

**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL
INTEGRADA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN
DE MURCIA: CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA LEY
4/2009**

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad de Murcia

santialv@um.es

Recibido: 11 de julio de 2012 / **Aceptado:** 29 de octubre de 2012

RESUMEN: El presente trabajo lleva a cabo un estudio crítico del régimen jurídico de la protección ambiental integrada en la Región de Murcia, contenido en su Ley 4/2009, de 14 de mayo, que ha venido a colmar parcialmente el denunciado “déficit normativo ambiental” que existía en la comunidad autónoma. En un primer momento, se describen la estructura y los principales contenidos de la norma para, en segundo lugar, exponer algunas de sus principales decisiones en este relevante ámbito de la acción pública.

RESUM: El treball present du a terme un estudi crític del règim jurídic de la protecció ambiental integrada en la Regió de Múrcia, contingut en la seva Llei 4/2009, de 14 de maig, que ha corregit parcialment el “dèficit normatiu ambiental” en la comunitat autònoma esmentada, que havia estat denunciat durant molt temps. En un primer moment, es descriuen l’estructura i els continguts principals de la norma. En segon lloc, s’exposen algunes de les seves principals decisions en aquest àmbit rellevant de l’acció pública.

· Este estudio se enmarca en el proyecto “Derecho ambiental y libertad de servicios en el mercado interior: nuevos retos, transformaciones y oportunidades” del Ministerio de Ciencia y Tecnología (ref. DER 2010-19343). Forma parte, asimismo, del proyecto “Las consecuencias jurídicas de la protección del suelo, el agua y los espacios naturales en la Región de Murcia” (ref. 11880/PHCS/09) de la Fundación Séneca-Agencia de la Ciencia y la Tecnología de la Región de Murcia.

ABSTRACT: This paper carries out a critical study of the legal regime of the integrated environmental protection in the Region of Murcia that incorporates its Act 4/2009. This norm has come to partially fill the “environmental law deficit” that has been existing in that territory. At first, it describes the structure and main contents of the Act. Secondly, it exposes some of its major decisions in this important field of public activity.

PALABRAS CLAVE: Protección ambiental integrada — Región de Murcia — licencia de actividad.

PARAULES CLAU: Protecció ambiental integrada — Regió de Múrcia — Llicència d'activitat.

KEY WORDS: Integrated environmental protection — Region of Murcia (Spain) — Environmental Permits.

SUMARIO. [I. La Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada \(LPAI\): introducción.](#) [II. Análisis general de la LPAI: estructura y principales contenidos.](#) [III. Consideraciones críticas sobre la LPAI. 1. Su carácter de “lex repetita” y las remisiones en bloque a la legislación básica estatal. 2. Otros aspectos de la LPAI susceptibles de crítica. 2.1. La ausencia de mecanismos para garantizar la participación ciudadana. 2.2. La amplia, e incumplida, remisión a desarrollo reglamentario. 2.3. La excesiva preferencia por las medidas, incumplidas, de simple fomento. 2.4. Incongruencias de la “integración procedimental” proclamada. 2.5. El establecimiento de plazos demasiado largos para la exigencia de sus requerimientos. 2.6. La pérdida de relevancia de las estructuras administrativas ambientales de la CARM frente al necesario reforzamiento político y organizativo que exigiría su efectiva aplicación. 2.7. En especial, el mantenimiento de una deficiente regulación del régimen jurídico de las entidades de control ambiental. 2.8. En especial, la compleja regulación de los vertidos industriales al alcantarillado. 2.9. La regresión en materia de evaluación ambiental de proyectos.](#) [IV. El ámbito material de la licencia de actividad en la CARM: dificultades de integración entre la legislación ambiental y la urbanística.](#) [V. Conclusiones.](#) [VI. Bibliografía.](#)

I. LA LEY 4/2009, DE 14 DE MAYO, DE PROTECCIÓN AMBIENTAL INTEGRADA (LPAI): INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada (en adelante, LPAI) representa el mayor impulso de la normativa ambiental en la

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, CARM) desde 1995¹. En efecto, hasta su aprobación, su normativa ambiental descansaba básicamente en dos textos legislativos: la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente y la gravemente amputada Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio².

De modo que, en el largo período de vigencia de estas leyes, la CARM acumuló un “déficit normativo ambiental” por cuanto el Estado había venido aprobando legislación básica que carecía de su correspondiente desarrollo por el legislador autonómico en

¹ Por otro lado, la LPAI se inserta en el conjunto de leyes autonómicas que regulan los procedimientos administrativos de naturaleza ambiental. Así, entre las vigentes y por orden cronológico, podemos destacar las siguientes: *Madrid* (Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental), *Castilla y León* (Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental —modificada posteriormente mediante las leyes 3/2005, de 23 de mayo, y 8/2007, de 24 de octubre—), *Navarra* (Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental —desarrollada mediante Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención para la Protección Ambiental—), *Comunidad valenciana* (Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de Contaminación y Calidad Ambiental), *Aragón* (Ley 7/2006, de 22 de junio, de Medio Ambiente), *Islas Baleares* (Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de Evaluaciones de Impacto Ambiental y Evaluaciones Ambientales Estratégicas), *Cantabria* (Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado), *Castilla-La Mancha* (Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental) y, en fin, *Andalucía* (Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión de la Calidad Ambiental). Con posterioridad a la LPAI murciana se han aprobado, en *Cataluña*, la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades, y en *Extremadura*, la Ley 5/2010, de 23 de junio, de Prevención y Calidad Ambiental (desarrollada mediante los decretos 54/2011, de 29 de abril, Reglamento de Evaluación Ambiental, y 81/2011, de 20 de mayo, Reglamento de Autorizaciones y Comunicación Ambiental).

² La Ley 4/1992 murciana constituía el desarrollo y complemento normativo en la Región de Murcia de la derogada Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN). La Ley 1/2001, de 24 de abril, de Régimen del Suelo de la Región de Murcia (hoy, Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, que aprueba su texto refundido —TRLSMur—), la derogó en su práctica totalidad y hoy solo está vigente su título VI —“Protección de los espacios naturales”—, que se compone de cuatro capítulos (arts. 45 a 51): capítulo I —“De los planes de ordenación de los recursos naturales”—, capítulo II —“De la tramitación de los planes”—, capítulo III —“De los espacios naturales protegidos”— y capítulo IV —“Del régimen sancionador”—. Además, mantienen su vigencia la disposición transitoria y, parcialmente, las adicionales. Esta derogación de la legislación de protección de la naturaleza por la ley urbanística, expresiva ya en sí misma de una clara orientación regresiva desde el punto de vista ambiental, altera sustancialmente el régimen de los espacios naturales protegidos (en adelante, ENP) de la Región de Murcia. Además, contiene una polémica disposición adicional 8.^a que ha operado, mediante una norma remisiva, un recorte selectivo de importantes ENP utilizando como pretexto el derecho de la Unión Europea y, como denuncia GUTIÉRREZ LLAMAS, eludiendo los principios constitucionales de publicidad de las normas y seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Vid. SORO MATEO, B., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “El derecho administrativo y la protección del medio ambiente”, en VICENTE GIMÉNEZ, T. (coord.), *Justicia Ecológica y protección del medio ambiente*, Trotta, Madrid, 2002, pp. 187-204. También expresa dudas sobre la validez jurídica de dicha disposición, objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 4288/2001, todavía no resuelto por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), LÓPEZ PELLICER, J. A., *La ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. Comentarios a la Ley del Suelo de la Región de Murcia*, Diego Marín, Murcia, 2009, pp. 604-607.

materia de residuos³, de prevención y control integrado de la contaminación⁴, de ruido⁵, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente⁶, de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente⁷, de responsabilidad por daños ambientales⁸, de calidad

³ Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Como se sabe, esta ley tuvo un desarrollo en materia de suelos contaminados a través 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, declarado igualmente normativa básica estatal (disposición final primera). Este conjunto normativo ha sido sustituido, en la actualidad, por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. Para un completo estudio de esta novedosa regulación, vid. DE LA VARGA PASTOR, A., *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*, La Ley, Madrid, 2012. El reciente Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, modifica, en su artículo 3, los artículos 21, 25, 31, 32 y 49 y las disposiciones transitorias 4.ª y el apartado 7.º de su anexo X de la Ley 22/2011.

⁴ Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Su desarrollo reglamentario se llevó a cabo a través del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, también considerado normativa básica estatal (disp. final 3.ª).

⁵ Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. Su desarrollo reglamentario se llevó a cabo mediante Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, de Evaluación y Gestión del Ruido Medioambiental, también considerado normativa básica (disp. final 1.ª). En el ámbito de la CARM se había aprobado el Decreto 48/1998, de 30 de julio, sobre normas de protección del medio ambiente frente al ruido, que mantiene su vigencia.

⁶ La Ley 9/2006, de 28 de julio, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Hasta la aprobación de la LPAI, la evaluación estratégica en la CARM contaba, por una parte, con la disposición incluida en el artículo 13 de la ya derogada Ley 1/95, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente, en cuyo anexo I se establecían los supuestos que estaban sometidos a dicho procedimiento y se incluían las directrices, los planes y los programas (planes generales de ordenación urbana, normas subsidiarias y sus revisiones, así como las modificaciones que redujeran la superficie de suelo no urbanizable o incrementaran el suelo industrial; también estaban sometidos a este procedimiento los proyectos de obras relativos a campos de golf y planeamiento urbanístico, planes para la localización de polígonos industriales, proyectos de urbanización de planes de uso industrial, planes parciales de proyectos de urbanización en zonas seminaturales o naturales e, incluso, programas de actuación urbanística). Este “adelanto” respecto a la legislación básica estatal se veía, sin embargo, contrarrestado por los defectos de la propia Ley, que no establecía umbrales, no acotaba los supuestos de aplicación, era muy genérica y podía conllevar errores de interpretación en su aplicación. Por otra, la Ley del Suelo de la CARM (hoy Decreto-Legislativo 1/2005) sí establecía la necesidad de evaluación de impacto ambiental de la mayor parte de los instrumentos de planeamiento urbanístico (disposición adicional segunda en relación con su artículo 95). De este modo, la Orden CARM de 12 de noviembre de 2007 hizo públicos los criterios de evaluación ambiental estratégica para determinados tipos de instrumentos de planeamiento urbanístico, con lo que trataba de dar una respuesta provisional, y urgente, a la necesidad de sometimiento de los planes urbanísticos a la Ley estatal 9/2006. La LPAI de Murcia, si bien no deroga ni desplaza la mencionada Orden, sí establece en su disposición transitoria octava que los planes y proyectos urbanísticos en tramitación a la entrada en vigor de sus anexos III y IV “se someterán a evaluación ambiental según el régimen aplicable cuando iniciaron su tramitación, incluidas las determinaciones adoptadas por el órgano ambiental, caso por caso o por tipos de planes, respecto de los que deben considerarse sometidos o excluidos de evaluación ambiental, de acuerdo con lo que establecido por el artículo 4 de la Ley 9/2006, de 29 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente”. Para un consideración crítica sobre las limitaciones en esta materia de la normativa murciana, vid. FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas Urbanísticos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 64-66.

⁷ La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

del aire y de protección de la atmósfera⁹, de patrimonio natural y biodiversidad¹⁰, de suelo¹¹ y, en fin, de evaluación ambiental de proyectos¹².

La LPAI ha venido a corregir en parte esta situación de “déficit normativo ambiental”¹³, aunque siguen pendientes retos importantes, sobre todo la aprobación de una ley sobre medio natural que dote de un adecuado tratamiento legislativo en la CARM a los espacios naturales y a la biodiversidad.

II. ANÁLISIS GENERAL DE LA LPAI: ESTRUCTURA Y PRINCIPALES CONTENIDOS

El análisis de una norma tan compleja y de voluntad codificadora de todos los procedimientos ambientales no constituye desde luego una tarea sencilla. Esta dificultad

⁸ Ley 26/2007, de 23 octubre, de Responsabilidad Medioambiental, desarrollada a nivel reglamentario mediante RD 2090/2008, de 22 de diciembre.

⁹ Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

¹⁰ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

¹¹ Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy, como se sabe, refundida mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).

¹² Real Decreto-Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos, modificado a su vez por la Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

Como señala MOREU, la reforma pretende “[...] ofrecer una solución satisfactoria que armonice la evaluación de impacto ambiental con las nuevas técnicas neopoliciales —comunicación previa y declaración responsable—. La Ley 6/2010 da una nueva definición de órgano sustantivo que incluye al órgano de la Administración ante el que el titular del proyecto debe cumplir con la carga de presentar la correspondiente comunicación o declaración responsable (art. 2.2). Con ello, parece claro que la declaración de impacto ambiental ya no puede definirse como un mero acto de trámite o accesorio cuando el proyecto se encuentre sometido a comunicación o declaración responsable, sino que estamos ante un procedimiento plenamente autónomo y de carácter decisorio” (MOREU CARBONELL, E., “La Administración “neopolicial”. Autorización administrativa y sistemas alternativos: comunicación previa y declaración responsable”, *Revista Aragonesa de Administración Pública, Monográfico XII: La Directiva Bolkestein*, 2010, p. 276).

En esta materia se debe tener en cuenta la aprobación de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

¹³ A la que alude, veladamente pero de forma expresa, el propio legislador regional en el apartado 1.º del artículo 8 LPAI cuando regula las directrices, los planes y los programas al servicio de la política de protección del medio ambiente (“El Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de medio ambiente, aprobará las directrices de protección del medio ambiente, en las que se definirán los principios rectores que han de guiar la política regional en materia de calidad ambiental a corto y medio plazo, la integración de éstos en la planificación y ejecución de la política territorial, económica, tecnológica, industrial y de desarrollo local, y las posibles estrategias financieras para la *superación del déficit ambiental*”). La cursiva es nuestra.

de síntesis, derivada de la señalada amplitud de sus contenidos, ya ha sido puesta de manifiesto por la doctrina¹⁴.

La LPAI consta de 166 artículos que se estructuran en nueve títulos a los que acompañan cuatro anexos¹⁵. El título preliminar, que contempla las disposiciones generales, delimita su objeto (art. 1)¹⁶, proclama sus fines y principios (art. 2)¹⁷ y determina su ámbito de aplicación (art. 3)¹⁸, a la vez que enuncia las competencias municipales (art. 4)¹⁹ y trata de enmarcar las directrices, los planes y los programas al servicio de la política ambiental dentro de los instrumentos de ordenación del territorio (art. 8).

El título I contiene las normas generales aplicables a las autorizaciones con fines ambientales. Distingue tres grandes tipos de actividades cuya autorización tienen un tratamiento jurídico diferente: las actividades sujetas a autorización ambiental integrada, las sujetas a la nueva autorización ambiental única y las sometidas únicamente a licencia de actividad que se otorga por los ayuntamientos (art. 10.1). En concreto, la

¹⁴ Vid. ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., SALAZAR ORTUÑO, E., “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. I, núm. 1, 2010, pp. 1-22 (accesible en <<http://www.rcda.cat>>. Último acceso: 17/05/2012); ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., SALAZAR ORTUÑO, E., “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. I, núm. 2, 2010, pp. 1-26 (accesible en <<http://www.rcda.cat>>. Último acceso: 17/05/2012); FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “Murcia: novedades legislativas en la protección ambiental integrada”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Thomsom-Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 705-715; SERRANO LÓPEZ, J. E., VICTORIA JUMILLA, F., ALARCÓN GARCÍA, G. (coord.), *Derecho Ambiental en la Región de Murcia*, Thomsom-Civitas, Cizur Menor, 2011, pp. 189-445.

¹⁵ Anexo I (“Instalaciones y actividades sujetas a autorización ambiental única”), II (“Actividades exentas de calificación ambiental”), III (“Proyectos a los que se aplica el régimen de evaluación ambiental”) y IV (“Aplicación del régimen de evaluación ambiental a los instrumentos de planeamiento urbanístico”).

¹⁶ Artículo 1: “La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico y los procedimientos integrados de intervención administrativa a los que deben sujetarse los planes, programas, proyectos y actividades que pueden afectar al medio ambiente, así como diversos mecanismos de fomento, *con la finalidad de alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente* en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”. La cursiva es nuestra.

¹⁷ Entre sus fines, y desde la perspectiva del impacto de la Directiva de Servicios que luego se tratará, se puede destacar el de “[...] integración, simplificación y agilización de los procedimientos de prevención, control y calidad ambiental” (art. 2, letra b).

¹⁸ También desde la perspectiva señalada conviene destacar que, de acuerdo con el apartado 2.º de este artículo 3: “[...] los medios de intervención administrativa previstos en esta Ley se entienden sin perjuicio de las intervenciones que correspondan a la Administración General del Estado en las materias de su competencia, *y no eximen de la obtención de las autorizaciones o licencias que sean exigibles de acuerdo con la legislación sectorial distinta de la ambiental*”. La cursiva es nuestra.

¹⁹ En el mismo sentido, cabe subrayar la letra b) del apartado 2.º del precepto: “2. Para el control de la incidencia ambiental de las actividades, corresponde a las entidades locales: [...] b) El control preventivo de las actividades mediante el otorgamiento de *la licencia de actividad* y la participación en los procedimientos de autorización ambiental autonómica”. La cursiva es nuestra.

licencia de actividad, además de los fines ambientales, persigue otros fines urbanísticos, sanitarios y de seguridad (art. 10.3).

El contenido de este título I se completa con las determinaciones comunes a todas las autorizaciones con fines ambientales: fines generales (art. 11), deberes de los titulares de instalaciones y actividades (art. 12)²⁰, creación de un registro ambiental de actividades (art. 14) y reglas de coordinación de las autorizaciones con fines ambientales con otro tipo de autorizaciones y licencias (art. 15)²¹, en particular, el control ambiental a través de la licencia urbanística y de primera ocupación de aquellas “actuaciones” que no estén sujetas a ninguna de las autorizaciones ambientales autonómicas ni a licencia de actividad (art. 16).

El título II, centrado en las autorizaciones ambientales autonómicas, comprende un capítulo I, con normas comunes (arts. 17-24)²², y dos capítulos más, relativos a la

²⁰ Artículo 12, letra a): “Los titulares de las instalaciones y actividades sujetas a autorización ambiental autonómica o a licencia de actividad deberán: a) Disponer de las *autorizaciones ambientales* correspondientes y/o la *licencia de actividad*, mediante su obtención a través de los procedimientos previstos en esta Ley o por transmisión del anterior titular debidamente *comunicada*; y cumplir las condiciones establecidas en las mismas”.

²¹ Se debe señalar la inadecuación del precepto a las modificaciones operadas por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (“Ley Ómnibus”). Así, el nuevo artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, establece que reconoce la libertad de establecimiento para la instalación, la ampliación y el traslado de las actividades industriales (apartado 1.º) y solo requiere una *comunicación o declaración responsable* “cuando así lo establezca una ley por razones de orden público, seguridad y salud pública, seguridad y salud en el trabajo o protección del medio ambiente” (apdo. 2.º, letra a) o “cuando se establezca reglamentariamente para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales” (apdo. 2.º, letra b). Por lo demás, “únicamente podrá requerirse autorización administrativa previa de la Administración competente cuando resulte obligado para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales” (apdo. 5.º). La evolución histórica del intervencionismo administrativo hacia la liberalización en materia de industria en su consideración como actividad económica en CARLÓN RUIZ, M., “Las autorizaciones industriales”, en COSCULLUELA MONTANER, L. (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 841-878. Por su parte, la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, ha sido igualmente modificada y se ha eliminado la necesidad de autorización administrativa previa para las empresas comercializadoras del suministro de energía eléctrica (art. 44, apdo. 3.º). En el mismo sentido, se ha eliminado de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos, la necesidad de autorización previa para los operadores al por mayor de hidrocarburos líquidos (art. 42, apdo. 2.º), para los operadores al por mayor y menor de gases licuados del petróleo (arts. 45, apdo. 2.º, y 46, apdo. 2.º) y se ha modificado el régimen de autorizaciones de instalaciones de gases combustibles por canalización (art. 55) y del transporte de combustible de gas natural (arts. 66, 67 y 80). Sobre la organización e instituciones generales del derecho energético, resulta imprescindible la consulta de MUÑOZ MACHADO, S., SERRANO GONZÁLEZ, M., BACIGALUPO SAGGESE, M. (dirs.), “III. Sector energético”, cuyos dos tomos forman parte de la colección dirigida por MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho de la Regulación económica*, Iustel, Madrid, 2009.

²² En concreto, su artículo 18 señala que “las actividades sometidas a una autorización ambiental autonómica no dejan por este hecho de estar sujetas a licencia de actividad, si bien se tramitarán ambas a través del procedimiento de autorización ambiental autonómica” (apdo. 1.º). La participación municipal en el procedimiento de autorización autonómica para la determinación de las condiciones a que deben

autorización ambiental integrada (arts. 25-44) y la autorización ambiental única (arts. 45-58).

El título III, por su parte, desarrolla el régimen de la licencia de actividad, distinguiendo, según el procedimiento para su obtención, tres categorías: las sometidas a autorización ambiental autonómica (arts. 70-75), las sujetas a informe de calificación ambiental (arts. 76-82)²³ y las actividades exentas (art. 63). En síntesis, la regulación de las actividades sujetas a autorización integrada y su control ambiental mantiene las previsiones de la legislación estatal, garantizando la participación municipal en el procedimiento (art. 18)²⁴. El legislador murciano trata de coordinar la evaluación ambiental de proyectos con la autorización ambiental integrada que se unifica, salvo el acto por el que se emite la declaración de impacto ambiental, que ha de ser previo a la propia autorización ambiental integrada, permitiendo así al órgano sustantivo plantear la eventual discrepancia prevista en la legislación básica reguladora de la evaluación ambiental de proyectos (arts. 29 y 36).

Para aquellas actividades distintas de las anteriores y a las que la legislación básica sujeta a evaluación de impacto ambiental o a una autorización ambiental específica (de residuos, vertidos al mar o emisiones a la atmósfera), la LPAI unifica estos controles mediante la creación de una denominada “autorización ambiental única” que, como mecanismo de simplificación formal, integra las distintas autorizaciones y evaluaciones ambientales autonómicas existentes. En este sentido, se sujetan a autorización ambiental única las actividades e instalaciones no sometidas a autorización ambiental integrada, pero sí a evaluación de impacto ambiental o bien a alguna de las autorizaciones ambientales específicas de competencia autonómica.

sujetarse las actividades en los aspectos de su competencia se concreta en la emisión “[...] de los informes y demás trámites previstos en esta ley; y cuando se le comunique la autorización ambiental autonómica, dictará resolución relativa a la licencia de actividad” (apdo. 2.º).

²³ En concreto, el informe de calificación ambiental tendrá por objeto verificar la adecuación de las prescripciones contenidas en el proyecto técnico, memoria ambiental y el resto de la documentación aportada a las disposiciones contenidas en la LPAI y en la demás legislación ambiental aplicable. Propondrá, además, el programa de vigilancia ambiental (art. 78.1 LPAI).

²⁴ Artículo 18 —Autorizaciones ambientales autonómicas y licencia de actividad: “1. Las actividades sometidas a una autorización ambiental autonómica no dejan por este hecho de estar sujetas a licencia de actividad, si bien se tramitarán ambas a través del procedimiento de autorización ambiental autonómica. 2. En el procedimiento de autorización ambiental autonómica, el ayuntamiento participará activamente en la determinación de las condiciones a que deben sujetarse las actividades en los aspectos de su competencia, a través de los informes y demás trámites previstos en esta Ley; y cuando se le comunique la autorización ambiental autonómica, dictará resolución relativa a la licencia de actividad”.

El procedimiento de autorización ambiental única se diseña manteniendo la similitud con el propio de la integrada, si bien con algunas diferencias que procuran la simplificación, en mayor o menor medida según se trate de proyectos sujetos o no a evaluación de impacto ambiental. Esta nueva autorización ambiental única se coordina con la licencia de actividad de manera similar a como se hace en el régimen de autorización ambiental integrada: con la nueva Ley, cuando una actividad esté sujeta a una autorización ambiental autonómica (integrada o única), no se sigue el procedimiento de licencia de actividad, que, salvo en lo relativo al otorgamiento de la licencia, se sustituye por el procedimiento autonómico correspondiente, en el cual el municipio participa mediante un control urbanístico previo. El comienzo de la explotación de instalaciones sometidas a autorización ambiental autonómica se comunica previamente al órgano autonómico competente y al municipio, pero no está sujeto a acta o autorización de puesta en marcha.

El resultado es que cualquier actividad, después de obtener sus autorizaciones con fines ambientales, podrá comenzar la explotación tan pronto practique las comunicaciones mencionadas. El control de su repercusión ambiental se pretende garantizar con la exigencia de un informe de una entidad de control ambiental y con una primera comprobación administrativa de la instalación o actividad (arts. 40, apdo. 2.º, y 49, apdo. 2.º).

El tercer tipo de actividades está representado por las no sujetas a autorizaciones autonómicas y que se someten, como procedimiento de control preventivo, solo a licencia municipal de actividad. La intervención de la comunidad autónoma se reduce en este ámbito, aunque se prevé que aquellos ayuntamientos que no dispongan de medios materiales o personales puedan solicitarle que realice el informe de calificación ambiental de la actividad (art. 78, apdo. 3.º).

El régimen jurídico de la licencia de actividad aplicable a las actividades exentas de calificación ambiental, enumeradas en el anexo II LPAI, tiene en cuenta las directrices liberalizadoras de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios del mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios o DIRSE)²⁵, por cuanto prevé que los municipios puedan sustituirla, mediante la

²⁵ La DIRSE fue incorporada parcialmente a nuestro derecho interno a través de la conocida como “Ley Paraguas” (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), que supone un refuerzo de la pretensión liberalizadora al extenderse a ámbitos y materias no previstas en la propia Directiva. La transposición se completa con la aprobación de la conocida como

aprobación de la correspondiente ordenanza, por la comunicación previa del inicio de la actividad (art. 63, apdo. 4.º).

La LPAI persigue también la integración de las autorizaciones municipales con fines ambientales, para lo cual el vertido al alcantarillado ya no se controla mediante una autorización específica, sino a través de la propia licencia de actividad (art. 66).

La Ley mantiene la categoría tradicional de actividades exentas o inocuas, para las que la solicitud de licencia se ha de resolver en tres meses como máximo, transcurridos los cuales sin resolución expresa se entiende concedida. Se permite que los entes locales puedan sustituir la licencia por una comunicación previa que habilita directamente para comenzar la actividad, en la línea de las importantes novedades que, en materia de actividad de policía administrativa, introducen las leyes estatales 17/2009 y, sobre todo, 25/2009.

El título IV regula la evaluación ambiental de proyectos, que venía regulándose en el ámbito de la CARM por la ahora derogada Ley 1/1995. Los proyectos sometidos en cualquier caso a EIA vienen recogidos en el apartado A de su anexo III, además de aquellos que puedan afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000 (art. 84.2, letra b, y art. 95). Aquellos proyectos cuya sujeción a EIA se analizará caso por caso están contemplados en el apartado B de dicho anexo (art. 85).

La Ley actualiza aquí el listado de proyectos sujetos a evaluación ambiental, tomando como base la lista estatal, aunque se mantienen, no obstante, algunos supuestos adicionales que las normas básicas estatales no someten a evaluación ambiental. Así, en la CARM se someterán los proyectos que tengan por objeto campos de golf, plantas desaladoras o desalinizadoras, supuestos de urbanizaciones y complejos hoteleros o plantas de producción de energía solar térmica o fotovoltaica. Otras previsiones destacables de la Ley, en relación con la evaluación ambiental de proyectos, son la unificación de su tramitación dentro de las autorizaciones ambientales autonómicas, la integración de la evaluación de repercusiones a la Red Natura 2000 dentro de la evaluación ambiental del proyecto o la necesidad de especificar dentro de la propia

“Ley Ómnibus” (Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). Por su parte, el RD 2009/2009, de 23 de diciembre, modifica el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL). Por último, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), dio un paso más para acotar los supuestos de las licencias de actividad, añadiendo a la LBRL dos nuevos artículos 84. bis y 84. ter.

declaración de impacto ambiental los distintos órganos competentes para su seguimiento y vigilancia²⁶.

El régimen de la evaluación ambiental de planes y programas, que carecía hasta la fecha de desarrollo legislativo en la CARM, se regula en su título V (arts. 100-111), determinando su artículo 104 qué planes y programas deben ser sometidos a este trámite, con remisión a su anexo IV para los instrumentos de ordenación urbanística²⁷.

El título VI, con dos capítulos, desarrolla en el primero diversos instrumentos destinados a fomentar la toma de conciencia e implicación de empresas, asociaciones y ciudadanos en la defensa del medio ambiente (arts. 112-118), y, en el segundo, promueve mecanismos de lucha frente al cambio climático (arts. 119-121).

El título VII (arts. 122-124) otorga una base legal a los medios de reconocimiento de la excelencia ambiental de las empresas como son los sistemas de gestión y auditoría ambiental (EMAS, ISO 14000), la etiqueta ecológica, así como el fomento de la contratación ambientalmente responsable.

El título VIII (arts. 125-166), por último, contiene el régimen de control y disciplina ambiental, con normas reguladoras de la actividad de inspección, la responsabilidad ambiental (con remisión en bloque para los daños ambientales a la Ley estatal 26/2007 —art. 137—) y las medidas de restablecimiento de la legalidad ambiental (que toma algunos elementos de la disciplina urbanística, pero con las peculiaridades que impone la materia ambiental, en la cual las licencias y autorizaciones son de actividad o funcionamiento), y se cierra con el régimen de infracciones y sanciones aplicables.

²⁶ Vid. *infra* las consideraciones críticas sobre las regresiones ambientales en este caso.

²⁷ Según este anexo IV, también quedan sujetos directamente a evaluación ambiental de planes y programas (en adelante, EAE), aunque no se encuentren comprendidos en los supuestos generales del artículo 104, los planes generales municipales de ordenación, sus revisiones y adaptaciones, así como sus modificaciones estructurales que supongan transformación de una superficie de terreno superior a 50 ha y los planes parciales de uso industrial no previstos en el planeamiento general, así como el resto de planes parciales no previstos cuando así lo exija expresamente el planeamiento general. Por último, también considera sujetos a EAE los planes especiales que afecten al suelo no urbanizable protegido. La LPAI establece, pues, un régimen más restrictivo que el que fijaba la discutible Orden de 12 de noviembre de 2007 al fijar el umbral de la transformación de superficie de terreno afectado por el plan en más de 100 ha. Sin embargo, la Orden habrá cumplido su papel, puesto que los instrumentos de planeamiento que hubieran iniciado su trámite con anterioridad a la entrada en vigor de la LPAI —planes parciales no previstos en el planeamiento general y sus modificaciones, así como los planes parciales previstos en el planeamiento general no adaptado al TRLSRM— se someterán a evaluación ambiental “según el régimen aplicable cuando iniciaron su tramitación”, entendiéndose por tal su aprobación inicial o cuando se hubiera adoptado “el acuerdo por el que se exponga al público el avance de planeamiento” (disposición transitoria 8.ª LPAI).

La Ley incorpora además once disposiciones adicionales —algunas de ellas de contenido tan relevante como la creación de impuestos por contaminación ambiental (disposición adicional 8.^a)—, ocho transitorias, una derogatoria y tres disposiciones finales, además de los cuatro anexos ya mencionados.

III. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA LPAI

1. Su carácter de “lex repetita” y las remisiones en bloque a la legislación básica estatal

La exposición sintética de la compleja estructura de la LPAI ya ha puesto de manifiesto las abundantes remisiones en bloque en varias materias a la legislación básica estatal. El legislador regional, consciente de esta limitación, señala en la propia exposición de motivos que “el cometido que ahora debe desempeñar una ley regional no es el de reproducir esta legislación estatal básica en materia de medio ambiente [...] si bien ciertas repeticiones pueden resultar necesarias para una adecuada inteligencia de la Norma. La legislación ambiental murciana debe más bien comenzar su regulación allí donde acaban las leyes básicas estatales, atendiendo las llamadas al desarrollo de la materia que hacen las nuevas leyes básicas y ocupando el espacio normativo que estas leyes permiten, e integrando los distintos mecanismos de protección previstos en la legislación ambiental estatal con aquellos otros cuya regulación corresponde a la Comunidad Autónoma”.

A pesar de esta voluntad, se observa en múltiples preceptos de la Ley una técnica de simple repetición o de remisión en blanco a preceptos básicos estatales. Así sucede en sede de regulación de la información y participación ciudadana²⁸, con el agravante de suponer una regresión en el estándar de protección ambiental por cuanto la anterior Ley 1/1995 preveía la acción popular en materia de medio ambiente (arts. 22, 23 y 89), que queda hoy derogada.

²⁸ Artículo 6: “Los derechos de acceso a la información y participación pública en los asuntos de carácter ambiental, así como la acción popular en asuntos medioambientales, se ejercerán de acuerdo con lo establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, sin perjuicio de las medidas previstas en esta Ley para fomentar dicha participación”. Tan solo se puede reseñar un cierto carácter innovador cuando el párrafo segundo de este precepto prevé la publicación telemática de la relación de expedientes sujetos a la LPAI.

En el mismo sentido, la LPAI no desarrolla en ningún sentido las normas básicas en materia de participación del público en la elaboración y aprobación de las directrices, planes y programas de índole ambiental²⁹, la información pública en el procedimiento de autorización ambiental integrada (art. 32) y en el procedimiento de las autorizaciones ambientales únicas³⁰. La misma técnica de simple remisión en bloque se utiliza en relación a la legislación estatal en materia de responsabilidad por daños al ambiente (art. 137)³¹.

2. Otros aspectos de la LPAI susceptibles de crítica

2.1. La ausencia de mecanismos para garantizar la participación ciudadana

Los preceptos de la LPAI dedicados a esta cuestión esencial no permiten deducir, más allá del mero cumplimiento formal de obligaciones ya establecidas en la legislación básica, ninguna voluntad de garantizar la participación efectiva de los posibles interesados en los diferentes procedimientos que regula. Por el contrario, otorga una regulación bastante restrictiva al acceso a la información ambiental al excluir los datos confidenciales (art. 13)³², condición que remite a las “disposiciones vigentes” y que son

²⁹ Artículo 8.4: “La participación real y efectiva del público en la elaboración y aprobación de las directrices, planes y programas de índole ambiental, debe garantizarse de la manera prevista en las normas que regulan la tramitación de la evaluación ambiental de planes y programas, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 16 y 17 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente”.

³⁰ Artículo 53.3: “La información relativa a las autorizaciones ambientales únicas se pondrá a disposición del público, de acuerdo con lo previsto en la legislación básica estatal”.

³¹ Artículo 137 —Aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental: “1. La prevención, evitación y reparación de los daños ambientales a los que resulta de aplicación la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, se llevará a cabo en la forma y condiciones fijadas en ella, o en las previstas en esta Ley si resultan más exigentes. 2. La responsabilidad que en su caso se exija en aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental será compatible con las sanciones administrativas impuestas por los mismos hechos que originen aquella”.

Otra referencia larvada a las obligaciones derivadas de la legislación de responsabilidad ambiental la encontramos en la referencia a las “fianzas o seguros obligatorios que sean exigibles de conformidad con la referida legislación sectorial” cuando regula la documentación que debe acompañar a la solicitud de la autorización ambiental integrada (art. 31, letra e).

³² Artículo 13 —Confidencialidad: “1. Si el solicitante de una autorización ambiental autonómica o licencia de actividad considera que determinados datos pueden ser confidenciales, y así lo hace constar en la solicitud, se abrirá pieza separada dirigida a determinar qué datos o documentos gozan de esa condición de acuerdo con las disposiciones vigentes. 2. La declaración de confidencialidad, que ponga fin a la pieza separada, se dictará antes de la apertura del período de información pública que en su caso proceda; y previa audiencia del interesado, salvo que sea confirmatoria de la solicitud respecto del alcance de la confidencialidad. Frente a ella cabe interponer directamente el recurso administrativo o contencioso-administrativo que proceda. 3. Las informaciones que gocen de confidencialidad se excluirán del trámite

diferentes de las derivadas del secreto industrial y comercial (art. 7)³³. Dicha voluntad limitadora se muestra, si bien quizás de forma más sutil, también en otros preceptos de la Ley como en el relativo a los planes de inspección, respecto de los cuales se dará información, pero no sobre las inspecciones en sí mismas y sus resultados (art. 130).

2.2. *La amplia, e incumplida, remisión a desarrollo reglamentario*

En segundo lugar, otro aspecto importante que limita la aplicación efectiva de la Ley consiste en el necesario desarrollo reglamentario que la propia norma reclama para su efectiva puesta en práctica y que, de momento, no se ha producido —ni se le espera—. Así, el establecimiento de valores límite frente a la contaminación (art. 9), la regulación del Registro Ambiental de Actividades (art. 14)³⁴, los valores límite de emisión de la autorización ambiental integrada (art. 27, especialmente sus apartados 2.º y 3.º), la tramitación de la evaluación ambiental de proyectos (art. 89), la evaluación de los efectos que determinados planes y programas tienen sobre el medio ambiente (art. 101), el establecimiento de las clases de productos y la relación de servicios susceptibles de obtener la etiqueta verde regional (art. 123), el establecimiento del régimen jurídico, la titulación exigible y la acreditación de los operadores ambientales (art. 134), la revisión y actualización de las directrices de protección del medio ambiente (disp. adic. 10.^a), etc.

Este incumplimiento del mandato de desarrollo reglamentario, además de ser expresivo de una ausencia de compromiso real con los propios objetivos proclamados al aprobar la Ley, impide o, por lo menos, obstaculiza su aplicabilidad práctica. Tampoco se han aprobado otro tipo de documentos previstos en la Ley como los documentos tipo relativos a la amplitud y el nivel de detalle de los estudios de impacto ambiental (art.

de información pública, y la violación del deber de secreto por aquellos que tengan acceso a la información confidencial dará lugar a las responsabilidades penales o disciplinarias que resulten procedentes”. La cursiva es nuestra.

³³ Artículo 7 —Secreto industrial y comercial: “El cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley se desarrollará con respeto a lo establecido en la legislación vigente en materia de secreto industrial y comercial”.

³⁴ Lo que, a su vez, impide el ejercicio del derecho de acceso por el público a los datos que debería contener (art. 14.4).

91.5) o los documentos de referencia tipo que sirvan de base para el informe de sostenibilidad ambiental del plan o programa (art. 105.5)³⁵.

2.3. La excesiva preferencia por las medidas, incumplidas, de simple fomento

En tercer lugar, la LPAI muestra una preferencia clara por las medidas de simple fomento frente a las potestades administrativas “fuertes”. De este modo, todo lo relativo a la denominada “ecoinnovación” consiste en la simple previsión de medidas de fomento, por otro lado igualmente incumplidas, de la investigación, el desarrollo y la innovación en materia de medio ambiente (art. 113). Del mismo modo sucede con la denominada “Economía baja en carbono y adaptación al cambio climático” (art. 119 y ss.), que incluye la reforestación (art. 121) y la “contratación pública ambientalmente responsable” (art. 124)³⁶, etc.

2.4. Incongruencias de la “integración procedimental” proclamada

La LPAI muestra algunas incongruencias al no terminar de asumir con todas las consecuencias el principio de “integración procedimental” que, con tanta insistencia, se proclama. Son varios los ejemplos. Así, para las licencias locales de actividades sujetas a autorización ambiental autonómica (art. 70), si la Administración municipal no emite su informe, “la autorización ambiental autonómica no prejuzga [...] sobre las condiciones de ejercicio de la actividad que resulten exigibles en virtud de las ordenanzas locales, o que puedan derivarse de las competencias municipales en materia de prevención de incendios, seguridad o sanidad y urbanismo [...]”. Sin embargo, si el municipio no otorga de forma expresa la licencia de actividad, “ésta se entenderá concedida con sujeción a las condiciones que figuren en la autorización ambiental

³⁵ Otras previsiones de la Ley incumplidas están representadas por la prevista creación de una fundación para la prestación de servicios públicos de carácter ambiental (disposición adicional 4.^a) y la creación de una comisión interadministrativa de coordinación medioambiental (disposición adicional 7.^a).

³⁶ La disposición adicional 6.^a preveía la aprobación, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, de un plan regional de contratación ambientalmente responsable. Vid. la creciente relevancia del aspecto ambiental en la contratación pública en VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes: de la posibilidad a la obligación” (accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2011/04/2011_04_Valcarcel-Patricia_Contratacion_publica_responsable1.pdf). Último acceso: 31/05/2012).

También sobre el tema, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La integración de aspectos medioambientales en la contratación pública”, en PIGRAU SOLÉ, A., CASADO CASADO, L. (dirs.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2010, pp. 123-159.

autonómica como relativas a la competencia local” (art. 72). Lo que a primera vista parece una muestra de respeto a la autonomía local bien pudiera transformarse en una falta de asunción de responsabilidades de la Administración autonómica porque ¿dónde se establece el deber de la CARM de comprobar el cumplimiento de los deberes derivados de la normativa local?³⁷

Misma impresión produce la regulación del cese de actividades no legalizables (art. 142) y la de la suspensión de actividades y adopción de otras medidas cautelares (art. 143). En efecto, si la LPAI pretende reforzar el protagonismo de la CARM en la protección del medio ambiente, no se entiende ese cuidado en atribuir a otras administraciones, preferentemente la local, las órdenes de cese y de suspensión. Tan solo en casos de “daño o riesgo grave o inminente” (art. 143.5) el legislador permite la adopción de las medidas pertinentes a aquella administración “que tenga conocimiento de los daños o riesgos inminentes”.

En general, este criterio —quizás exquisito desde el punto de vista del respeto institucional, pero tan poco efectivo desde el punto de vista del cumplimiento de la legalidad ambiental— impregna toda la regulación del control y la disciplina ambiental de su título VIII (arts. 125 y ss.). ¿Cómo se lo explicamos a los ciudadanos?

2.5. El establecimiento de plazos demasiado largos para la exigencia de sus requerimientos

La LPAI, en su disposición transitoria 2.^a (“Adaptación al régimen de autorización ambiental única”), establece el 31 de octubre de 2017 como el plazo a partir del cual serán exigibles sus requerimientos. Incluso su régimen sancionador solo será aplicable a partir de esa misma fecha “si las instalaciones estuviesen funcionando antes de la entrada en vigor de la Ley”. Sin más comentarios.

³⁷ En el mismo sentido, en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora de la CARM en materia de ruido (artículo 30 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido), establece el artículo 162.3 LPAI que “las condiciones de ejercicio de las actividades que se refieren a aspectos de competencia local y que deben figurar en la licencia de actividad, son establecidas por los ayuntamientos, aunque aparezcan recogidas en las autorizaciones ambientales autonómicas”. ¿Supone esto que la Administración regional se desentiende de las obligaciones derivadas de la legislación estatal en esta materia?

2.6. La pérdida de relevancia de las estructuras administrativas ambientales de la CARM frente al necesario reforzamiento político y organizativo que exigiría su efectiva aplicación

La aplicabilidad real de la LPAI, dejando de lado por un momento las consideraciones de técnica legislativa³⁸, hubiera requerido un reforzamiento político y organizativo de la política ambiental en la CARM. Sin embargo, lo cierto es lo contrario³⁹. En el organigrama organizativo de la CARM, las materias ambientales, otrora competencia de toda una consejería, quedan reducidas a una simple dirección general⁴⁰. Algunas cuestiones relacionadas con la política y legislación ambiental quedan, de forma dispersa, a cargo de la Consejería de Agricultura y Agua, la de Obras Públicas y Ordenación del Territorio y, en fin, la de Cultura y Turismo. Sin duda, la crisis económica que sufrimos y el adelgazamiento de las estructuras administrativas en el marco de una política de austeridad en el gasto público justifican una medida que no hace presagiar, en general, “buenos tiempos” para la acción ambiental en la CARM y,

³⁸ Técnica legislativa deficiente supone desde luego también la creación de tres nuevos impuestos por contaminación ambiental —sobre almacenamiento o depósito de residuos, sobre emisiones de gases contaminantes a la atmósfera y sobre vertidos al mar— en su disposición adicional 8.^a. En realidad se trata de una simple “norma de cobertura” en la medida en que estos tributos se seguirán rigiendo por la legislación anterior que los venía regulando (Ley CARM 9/2005, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios, en la redacción otorgada por las leyes 12/2006 y 11/2007). Pero, entonces, ¿qué significado tiene la regulación de los “ cánones por vertidos al mar” del apartado 2.º de la mencionada disposición adicional 8.^a?

Por su parte, la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Fomento Económico en la Región de Murcia, que complementa la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, crea el denominado “Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de la Región de Murcia” (art. 6 y ss.), que grava la incidencia, alteración o riesgo de deterioro que ocasiona la realización de actividades de producción de energía eléctrica.

³⁹ Sobre los vaivenes de las estructuras ambientales en las administraciones públicas españolas, especialmente en las autonómicas, señala LÓPEZ RAMÓN que “la falta de continuidad en las estructuras administrativas, su sometimiento a vaivenes determinados por la pura y dura decisión, sin adecuada justificación pues, determinan el caldo de cultivo adecuado para que los Gobiernos puedan, no dirigir sus Administraciones, sino controlarlas y hasta suplantarlas. En el caso del medio ambiente, al tratarse de un sector de intervención administrativa carente de tradiciones administrativas, importaba mucho consolidar estructuras, estandarizar comportamientos burocráticos, generar seguridad y cultura ambientales. Nada de eso se ha logrado [...]” (LÓPEZ RAMÓN, “Introducción general: regresiones del derecho ambiental” *cit.*, p. 5).

⁴⁰ Decretos del Presidente de la Comunidad Autónoma 12/2011, de 27 de junio, de Reorganización de la Administración Regional, y 24/2011, de 28 de junio de 2011, por el que se establecen el orden de prelación de las Consejerías de la Administración Regional y sus competencias.

Los órganos directivos de las nuevas consejerías se establecen mediante los correspondientes decretos del Consejo de Gobierno. En concreto, el Decreto 141/2011, de 8 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia, atribuye las competencias en materia de medio ambiente a dicha Consejería con rango de dirección general.

en concreto, permiten pronosticar una muy rebajada implementación de los nuevos requerimientos ambientales introducidos por la LPAI⁴¹.

2.7. En especial, el mantenimiento de una deficiente regulación del régimen jurídico de las entidades de control ambiental

Ante los elevados riesgos que genera el decrecimiento de la intervención policial de la Administración, provocado por las tendencias “desreguladoras”, esta debería incrementar sus funciones de inspección, supervisión, vigilancia, comprobación e investigación⁴². En el desarrollo de estas funciones adquiere cada vez mayor importancia el papel de las entidades colaboradoras de la Administración (en adelante, ECA). Como señala NOGUEIRA, “la realización del control de actividades de servicios por parte de Entidades de control técnico puede experimentar un auge con la normativa de servicios tanto realizando una labor de apoyo en el ámbito privado de aseguramiento de calidad o de cumplimiento normativo, como sustituyendo a la Administración en materias de control *ex post* de actividades, o incluso haciéndose cargo de la gestión de las ventanillas únicas [...]”⁴³.

⁴¹ La disposición adicional 11.^a —Dotación de recursos humanos: “El Consejo de Gobierno, a través de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma dotará de los recursos humanos necesarios a la Administración competente en materia de medio ambiente para garantizar la viabilidad de la presente Ley”.

Esta escasez de personal dedicado a estas labores afecta especialmente a los inspectores de medio ambiente, apenas tres, responsables de la puesta en práctica de las labores de vigilancia e inspección ambiental (título VIII de la Ley, arts. 125 y ss.).

Sobre la evidente atonía de la política y legislación ambiental en la CARM, evidenciada en una práctica desmembración de las estructuras ambientales puestas a su servicio, damos cuenta en nuestra última crónica, ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. y SALAZAR ORTUÑO, E., “Derecho y políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 1, núm. 1 (2012) (accesible en <<http://www.rcda.cat>>. Último acceso: 01/06/2012).

⁴² MOREU, *óp. cit.*, p. 270.

Como con acierto señala esta autora, “[...] la clave del nuevo sistema pivota sobre la potestad inspectora de la Administración y en la responsabilidad derivada de esta potestad [...]” (*ibidem*).

La orientación hacia el sistema imperante en los Estados Unidos de certificación privada parece, por otro lado, marcada. Cfr. ESTEVE PARDO, J., “La reconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa”, en NOGUEIRA, *La termita... cit.*, pp. 40-41.

⁴³ NOGUEIRA LÓPEZ, A., “El control ambiental de actividades de servicios. Competencias y seguridad ambiental ante un potencial desarrollo del papel de las entidades colaboradoras de la Administración”, en PIGRAU y CASADO, *óp. cit.*, p. 111.

Por ello, resulta especialmente criticable la práctica remisión en bloque a reglamento del régimen jurídico, las funciones y los ámbitos de actuación de las ECA en la LPAI⁴⁴. En efecto, su artículo 132⁴⁵ remite a reglamento la regulación de su régimen jurídico, funciones y ámbito de actuación, los requisitos y el procedimiento de inscripción en el Registro que prevé, así como las formas de control de su actividad y las medidas que garanticen su independencia e imparcialidad. Por su parte, la disposición transitoria 7.^a LPAI mantiene la vigencia del Decreto 27/1998, de 14 de mayo, que venía regulando estas medidas en el ámbito de la CARM “en lo que no se oponga a esta Ley”⁴⁶. Estas escuetas previsiones se completan con precisiones sancionadoras que, en algunos de sus supuestos, adelantan una futura exigencia de acreditación por medio de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) de modo similar a lo que sucede en el resto de CC. AA.⁴⁷.

⁴⁴ En general, como recuerda NOGUEIRA, “la legislación estatal, y la mayor parte de la normativa autonómica de transposición, no ha abordado una regulación de la validez y efectos de los controles efectuados por las ECAs. El valor probatorio de las comprobaciones que realizan estas entidades, la forma de documentar estas comprobaciones o las garantías de los administrados son elementos que quedan, con carácter general, sin respuesta normativa” (ibídem, p. 112). Igualmente preocupante resulta la preterición normativa de la garantía de independencia de las ECA: “[...] no se regulan en modo alguno los conflictos de intereses que se pueden presentar en el ejercicio de su actividad por la existencia de lazos económicos o de otro tipo con las empresas que son objeto de sus controles. Tampoco [...] se regulan mecanismos para evitar que una misma entidad acumule todos los controles externos que se somete a una determinada empresa por un periodo de tiempo prolongado favoreciendo la ocultación de situaciones negativas para los intereses generales [...] Resulta cuando menos sorprendente que el poder público manifieste su incapacidad, o falta de voluntad, para regular las situaciones colusivas de intereses ente aquellas entidades que realizan funciones públicas y las empresas que se someten a sus controles, mientras en el ámbito privado de la acreditación se establezcan unas mínimas pautas de control que muestran que el problema existe” (ibídem, p. 114).

⁴⁵ Este precepto las define como aquellas personas físicas o jurídicas que, una vez inscritas, asisten a los titulares de las actividades e instalaciones en el cumplimiento de sus obligaciones de control y vigilancia de las condiciones impuestas en las autorizaciones y licencias ambientales, y de suministro de información a la Administración, y en el cumplimiento de la normativa ambiental, siendo supervisadas por la Consejería competente en materia de medio ambiente. Las actuaciones que lleven a cabo no podrán en ningún caso sustituir a las que realiza la Administración en cumplimiento de sus competencias de inspección y control de las instalaciones y actividades (art. 132, apdo. 3.º).

⁴⁶ La simple remisión a reglamento contrasta con la amplitud e importancia de las funciones encomendadas a estas entidades por la LPAI. Así, se pueden destacar las siguientes: validación de la solicitud de AAI (art. 31.2), informe sobre la comunicación de inicio de actividad sometida a AAI (art. 40), informe sobre renovación de la AAI (art. 43.2), informe de validación de la autorización ambiental única (art. 49.2), informe sobre la solicitud de renovación de la autorización ambiental única (art. 57.2), informe sobre el inicio de actividad sujeta a calificación ambiental (art. 81.2, letra c), emisión de informes adicionales para la comprobación general del cumplimiento de las condiciones ambientales impuestas en las autorizaciones (art. 131), informe en el procedimiento de legalización de actividades no autorizadas (art. 139), etc.

⁴⁷ Art. 154 —Infracciones y sanciones de las ECA en el ejercicio de sus funciones. En concreto, se considera infracción muy grave “realizar una actividad como Entidad de Control Ambiental *que no esté dentro del alcance de la acreditación que reglamentariamente se exija* o del ámbito para el que esté inscrita” (art. 154.1, letra c). La cursiva es nuestra.

En concreto, la principal deficiencia que se detecta en la vigente regulación de las ECA en la CARM⁴⁸ —además de la, sin duda, más importante falta de exigencia de acreditación— consiste en la deficiente regulación de la relación entre cliente y suministrador del servicio, es decir, entre la empresa controlada o inspeccionada y la ECA que actúa⁴⁹. Sin duda, la futura regulación reglamentaria —una vez desaprovechada la oportunidad que brindaba la elaboración de la LPAI— modificará la forma en que se articula la actuación de la ECA, debiendo ser la Administración pública, y no el “mercado”, la que decida en cada caso qué entidad llevará a cabo el control e inspección de la empresa solicitante o, por lo menos, prevea mecanismos de asignación que impidan la actual confusión de intereses que obstaculizan gravemente avanzar en la consideración de las ECA como *longa manus* administrativa.

2.8. En especial, la compleja regulación de los vertidos industriales al alcantarillado

La LPAI integra, de acuerdo con su filosofía general, la autorización de vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado en las diferentes autorizaciones que regula⁵⁰. Sin embargo, por una parte, incluye una cláusula respecto a las actividades industriales contaminantes ciertamente críptica⁵¹ y, por otra, no modifica el régimen jurídico de este tipo vertidos, que siguen rigiéndose por la normativa que los venía

⁴⁸ La contenida en el mencionado Decreto 27/1998, a la que hay que añadir las funciones que a estas entidades también asignan los decretos 48/1998, de 30 de julio, de Protección del Medio Ambiente frente al Ruido (arts. 9. 3, 17, 24), y el 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado (art. 2.4).

⁴⁹ Existen otros muchos elementos de la regulación vigente que son susceptibles de crítica: la falta de exigencia de titulación universitaria para los técnicos de las ECA, la no determinación de una jornada laboral mínima que asegure el normal funcionamiento de su actividad, las incompatibilidades, etc.

⁵⁰ Artículos 31 (AAI), 49 (AA única) y 76 (licencia de actividad).

⁵¹ Disposición transitoria 5.^a: “Tras la entrada en vigor de la Ley, no se podrán solicitar de manera independiente nuevas autorizaciones de vertidos a la red de saneamiento. Las condiciones impuestas por las autorizaciones de vertidos al alcantarillado ya otorgadas, se considerarán a todos los efectos condiciones impuestas por la licencia de actividad, *salvo que la actividad careciera de licencia de actividad*”. La cursiva es nuestra. El precepto podría interpretarse en el sentido de que se quiere impedir que en el futuro se enganchen a la red de colectores urbana nuevos vertidos industriales y, en general, cualquier vertido sujeto a autorización conforme a la Ley de Aguas. Hubiera sido deseable en ese caso mayor claridad si se tiene en cuenta la importancia ambiental y económica (los costes de depuración a cuenta íntegra de las empresas) de que las instalaciones industriales cuenten con su propio sistema de depuración.

regulando y que presenta aspectos ciertamente problemáticos (disposición derogatoria, apdo. 3.º)⁵².

2.9. La regresión en materia de evaluación ambiental de proyectos

Ciertamente, el diablo está en los detalles o, en este caso, en los anexos. Así, en materia de EIA de proyectos, la nueva Ley supone una clara regresión respecto a las exigencias que contenía la derogada Ley de 1995. A salvo de un necesario análisis más exhaustivo, algunos ejemplos pueden ser bastante indicativos:

Así, en materia de agricultura, la transformación de terrenos para su explotación agrícola intensiva debía ser obligatoriamente sometida a EIA para la Ley de 1995 “en superficies mayores de 50 hectáreas, o de 20 hectáreas si la pendiente es igual o superior al 10%”; para la LPAI, sin embargo, solo cuando “impliquen la ocupación de una superficie mayor de 100 hectáreas o mayor de 50 hectáreas en el caso de terrenos en los que la pendiente media sea igual o superior al 20%”.

Los proyectos de transformación de secano a regadío estaban sometidos a EIA, para la Ley de 1995, “en superficies mayores a 50 hectáreas”; para la LPAI, “cuando afecten a una superficie mayor de 100 hectáreas” y, además, “no se incluyen los proyectos de consolidación y mejora de regadíos”.

En relación con proyectos de industria energética, para la Ley de 1995 debían someterse a EIA las “plantas de transformación de energía solar y energía eólica que ocupen una superficie mayor de 5.000 metros cuadrados”; para la LPAI, solo las “plantas para la producción de energía solar fotovoltaica [...] de potencia instalada superior a 20 MW o que ocupen una extensión superior a 100 ha” (1 ha = 10.000 m²).

Última muestra significativa, con especial incidencia en la Región de Murcia dado el mal estado de las masas de agua subterráneas de la Demarcación Hidrográfica del Segura: los proyectos de explotación de acuíferos en la Ley de 1995 debían ser sometidos a EIA “cuando el volumen anual de extracción sea superior a 500.000 metros

⁵² Decreto CARM 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado. Piénsese, por ejemplo, que los valores máximos instantáneos de los parámetros de contaminación (anexo III) establecidos para la DBO (650 mg/l), la DQO (1.100 mg/l) y los sólidos en suspensión (500 mg/l) se alejan mucho (¿quizás demasiado?) de los establecidos en el anexo I del RD 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del RD-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas (25, 125 y 35, respectivamente).

cúbicos”; para la LPAI, solo “si el volumen anual de agua extraída [...] es igual o superior a 10.000.000 de metros cúbicos”.

IV. EL ÁMBITO MATERIAL DE LA LICENCIA DE ACTIVIDAD EN LA CARM: DIFICULTADES DE INTEGRACIÓN ENTRE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y LA URBANÍSTICA

En el ámbito de la CARM, y antes de la entrada en vigor de la LPAI, el ámbito material de la licencia de actividad venía determinado por el artículo 214.b) del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (TRLSMur), según el cual la licencia de actividad “se exigirá para cualquier actividad mercantil o industrial que se pretenda desarrollar, tanto en el interior de edificaciones como en espacios libres. También se exigirá para cualquier modificación que se pretenda realizar de los usos existentes, así como para los usos de carácter provisional”⁵³.

Por su parte, el artículo 59.1 LPAI afirma que “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”⁵⁴.

De este modo, la LPAI introduce una nueva definición de los supuestos de exigencia de licencia municipal sin modificar la contemplada anteriormente en la Ley urbanística, introduciendo mayor confusión en un campo ya de por sí suficientemente complejo. Lo razonable en este caso hubiera sido la modificación del régimen de la licencia de actividad tanto en la ley procedimental ambiental como, con carácter general, en la urbanística. Tanto más cuando el TRLSMur prevé en su artículo 218, para coordinar y

⁵³ El concepto proviene del artículo 22.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales — RSCL— (Decreto de 17 de junio de 1955), que sujetaba a licencia “la apertura de establecimientos industriales y mercantiles”. Cfr. LÓPEZ PELLICER, J. A., LLISSET BORRELL, F., *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, 2.ª edición, El Consultor, Madrid, 2002, pp. 195 y ss.

⁵⁴ El apartado se completa con los supuestos de no sujeción a licencia de actividad para las actividades necesarias para la explotación agrícola, la actividad de los órganos de la Administración pública que no tenga carácter mercantil o industrial, las actividades excluidas expresamente por una disposición legal, los centros destinados al culto religioso, las actividades profesionales desarrolladas por personas físicas, comunidades de bienes o sociedades civiles y las oficinas, almacenes o locales pertenecientes a entidades sin ánimo de lucro en los que se realicen actividades que no tengan carácter mercantil o industrial.

armonizar los procedimientos de licencia urbanística y de licencia de actividad, que han de integrarse en un solo acto administrativo —“resolución única”— que resuelve ambos expedientes de licencias⁵⁵.

La LPAI, aprobada con anterioridad a las normas de transposición de la Directiva de Servicios, era consciente del impulso liberalizador y simplificador de la Directiva. Así, en su exposición de motivos proclama que la LPAI “[...] tiene un marcado contenido procedimental, dirigido a hacer realidad la integración y simplificación de trámites, para corregir la dispersión originada por el excesivo número de normas y autorizaciones ya existentes. Se trata de desarrollar las normas reguladoras de los procedimientos y autorizaciones con fines ambientales, clarificándolas, integrándolas, coordinándolas y modernizándolas”. Voluntad de simplificación y de reducción de los trámites administrativos que se hace expresa en relación con las actividades exentas o inocuas, para las que se permite que “[...] los ayuntamientos puedan sustituir la licencia por una comunicación previa, que habilitaría directamente para comenzar la actividad [...]. En el contexto actual de crisis económica, y tratándose de actividades sin incidencia ambiental, la simplificación de los trámites para la creación de empresas se hace absolutamente necesaria”⁵⁶.

En este sentido, adelanta, en el sentido *supra* señalado, algunas de las innovaciones que supone la incorporación de la Directiva de Servicios en el ámbito de sujeción de la licencia cuando sustituye el régimen de licencia por el de comunicación previa para las “modificaciones no sustanciales” de las actividades mercantiles o industriales (art. 65 LPAI)⁵⁷. Por su parte, algunos municipios de la CARM han aprobado ordenanzas de

⁵⁵ Cfr. LÓPEZ PELLICER, J. A., *La ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia*, Diego Marín, Murcia, 2009, p. 493. La necesidad de establecer la coordinación entre ambos procedimientos viene reforzada por la preferencia de la “licencia de actividad” respecto a la licencia “urbanística” que otorga el artículo 218.2 TRLSMur, según el cual, en el caso de que procediera denegar la licencia de actividad, “se notificará así al interesado y se entenderá asimismo denegada la segunda”. Como apunta el autor precitado: “Parece así que, según esta redacción, no es necesario resolver de forma expresa sobre la licencia urbanística (que se entenderá asimismo denegada, ¿implícitamente?). Así cabe deducirlo de dicho precepto. No parece, sin embargo, correcta esta interpretación: lo que procedería es la denegación expresa, asimismo, de la licencia urbanística, ya que su resolución de esta forma —expresa— es asimismo obligada, conforme a la LRJPA (art. 42.1)” (ibídem, p. 494).

⁵⁶ El legislador cita expresamente el informe de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios “Trámites administrativos para la creación de empresas en España”, publicado en 2008 (accesible en <<http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E06-2007.pdf>>. Último acceso: 21/05/2012). En dicho informe se puede leer que “la transposición de la directiva comunitaria de servicios en el mercado interior debería aprovecharse para unificar criterios y simplificar el proceso de creación de todas las empresas en el marco estatal [...]” (p. 10).

⁵⁷ Art. 65: “1. El titular de la actividad sujeta a informe de calificación ambiental deberá comunicar al ayuntamiento las modificaciones que pretenda llevar a cabo, cuando tengan carácter sustancial, y las no

simplificación administrativa en materia de implantación de actividades que sustituyen el tradicional régimen de licencia por el de comunicación previa para aquellas actividades en las que, por su escaso impacto sobre el medio ambiente, sea suficiente efectuar un control inmediato de carácter no preventivo para reconocer el derecho a su funcionamiento, sin perjuicio de las potestades de control e inspección por parte de la Administración local⁵⁸.

V. CONCLUSIONES

Esta época, marcada por una fuerte crisis económica, está asistiendo a una profunda revisión de muchos de los postulados de nuestro derecho público⁵⁹. El trascendente alcance de dicho proceso afecta a todos los ámbitos y sectores de actuación pública, incluido, desde luego, el ambiental. La política de liberalización⁶⁰ de la prestación de servicios —diseñada paradójicamente a partir de la confianza en un horizonte

sustanciales que puedan afectar al medio ambiente. 2. La comunicación que se dirija al órgano competente indicará razonadamente si considera que se trata de una modificación sustancial o no sustancial. A esta comunicación se acompañarán los documentos justificativos de las razones expuestas. 3. A fin de calificar la modificación de una actividad como sustancial se tendrá en cuenta el tamaño y producción de la instalación en que se desarrolla la actividad, y la mayor incidencia de la modificación proyectada sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente. 4. Cuando el titular de la actividad considere que la modificación proyectada no es sustancial, podrá llevarla a cabo siempre que el ayuntamiento no manifieste lo contrario en el plazo de dos meses desde la comunicación. 5. Cuando la modificación proyectada sea considerada por el propio titular o por el ayuntamiento como sustancial, ésta no podrá llevarse a cabo, en tanto no sea otorgada una nueva licencia de actividad.

La nueva licencia de actividad 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 su modificación sustancial. 6. Si la modificación se pretende realizar en actividades sujetas a autorización ambiental autonómica, la comunicación se dirigirá al órgano autonómico competente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22”.

⁵⁸ En este sentido, la Ordenanza Municipal sobre simplificación administrativa en materia de implantación de actividades y ejecución de obras, de 22 de febrero de 2012, del Ayuntamiento de Murcia (BORM de 3 de marzo de 2012. Accesible en <http://www.borm.es/borm/vista/busqueda/ver_anuncio_html.jsf?fecha=03032012&numero=3666&origen=sum>. Último acceso: 05/06/2012).

En el mismo sentido, la del municipio de Cartagena, de 7 de marzo de 2012 (BORM de 12 de marzo de 2012. Accesible en <http://www.borm.es/borm/vista/busqueda/ver_anuncio_html.jsf?fecha=12032012&numero=4096&origen=sum>. Último acceso: 05/06/2012).

⁵⁹ Cfr. EMBID IRUJO, A., “El derecho público de la crisis económica”, en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y Sector Público. Hacia un nuevo derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2011, pp. 21-120.

⁶⁰ Las claves institucionales del proceso de liberalización en BETANCOR, A., *Mito y Derecho. Desmontando el mito para controlar la intervención de los reguladores económicos*, Civitas/Thomson, Cizur Menor, 2010.

económico de crecimiento ininterrumpido— no deja, por su parte, de plantear riesgos de regresión para los logros ambientales que se habían venido produciendo⁶¹.

Este contexto, con las peculiaridades propias de la Región de Murcia⁶², enmarca la aprobación de la LPAI, que representa, como se señaló, el mayor impulso de la normativa ambiental de la CARM desde 1995. Sin embargo, el análisis crítico realizado ha puesto de manifiesto que, más allá de dar un cumplimiento formal a las obligaciones de desarrollo normativo de la legislación básica estatal y a la incorporación de algunos progresos formales en materia de coordinación interadministrativa, la nueva Ley presenta multitud de elementos criticables.

Se obtiene de este modo la impresión, evidenciada en algunos actos simbólicos como la dimisión de la directora general de Medio Ambiente y la huida del personal más cualificado de la Consejería hacia otras más prestigiadas y menos “enrarecidas”, que la política ambiental retrocede en todos los frentes y que, sin embargo, los viejos postulados de un desarrollismo caduco siguen guiando los proyectos estratégicos de la CARM, a pesar de su evidente fracaso económico, social y ambiental. Se pone así nuevamente de manifiesto que la mera aprobación de textos legislativos en muchas ocasiones solo significa la creación de un escenario vacío: el drama o la comedia, en este caso ambiental, se desarrolla “entre bastidores”.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., SALAZAR ORTUÑO, E., “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. I, núm. 1, 2010 (<<http://www.rcda.cat>>).

— “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. I, núm. 2, 2010.

⁶¹ La crisis económica como coartada para la marginación de las cuestiones ambientales en LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción general: regresiones del derecho ambiental”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 1 y ss.

⁶² Circunstancias específicas de las que hemos ido dando cuenta en nuestras crónicas, ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., SALAZAR ORTUÑO, E., “Derecho y políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* (accesible en <<http://www.rcda.cat>>. Último acceso: 31/05/2012). Para esta misma Comunidad Autónoma, vid. los estudios *supra* citados de FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., y GUTIÉRREZ LLAMAS, A., en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

— “Derecho y políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 1, núm. 1, 2012.

BETANCOR, A., *Mito y Derecho. Desmontando el mito para controlar la intervención de los reguladores económicos*, Civitas-Thomson, Cizur Menor, 2010.

CARLÓN RUIZ, M., “Las autorizaciones industriales”, en COSCULLUELA MONTANER, L. (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003.

DE LA VARGA PASTOR, A., *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*, La Ley, Madrid, 2012.

EMBED IRUJO, A., “El derecho público de la crisis económica”, en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y Sector Público. Hacia un nuevo derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2011.

ESTEVE PARDO, J., “La reconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa”, en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *La termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2012.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La integración de aspectos medioambientales en la contratación pública”, en PIGRAU SOLÉ, A., CASADO CASADO, L. (dirs.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2010.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “Murcia: novedades legislativas en la protección ambiental integrada”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas Urbanísticos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2009.

LÓPEZ PELLICER, J. A., *La ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. Comentarios a la Ley del Suelo de la Región de Murcia*, Diego Marín, Murcia, 2009.

LÓPEZ PELLICER, J. A., LLISSET BORRELL, F., *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, 2.^a edición, El Consultor, Madrid, 2002.

LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción general: regresiones del derecho ambiental”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

MOREU CARBONELL, E., “La Administración «neopolicial». Autorización administrativa y sistemas alternativos: comunicación previa y declaración responsable”, *Revista Aragonesa de Administración Pública, Monográfico XII: La Directiva Bolkestein*, 2010.

MUÑOZ MACHADO, S., SERRANO GONZÁLEZ, M., BACIGALUPO SAGGESE, M. (dirs.), “III. Sector energético”, cuyos dos tomos forman parte de la colección dirigida por MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho de la Regulación económica*, Iustel, Madrid, 2009.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., “El control ambiental de actividades de servicios. Competencias y seguridad ambiental ante un potencial desarrollo del papel de las entidades colaboradoras de la Administración”, en PIGRAU SOLÉ, A., CASADO CASADO, L. (dirs.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2010.

SERRANO LÓPEZ, J. E., VICTORIA JUMILLA, F., ALARCÓN GARCÍA, G. (coord.), *Derecho Ambiental en la Región de Murcia*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011.

SORO MATEO, B., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “El derecho administrativo y la protección del medio ambiente”, en VICENTE GIMÉNEZ, T. (coord.), *Justicia Ecológica y protección del medio ambiente*, Trotta, Madrid, 2002.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes: de la posibilidad a la obligación” (accesible en <<http://www.actualidadjuridicaambiental.com>>).