

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (PRIMER SEMESTRE 2017)

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

Abogado

—

Profesor asociado

Universidad de Murcia

Sumario: 1. La anulación de Plan Parcial por ausencia de informe sobre recursos hídricos disponibles. 2. Los efectos de la nulidad de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope en el planeamiento municipal subsiguiente. 3. La ausencia de responsabilidad patrimonial de la Administración pública regional murciana por la iniciativa urbano-turística fallida en Marina de Cope.

En este período se han producido diversas sentencias de contenido ambiental; tres de ellas merecen comentario por traer causa de desarrollos urbanísticos de elevada densidad, bien en entornos de huerta tradicional, bien en el litoral sur de la Región de Murcia, en el complejo asunto de la Marina de Cope.

1. LA ANULACIÓN DE PLAN PARCIAL POR AUSENCIA DE INFORME SOBRE RECURSOS HÍDRICOS DISPONIBLES

La Sentencia de 26 de septiembre de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (rec. 173/2006, ponente: Pérez-Crespo Payá, Jose María) tiene como objeto un desarrollo urbanístico —Plan Parcial ZaEd3— en el municipio de Murcia crítico por su ubicación y sus dimensiones y sujeto a una intensa batalla judicial por parte de los vecinos afectados por la modificación puntual número 50 del Plan General de Ordenación Urbana, que preveía la construcción de viviendas en una zona previamente calificada como suelo no urbanizable protegido como huerta perimetral. Las numerosas alegaciones, peticiones, medidas cautelares solicitadas y demandas interpuestas no consiguieron detener la iniciativa urbanística, que, por las numerosas barreras

a la participación ciudadana y al acceso a la justicia, llegó a oídos del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus y se convirtió en el primer caso español del que se ocupó este organismo internacional. Asimismo, se generó un debate vecinal en torno a los restos arqueológicos que aparecieron en el momento de ejecutar las obras. La urbanización se construyó, si bien parcialmente, y, transcurridos los años, el Tribunal Supremo, hasta el que había llegado la controversia en torno a la modificación del planeamiento, la consideró nula el 2 de septiembre de 2015 mediante Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª; rec. 35/2014, ponente: Tolosa Tribiño, César). Sin entrar en los numerosos argumentos de los vecinos afectados, el Tribunal Supremo declaró la nulidad de la modificación por la ausencia de informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Segura en relación con la suficiencia de los recursos hídricos, exigido en el artículo 25.4 del texto refundido de la Ley de Aguas.

En el caso del Plan Parcial, también recurrido por un grupo de vecinos afectados, la peripecia judicial no solo se alarga, sino que se complica: la sentencia objeto de este comentario obedece al cumplimiento de otra sentencia de casación en la que el Tribunal Supremo ordena al Tribunal Superior de Justicia reabrir el debate jurídico que había sido previa e indebidamente cerrado por carencia sobrevenida del objeto. Sin entrar en detalle de lo anterior, por su complejo contenido procesal, destacamos que el Tribunal Superior de Justicia, al analizar los motivos de nulidad expuestos por los recurrentes, encuentra un informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica del Segura en relación con la suficiencia de recursos hídricos para el abastecimiento de la nueva población posterior al Plan Parcial aprobado, pero referido a este.

El informe de la Confederación Hidrográfica del Segura de 16 de noviembre de 2005 expresamente decía que “la demanda global para abastecimiento a poblaciones en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Segura excede a las asignaciones previstas para su uso, lo que genera un importante déficit. Por tanto, en las circunstancias actuales y hasta que no se generen nuevos recursos procedentes de la desalación de agua marina de acuerdo con las previsiones, a corto plazo, del Programa AGUA, no existen recursos suficientes

para satisfacer las nuevas demandas generadas por las actuaciones urbanísticas previstas en el desarrollo del Plan. Y ello, con independencia que con posterioridad se haya podido emitir informe en sentido favorable”.

Dada la doctrina del Tribunal Supremo, representada por la Sentencia de 12 de junio de 2015, en relación con la condición preceptiva y vinculante de tal informe, que se establece claramente en el artículo 25.4 del texto refundido de la Ley de Aguas, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia declara nulo el Plan Parcial.

Tanto esta sentencia como la referida a la modificación de planeamiento llegan con tanto retraso que la urbanización se haya consolidada y las viviendas habitadas, por lo que son resoluciones de muy difícil ejecución.

2. LOS EFECTOS DE LA NULIDAD DE LA ACTUACIÓN DE INTERÉS REGIONAL DE MARINA DE COPE EN EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL SUBSIGUIENTE

En este período también se han dado dos coletazos judiciales más en el periplo jurídico de la Actuación de Interés Regional promovida por las autoridades en Marina de Cope, dentro de los límites del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. Recordemos que la actuación suponía la urbanización de 2.100 hectáreas de litoral virgen para la implantación de una iniciativa urbano-turística capaz de albergar a más de 60.000 personas, y que tal emprendimiento sufrió un varapalo judicial por parte del Tribunal Constitucional, que, en Sentencia de 13 de diciembre de 2012, anuló la disposición adicional de la Ley del Suelo que redefinía los espacios naturales murcianos y posibilitaba el planteamiento de la urbanización en la Marina de Cope.

Desde tal anulación por inconstitucionalidad se han seguido pronunciamientos judiciales en el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia coherentes con la idea de nulidad “en cascada” del planeamiento urbanístico derivado de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. Así, el 31 de mayo de 2013 fue anulada mediante sentencia, ya firme, la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, frente a la oposición del Gobierno y de

los propietarios mayoritarios de los terrenos en los que se proyectó la urbanización. Por el retraso del Tribunal Constitucional de doce años en decidir acerca de la validez de la operación jurídica planteada, el planeamiento autonómico y municipal se había puesto en marcha para modificar el estatus jurídico-urbanístico de la Marina de Cope mediante sendas modificaciones puntuales de los planes generales municipales de ordenación de Águilas y Lorca que fueron aprobadas de forma previa a la decisión del Tribunal Constitucional y que no habían sido interpretadas a la luz de ese pronunciamiento.

La misma asociación ciudadana de defensa jurídica del litoral que había pedido la nulidad de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope reclamó a su vez la nulidad sobrevenida de las modificaciones del planeamiento municipal referidas. Pese a los numerosos argumentos puestos sobre la mesa de la decisión judicial por parte de los demandantes, la Administración y los propietarios afectados, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia se limitó a anular las modificaciones de los planes generales tras afirmar que la ausencia de la Actuación de Interés Regional evidenciaba la ausencia de cobertura legal de aquellas modificaciones.

La Sentencia de 28 de octubre de 2016 (rec. 909/2011, ponente: Cassinello Gómez-Pardo, Indalecio), que aún no es firme, puesto que ha sido recurrida en casación por diversos propietarios, se limita a recoger las pretensiones y el contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional y la previa del Tribunal Superior de Justicia referida a la anulación de la Actuación de Interés Regional.

3. LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REGIONAL MURCIANA POR LA INICIATIVA URBANO-TURÍSTICA FALLIDA EN MARINA DE COPE

El otro coletazo esperable tras lo ocurrido en la Marina de Cope es la reacción de los nuevos propietarios que habían adquirido los terrenos para participar en la urbanización de la zona y que han visto defraudadas las expectativas de sus inversiones, toda vez que la calificación del suelo vuelve a ser no urbanizable por la protección del suelo como ámbito físico de un parque natural. Muchos

inversores acudieron a la llamada de la promoción urbanística en el litoral y bien es cierto que otros tantos propietarios especularon con el valor de los terrenos, como acreditan las diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial dirigidas a la Administración autonómica murciana y de las que ha tenido que conocer el Tribunal Superior de Justicia regional, como es el caso de la Sentencia de 16 de septiembre de 2016 (recurso 40/2015, ponente: Uris Lloret, María Consuelo), que es la primera de todas, sin perjuicio de otras posteriores en el mismo sentido.

Esta sentencia analiza si cabe hablar de responsabilidad patrimonial de la Administración regional murciana por haber alentado la urbanización en la Marina de Cope mediante diversos actos e iniciativas pese a la pendencia del recurso de inconstitucionalidad de la disposición adicional octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, ya mencionada. Una mercantil, que se había dirigido al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia por los daños y perjuicios sufridos por la declaración de inconstitucionalidad, formula demanda contra la desestimación presunta. Antes de la conclusión del proceso judicial, el Consejo de Gobierno emite su resolución desestimatoria expresa, tras dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Este último, referido a varias empresas, califica de prematura las reclamaciones por no haberse producido aún el hecho lesivo, es decir, la imposibilidad total de construir en la Marina de Cope por la pendencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

La sentencia, además de las cuestiones fácticas, que tienen que ver con la promoción y facilitación legislativa y administrativa de la urbanización por parte de la Administración regional murciana, analiza la doctrina del Tribunal Supremo acerca de la responsabilidad del Estado legislador, “cuyos requisitos a juicio de la recurrente se cumplen en este caso, pues se ha declarado la inconstitucionalidad de una ley, se ha generado un daño efectivo y grave en su patrimonio, los daños han sido causados por la incorrecta actividad legislativa de la Comunidad Autónoma que ha impedido el desarrollo del ámbito, y no tienen causa en una limitación o prohibición impuesta a una generalidad de personas, sino que afectan de modo singular a la recurrente no teniendo ésta obligación de soportarlo”.

Sin embargo, la Sala determina lo siguiente:

[...] la frustración esgrimida de contrario es consecuencia de la realización de inversiones inmobiliarias de riesgo derivadas de la adquisición de terrenos por la recurrente en el ámbito de la Actuación de Interés Regional Marina de Cope, que todavía no habían sido dotadas del oportuno instrumento de planeamiento urbanístico y sobre el que pendía un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, participando además voluntariamente y con pleno conocimiento de las circunstancias. Cabría preguntarse qué confianza legítima pudo llevar a la demandante a su operación especulativa, sin que además pueda alegar el desconocimiento de la legislación en materia urbanística, en donde no cabe sino la patrimonialización progresiva de los aprovechamientos urbanísticos mediante el cumplimiento simultáneo de los deberes de esa índole, y sólo procede la indemnización de daños y perjuicios cuando se ha quebrado esa confianza legítima en el proceso urbanizador, es decir, cuando se produce una modificación del planeamiento urbanístico en términos tales que no es posible materializar el aprovechamiento urbanístico de forma total o parcial. Y, en todo caso, esa labor de recomendación que achaca la demandante a la Comunidad Autónoma sería mutua, pues había una relación de colaboración o cooperación basada en una relación de igualdad entre los agentes públicos y los privados, que confluían en la consecución de un fin común. Por último, y en cuanto al daño es incierto, pues las posibles consecuencias resarcitorias, en su caso, dependerán de los contornos y contenido concreto con que definitivamente quede configurada la Actuación de Interés Regional. Además, el daño sería general, pues la Sentencia del Tribunal Constitucional afecta a toda la colectividad que se ve sometida a un régimen común y general de espacios protegidos medioambientalmente.

Por las mismas razones, no procedería la indemnización por expectativas urbanísticas no satisfechas, cuando todavía es posible su desarrollo y menos aún la indemnización por el “sobreprecio” pagado por la compra de terrenos tras la declaración de la Actuación de Interés Regional, toda vez que la Administración no puede compensar en ningún caso operaciones especulativas.

La eliminación del ordenamiento jurídico de la Disposición Adicional Octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia en virtud de su

declaración de inconstitucionalidad no parece que pueda tener consecuencias negativas para personas concretas, ni para la colectividad, pues como señala la Sentencia de esta Sala nº 428/2013 el efecto de tal declaración es que se vuelve a la delimitación del Parque Regional Cope establecida en la Ley 4/1992. En principio, de ese efecto no se extrae perjuicio alguno para nadie. Ahora bien, lo que sucede en el supuesto enjuiciado es que tanto la Administración como varias empresas privadas iniciaron una actuación urbanística en dicho Parque Regional, no obstante estar recurrida ante el Tribunal Constitucional la citada Disposición Adicional Octava. El perjuicio que invoca la recurrente no deriva de la declaración de inconstitucionalidad sino de su participación en un proceso de desarrollo urbanístico que, en caso de ser declarada la inconstitucionalidad de la norma, no podría ejecutarse, al menos en la forma en que se había previsto. Esa participación no era obligatoria para nadie, no consta que se incentivara por la Administración mediante concesión de subvenciones o deducciones o bonificaciones en impuestos o cuotas de Seguridad Social, por ejemplo, y quien participó lo hizo voluntariamente por las expectativas de negocio, es decir, por los ingresos que presumiblemente iba a proporcionar a los propietarios y a los promotores el desarrollo del sector. El que la Administración participara en ese proyecto no implica que la recurrente desconociera los riesgos, máxime tratándose de una empresa del sector inmobiliario. Y no cabe alegar válidamente que se habían llevado a cabo determinados actos y dictado disposiciones por la Comunidad Autónoma que hacían creer en la seguridad del desarrollo urbanístico del ámbito, como la declaración de la AIR y constitución del Consorcio, pues dicha Administración desconocía —al igual que las empresas participantes— lo que iba a fallar el Alto Tribunal. Además, cuando la recurrente compró los terrenos que la convertían en propietaria en el ámbito no se había constituido la Asociación Colaboradora de Propietarios, ni se había suscrito el Protocolo de Colaboración para el desarrollo de aquél entre el Consorcio y la Asociación Colaboradora, ni se había modificado el Plan General de Lorca ni el de Águilas en desarrollo de la AIR, ni se había tomado conocimiento de la modificación definitiva. Por tanto, no es cierto que existieran actos de la Administración que indujeran a confiar en el buen fin de la operación cuando hizo su adquisición, y aún cuando los hubieran habido el objetivo que guiaba a la recurrente era la obtención de un beneficio empresarial a

través de su participación en un negocio, y como todo negocio no estaba exento de riesgos. Uno de ellos derivaba de la pendencia del recurso de inconstitucionalidad y la actora lo asumió. Por tanto, los perjuicios que reclama no se deben a la ley declarada inconstitucional, es decir a la actuación del legislador regional, sino a su propia actuación. Partiendo de lo anterior, falta otro de los presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial como es la antijuridicidad del daño, pues éste es imputable a la recurrente y, por tanto, tiene el deber jurídico de soportarlo.

Añade la Sala que, aunque no le corresponde pronunciarse sobre si es posible o no que la AIR se lleve a cabo en el futuro, lo cierto es que “está pendiente de aprobación el PORN de Calnegre y Cabo Cope, y quizá ese desarrollo urbanístico podría reconvertirse en otro tipo de actuación más acorde con los valores medioambientales de la zona. Ni consta este extremo ni puede saberse ahora qué va a suceder con ese PORN en caso de ser aprobado, pero lo cierto es que no parece que la transformación urbanística que en dicho ámbito se preveía —en la época del denominado boom inmobiliario— hubiera sido factible aun sin la declaración de inconstitucionalidad, pues es un hecho notorio que en la fecha de aprobación de la modificación de los Planes Generales de Águilas y Lorca existía ya una situación de crisis económica que afectaba de forma especial al sector inmobiliario al que pertenece la actora (su objeto social es, entre otros, la promoción, gestión y desarrollo de todo tipo de operaciones inmobiliarias y urbanísticas). Por tanto, tampoco está acreditado —por referencia, por ejemplo, a lo sucedido en otros ámbitos— que sin la declaración de inconstitucionalidad el proyecto hubiera podido ser ejecutado y además en la forma y con los resultados esperados”.