un informe preceptivo y vinculante que no podrá no tener en cuenta, en este caso la CARM, en la resolución del procedimiento.

De este modo, independientemente de que los daños afecten a bienes de dominio público de titularidad estatal, la competencia para iniciar y tramitar el procedimiento administrativo de responsabilidad ambiental sigue siendo autonómica, pues las competencias sobre dominio público no empecen el obligado ejercicio autonómico de competencias ambientales propias. Se procede, pues, igual que sucede en relación con la regulación del procedimiento de AAI, que tramita la CA, aunque las competencias estatales queden salvaguardadas a través de la incorporación de informes vinculantes que habrán de ser tenidos en cuenta por las CCAA.

Cuando, en virtud de lo dispuesto en la legislación de aguas y en la de costas, corresponda a la Administración General del Estado velar por la protección de los bienes de dominio público de titularidad estatal y determinar las medidas preventivas, de evitación y de reparación de daños, establece el art. 7.3 LRMA que aquella aplicará esta LRMA en su ámbito de competencias. Ello, a nuestro juicio, no significa, en ningún caso, que sea la CH o la DC la Administración competente para tramitar el procedimiento de responsabilidad ambiental, sino que éstas aplicarán la LRMA para exigir la reparación de los daños derivados de la infracción o infracciones del TRLA o de la LC, esto es, los daños al acuífero, los daños a los cauces, los daños a la laguna, entre otros. En suma, ello significa que deberán aplicar el Anexo II de la LRMA en los procedimientos sancionadores y de restauración contemplados en el TRLA y en la LC.

Para la prevención, evitación y restauración de daños a otros elementos del medio ambiente, como el suelo cultivado indebidamente (que debe naturalizarse) y que no forma parte del dominio público, es la CARM la que debe iniciar los procedimientos de responsabilidad ambiental correspondientes para la adopción de las medidas de evitación, prevención y reparación precisas, independientemente de que se hayan tramitado o no los procedimientos sancionadores respecto de dichas actividades y, lo que es más importante, independientemente de la firmeza o no de las eventuales resoluciones de la CH que, dicho sea de paso, se recurren sistemáticamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa que, como es sabido, por su sobrecarga de trabajo, se demora unos años en dictar sentencia.

Además de todo lo anterior, debe tenerse en cuenta que por disposición del art. 7.4 LRMA, cuando deban actuar la CARM y la CH o la DC (esto es, respecto de los vertidos que sigan realizándose al DPH/DPMT sobre los que se haya tramitado un procedimiento sancionador, haya prescrito o no la infracción), *las Administraciones afectadas establecerán aquellos mecanismos de colaboración que estimen pertinentes para el adecuado ejercicio de las competencias establecidas en esta ley, los cuales podrán prever la designación de un único órgano para la tramitación de los procedimientos administrativos correspondientes.* Entiende la LRMA que la acción de restauración respecto de las actividades que han sido objeto de un procedimiento sancionador *ex* TRLA o LC se encuentran simultáneamente en manos de la CA por expresa disposición de la LRMA y de la CH y la DM como acciones de reparación del dominio público.

No sucede, en cambio, lo mismo en relación con las medidas de evitación y prevención previstas en la LRMA, que corresponde acordarlas a la CARM, previa instrucción del procedimiento de responsabilidad medioambiental, salvo que hayan sido acordadas por la CH o DC como medidas cautelares del procedimiento sancionador o como consecuencia de una orden en el ejercicio de sus potestades de defensa del dominio público. En todo caso, señala el art. 7.4 LRMA, éstas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, de cooperación y de colaboración.

Pues bien, el instrumento de colaboración arbitrado por el legislador regional en este punto, y en relación con los daños derivados de la actividad agrícola, se contienen en el art. 34 de la LRPMM, que establece que corresponde a la CARM la competencia para exigir la restitución a un estado natural, compatible con el uso forestal, de aquellos regadíos –no del DPH– que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme de la Confederación Hidrográfica. Por tanto, respecto de la restauración de los bienes de dominio público afectados son la CH y la DC, en su caso, quienes tienen que exigir, de conformidad con los arts. 118 LA y 95 LC, la restauración, resultando dicha acción de restauración imprescriptible.

A renglón seguido, debe señalarse que la LRMA dedica su art. 6 a la concurrencia entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones penales y administrativas, pues el legislador entiende que serán muy frecuentes los casos en que resulte de aplicación la LRMA y, además, los daños ambientales constituyan infracciones administrativas o penales. Se declara, pues, compatible la responsabilidad establecida en la LRMA con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquélla (art. 6.1). La virtualidad de la LRMA se concreta en que las medidas de prevención, evitación y reparación que permite adoptar en el seno de un procedimiento administrativo ágil, tramitado por la CA, cuya resolución es ejecutiva, sin tener que esperar la tramitación y firmeza de una sanción u orden.

Debe advertirse, en relación con ello que los procedimientos de responsabilidad ambiental son independientes y no se suspenden como consecuencia de la tramitación de procedimientos sancionadores o de procesos penales por los mismos hechos. Y es que la LRMA es una norma para la adopción urgente de medidas, no para la determinación de responsables, cuestión que se precisará, en última instancia, en los procedimientos de responsabilidad penal, administrativa o civil. Así, si se pronunciara primero la jurisdicción penal o contencioso-administrativa, podría no ser necesario aplicar la LRMA si se ha conseguido, a través de los instrumentos tradicionales al servicio de ambas jurisdicciones, la evitación, prevención y restauración.

Los problemas, no obstante, surgirán en relación con la obligación de restauración respecto de los daños que hayan originado dichas infracciones y sanciones. El art. 6.2 de la LRMA establece las siguientes reglas.

En primer lugar, la LRMA se aplicará en todo caso a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el Anexo III, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos. Y sólo se aplicará a la reparación de daños medioambientales causados por actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el Anexo III cuando en el procedimiento administrativo o penal correspondiente se haya determinado el dolo, la culpa o la negligencia.

Por otra parte, la LRMA resultará de aplicación a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, se encuentren o no relacionados en el Anexo III y con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.

Y, si por aplicación de otras leyes, piénsese en el TRLA o LC, se hubiera conseguido la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en esta ley, lo cual, en el caso del Mar Menor, lamentablemente no ha tenido lugar.

## **8. BIBLIOGRAFÍA**

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., "El debilitamiento de las funciones territoriales, urbanísticas y ambientales en virtud de la pandemia en Murcia", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 264-324.

- Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Primer semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XII, n. 1, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3067> (Fecha de último acceso 26-05-2022)
- Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Segundo semestre 2020). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n. 2, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2948> (Fecha de último acceso 26-05-2022)
- Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Primer semestre 2020). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n. 1, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2801> (Fecha de último acceso 26-05-2022)
- El régimen jurídico de la depuración de aguas residuales urbanas, Madrid: Montecorvo, 2002, pp. 253-268

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M.; PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E.; SORO MATEO, B. Las modificaciones normativas regresivas y alguna relevante victoria ambiental en sede judicial en la comunidad autónoma de la Región de Murcia. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G.; JORDANO FRAGA, J.; LOZANO CUTANDA, B.; NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.). *Observatorio de políticas ambientales 2021*, CIEMAT, 2021, pp. 1344-1380. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=1344> (Fecha de último acceso 17-06-2022)

BRIDGEWATER, P.; KIM, R. E.; BOSSELMANN, K. Ecological Integrity: A Relevant Concept for International Environmental Law in the Anthropocene? *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 25, n. 1, 2014, pp. 61-78.

RUIZ, J. M., et al. Informe de evolución y estado actual del Mar Menor en relación al proceso de eutrofización y sus causas. Informe de asesoramiento técnico del Instituto Español de Oceanografía, Ministerio de Ciencia e Innovación, 2020.