

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE LA REGIÓN DE MURCIA
(SEGUNDO SEMESTRE 2017)**

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

Abogado

Profesor asociado

Universidad de Murcia

Sumario: 1. La anulación del Plan Especial de ordenación del complejo turístico-recreativo “Parque temático Paramount”. 2. Conformidad a Derecho de la declaración de Zonas Especiales de Conservación y subsiguiente aprobación del Plan de Gestión integral de la Red Natura 2000 en el Noroeste murciano.

De entre toda la producción jurisprudencial de este período, destacan dos sentencias consecuencia de la tormentosa política de espacios naturales protegidos en la Región de Murcia. El primer pronunciamiento es fruto de la deriva regional de espacios naturales sin Plan de Ordenación de los Recursos Naturales desde 1992 y los efectos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 234/2012 que declaró inconstitucional la Disposición Adicional Octava de la Ley del Suelo que redelimitaba casi todos los espacios naturales en la Región de Murcia; la segunda sentencia declara la licitud de la declaración de Zonas de Especial Conservación (ZEC) en el Noroeste de Murcia, tras la aguerrida oposición de numerosos grupos de propietarios.

1. La anulación del Plan Especial de ordenación del complejo turístico-recreativo “Parque temático Paramount”.

Esta contienda judicial fue propiciada por la oposición de un grupo de defensa del medio ambiente – “Ecologistas en Acción Región Murciana” – a uno de los proyectos emblemáticos ideados por el gobierno regional en la época del “boom inmobiliario” para crear una oferta turística de parque temático en una zona no muy alejada de la ciudad de Murcia, exactamente en el municipio de Alhama de Murcia. Una vez denegada la impugnación administrativa del Plan Especial aprobado en mayo de 2013 por el Ayuntamiento de Alhama que hacía viable la implantación del Parque “Paramount”, la asociación ecologista planteó recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que resolvió mediante Sentencia 202/2017, de 8 de junio (Ponente: Cassinello Gómez Pardo, Indalecio). Sin ser un pronunciamiento que resuelva completamente la situación de inseguridad jurídica en el caso concreto generada por la inacción de la Administración en materia de planificación de espacios naturales protegidos, si aboga por las tesis maximalistas en torno a la eficacia de la declaración de los espacios naturales y su efectiva protección.

La cuestión de fondo se planteaba en relación a si el complejo turístico-recreativo ocupaba suelos incluidos dentro de los límites del Parque Regional de Carrascoy y el Valle, y si en estos suelos – que suponían el 21 % del total de la actuación - se planteaba transformación urbanística alguna dada su condición de suelo urbanizable. La cuestión no era fácil por el propio devenir de la normativa referida a dicho Parque Regional y por la escasa voluntad del gobierno regional para establecer con claridad los límites de este espacio natural protegido. Así, este espacio natural que ya fue seleccionado en 1985 a través de la aprobación de un Plan Especial de Protección de la Sierra de Carrascoy y el Puerto, que fue clasificado como Parque Regional mediante la Ley 4/1992 (unificándolo con el parque natural Monte El Valle creado por Real Decreto de 7 de septiembre de 1979) y que fue redelimitado mediante la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, del Suelo, que ajustaba su tamaño al de un Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Carrascoy y el Valle”, aún no cuenta con un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales – que fue aprobado inicialmente en mayo de 2005.

Por un lado, los recurrentes exigían que los terrenos inicialmente seleccionados en 1985 volvieran a considerarse como los propios e integrantes del Parque Regional de Carrascoy y el Valle, una vez que la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, del Suelo, fue declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento por Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2012. Los terrenos “liberados de protección” en 2001 tras la “redelimitación” operada por la Ley del Suelo, coincidirían pues con los incluidos como suelo urbanizable sin sectorizar en el Plan General de Alhama y en el Plan Especial del Parque Temático, y su pertenencia al Parque Regional impedía su transformación urbanística.

La Administración demandada, el Ayuntamiento de Alhama, junto con empresas promotoras colocadas en la posición de codemandadas, alegaron, como obstáculo procesal, la ausencia de impugnación indirecta y expresa por parte del recurrente del Plan General de Alhama que consideró los suelos como urbanizables. Entrando en el fondo, las codemandadas negaron la eficacia de la declaración de Parque Regional precisamente por la ausencia de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN),

basándose en una doctrina sentada del Tribunal Supremo acerca de la excepcionalidad de declarar un espacio natural protegido sin acompañarlo de una planificación de los recursos naturales; situación que, transcurrido el plazo de un año desde la declaración, había supuesto en otras situaciones que la declaración de Parque perdiera vigencia o deviniese inoperante. Por otro lado, negaron que el Plan Especial de Protección aprobado en 1985, dotase a dichos suelos de valor ecológico puesto que los incluyó en la categoría de “área de respeto” y tal inclusión no vinculaba en ningún caso al planeamiento municipal para que los considerase como no urbanizables. Dichos suelos además no habían sido incluidos en la aprobación inicial del PORN del Parque Regional en mayo de 2005, si bien hay que aclarar que para aquél entonces la Disposición Adicional Octava de la Ley del Suelo estaba vigente y en la “redelimitación” que operó, los suelos objeto de discusión no coincidían con los incluidos en la propuesta de Lugar de Importancia Comunitaria y, por lo tanto, quedaban fuera del Parque Regional.

En relación a la impugnación indirecta del Plan General de Alhama que clasificó los suelos en discordia como suelo urbanizable sin sectorizar, y conforme Sentencia reciente del Tribunal Supremo – Sentencia 2078/2016, de 27 de septiembre -, el Tribunal regional murciano permite dicha impugnación indirecta por deducirse con absoluta naturalidad de los hechos y pretensiones de la demanda.

Seguidamente en la Sentencia se realiza un análisis histórico de la protección del Parque Regional “El Valle y Carrascoy” y se hace referencia a lo previsto en la legislación básica estatal de espacios naturales protegidos para los PORN y para el período de su tramitación (“protección cautelar de los suelos”). En la narración, el ponente se remite a otras Sentencias como la ya referida 234/2012 del Tribunal Constitucional pero también se apoya en otra del propio Tribunal Superior de Justicia (STSJMU 65/2008, de 1 de febrero) referida al Parque Regional “El Valle y Carrascoy” y a la problemática de las consecuencias de la ausencia de PORN y del reajuste operado en 2001. Finalmente, *“ante la falta de aprobación del PORN vista la indefinición de los límites del Parque Regional y del LIC “Carrascoy -El Valle” y no constando aprobado el Texto Refundido al que se remitía el PEP aprobado*

definitivamente por Resolución de 5/6/1985 del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, esta Sala no puede compartir la postura sostenida por el Ayuntamiento y por las codemandadas de que, resulte reglada por tales motivos la clasificación de Suelo Urbanizable no sectorizado que se realiza en el Plan General y Especial impugnado en relación con la finca de los codemandados, ni la referencia a que sólo se vea afectada el área de respeto del espacio protegido a la que se refieren las codemandadas, ya que tales circunstancias impiden valorar su clasificación urbanística a los fines previstos en el artículo 9º de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del Suelo y valoraciones, que señala las circunstancias que determinan la clasificación de suelos como no urbanizables a los efectos de dicha Ley, es decir cuando los terrenos:

1ª) Deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2ª) Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

Por todo ello, esta Sala únicamente puede concluir que la eventual transformación urbanística de la finca de las codemandadas podría resultar incompatible con el mantenimiento de los valores ambientales del espacio natural protegido.”

2. Conformidad a Derecho de la declaración de Zonas Especiales de Conservación y subsiguiente aprobación del Plan de Gestión integral de la Red Natura 2000 en el Noroeste murciano.

El proceso judicial que resuelve la Sentencia que resaltamos en nuestra crónica cristaliza un conflicto ostensible en relación a la Red Natura 2000 en Murcia, donde asociaciones de propietarios de las zonas afectadas se han venido oponiendo a los planteamientos conservacionistas de la Administración autonómica, que ha tenido que bregar con todos los intereses en juego a la hora de desarrollar los mandatos del legislador de la Unión Europea contenidos en las Directivas relacionadas con la biodiversidad.

Así, la Sentencia número 134/2017 de 24 de abril (ponente: Sánchez de la Vega, María Esperanza), se refiere a un proceso contencioso-administrativo planteado por diversas asociaciones de propietarios de terrenos de toda la Región de Murcia frente al Decreto de 17 de abril de 2015 que aprueba las Zonas de Especial Conservación (ZEC) del Noroeste murciano, junto al Plan de Gestión integral correspondiente, y frente a la Orden de la misma fecha que aprueba las directrices para la planificación de la Red Natura 2000 en la Región de Murcia.

Las recurrentes plantearon numerosos motivos de nulidad del Decreto y de la Orden que la Sentencia va analizando y desmostando, hasta desestimar completamente el recurso contencioso-administrativo.

En relación a que las restricciones del Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos Red Natura 2.000 aprobado no se justifican al no gozar de la prevalencia que presume el Decreto, los recurrentes afirman que es ilegal el Decreto en tanto que proclama una prevalencia de los espacios protegidos sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios de su ámbito territorial. También ponen en entredicho la supuesta prevalencia de la normativa medioambiental sobre la de ordenación del territorio y/o urbanística al amparo del actual artículo 19.2 y 3 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en relación con el 2.f) de la misma Ley, que establece los "Supuestos básicos de dicha prevalencia", que se propugna en el texto del Plan de Gestión Integral del Noroeste.

Como se afirma en la Sentencia, efectivamente el artículo 4 del Decreto recurrido, establece la prevalencia de este documento de planificación ambiental sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico: "el plan de Gestión Integral se coordinará con los instrumentos de ordenación del territorio

y prevalecerá sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios de su ámbito territorial, de acuerdo con la disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia , aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio. Asimismo, se aplicará a las ZEPA el régimen urbanístico que establece el artículo 23 de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre de la Región de Murcia, en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística" y, como se reconoce en la resolución judicial analizada, "si se tiene en cuenta la normativa estatal de carácter básico, resulta que no puede negarse la prevalencia material de los planes de gestión de espacios naturales, lo que provoca que se aplique en los casos de actividades y usos que pretendan desarrollarse en espacios protegidos, con independencia de su denominación. Así, puede citarse la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (artículos 2.f, 42.2 y 46), la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental (Disposición Adicional Séptima y Disposición Final Octava), el Real Decreto Legislativo 7/2015, que aprueba el texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (artículo 21.2.a y artículo 13.1), y la Ley 13/2015, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (artículo 83.a)."

Por otro lado los recurrentes aseguran que la tramitación de todo el expediente para la aprobación del Decreto está afectado de nulidad radical, al concurrir vicios muy graves que afectan a su elaboración, exposición pública, emisión de informes preceptivos y otros hechos, por ejemplo, a) el Anteproyecto de Decreto sufrió una modificación muy sustancial, sin que hubiera un nuevo trámite de información pública; b) en un plazo tan corto no era posible formular alegaciones, por lo que se vulneró el texto y espíritu de la Ley 27/2006; c) se oponen a que los suelos privados protegidos por el planeamiento municipal que puedan estar contiguos a los espacios protegidos, puedan recibir las limitaciones de la "funcionalidad" y limitaciones derivadas de la conectividad ecológica y amortiguación; d) se incumplen también las previsiones legales de indemnizar las limitaciones y restricciones producidas por la aprobación del Plan.

En la Sentencia se llega a la conclusión de que sí ha habido un plazo suficiente de información pública; y ello es así porque, teniendo en cuenta el plazo de

referencia, que es el que fija el artículo 53.3.a) de la Ley murciana 6/2004 (conforme al cual el plazo no será inferior a 15 días), éste se ha triplicado; igualmente el trámite de audiencia a asociaciones, entidades e instituciones que agrupan a ciudadanos que pudieran verse afectados, también fue amplio. Incluso se hizo constar que se estudiaban y contestaban alegaciones fuera de plazo, que, por otro lado, eran más de la mitad, de un total que superó la cifra de 12.000 ampliamente.

A la manifestación de que el Plan sufrió cambios importantísimos en su superficie, ya que pasó de más de 174.098,83 hectáreas a 100.177,83 hectáreas, sin haberse sometido a información pública de nuevo, en la Sentencia se pone de manifiesto que, conforme al artículo 45, de la Ley 42/2007, será necesario un nuevo trámite de información pública cuando, tras ésta, y como consecuencia de aquél, se ampliaran los límites de la propuesta inicial, sólo en ese caso (ampliación de la superficie del espacio declarado ZEC o ZEPA). Esto no es lo que ocurre en el caso que examinamos, sino que se da el caso contrario.

Por otro lado, resulta que el Plan de Gestión Integral que se sometió a información pública tenía una superficie de 73.922 hectáreas, correspondientes a áreas de amortiguación y conectividad ecológica, frente a lo que reaccionaron gran parte de los alegantes (entre ellos muchos de los recurrentes). Esas alegaciones se estimaron y esa superficie se retiró del Plan de Gestión Integral, lo que se comunicó individualmente.

Otra alegación de los recurrentes se refiere a su disconformidad con la planificación integral, alegando que el artículo 28.2, de la Ley 42/2007, se aplica tan sólo a los espacios naturales protegidos y no al resto de espacios protegidos en los que se enmarcarían los de la Red Natura 2.000. En este punto tanto el artículo 28.2, de la Ley 4/2007 (tras modificación por Real Decreto Ley 17/2012), como la Ley autonómica 6/2012 (en su Disposición Adicional Tercera), contemplan que las normas reguladoras de los espacios protegidos y los mecanismos de planificación se coordinen para unificarse en un único documento integrado, cuando se solapen en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos. En ese término están incluidos los espacios

naturales protegidos y los espacios Red Natura 2.000. Así, la Orden de 17 de abril de 2.015 establece los parámetros para esa planificación integrada; lo que hace es establecer las características básicas de los diferentes espacios protegidos y que la Administración utilizará para elaborar los instrumentos de gestión de Red Natura 2.000, pero sin que tenga un auténtico contenido normativo.

Se alega también que el Plan Integral de Gestión del Noroeste impone limitaciones sobre las propiedades de los recurrentes. En este punto, según la Sentencia, no hay limitaciones a los usos que se venían realizando ya. Los usos "Forestal", "Pastos con arbolado", "Pastizal" y "Pasto arbustivo", representan un total de 74.345,94 hectáreas (lo que supone el 74,22 % de la superficie total del Plan de Gestión Integral). Pues bien, dichos terrenos no son susceptibles de transformación, pero, no porque lo establezca el Plan de Gestión Integral, sino por la aplicación de la Ley de Montes, que exige la autorización de la Administración forestal competente, para el cambio de uso forestal o para destruir la cubierta vegetal de un terreno forestal.

Puede comprobarse tras la lectura de este breve análisis jurisprudencial que la efectiva protección sobre el terreno de los espacios naturales protegidos se enfrenta en muchas ocasiones y en todos los rincones del Estado con la férrea oposición de los propietarios de los suelos, que en la mayoría de las ocasiones perciben la conservación de recursos naturales como una limitación y no como una oportunidad. En el primero de los casos ha de ser una asociación de defensa del medio ambiente la que dedique sus recursos a la acción judicial para la preservación de suelos que, merced a un mecanismo legislativo declarado nulo por el Tribunal Constitucional, dejaba desprotegidas miles de hectáreas – y no sólo en el litoral. En el segundo caso, merced al impulso obligado de políticas europeas en materia de protección de la biodiversidad, es la Administración diligente la que mantiene encontronazos y conflictos con los propietarios de terrenos. Éstos, además de participar en el proceso de elaboración de los planes, consiguiendo gracias a su presión la eliminación de zonas de amortiguación, pretendieron incluso la anulación de las normas jurídicas que declaraban las Zonas de Especial Conservación en el Noroeste murciano.