

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA REGIÓN DE MURCIA
(SEGUNDO SEMESTRE DE 2020)**

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

Abogado y Profesor Asociado de la Universidad de Murcia

Sumario: 1. El Tribunal Supremo rechaza definitivamente la urbanización de la Marina de Cope, y la considera como parte integrante de un parque regional que debe ser efectivamente protegido. 2. Respaldo judicial a las sanciones administrativas impuestas por la contaminación química en alcantarilla.

1. EL TRIBUNAL SUPREMO RECHAZA DEFINITIVAMENTE LA URBANIZACIÓN DE LA MARINA DE COPE, Y LA CONSIDERA COMO PARTE INTEGRANTE DE UN PARQUE REGIONAL QUE DEBE SER EFECTIVAMENTE PROTEGIDO.

El acontecimiento judicial más relevante de este período de crónica ha sido la Sentencia del Tribunal Supremo que ha puesto fin a una de las batallas sociales y judiciales más dilatadas de los últimos años en el litoral de la Región de Murcia: la posibilidad legal de urbanizar la Marina de Cope pese a formar parte del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. A este caso judicial nos hemos referido en otras ediciones de esta crónica al haberse dictado Sentencias previas del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, que ahora se han visto definitivamente confirmadas por la última de las instancias.

Los recursos de casación que propiciaron la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo que es objeto de comentario, de fecha 21 de octubre de 2020 (Ponente: Herrero Pina, Octavio Juan) fueron interpuestos frente a Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 25 de enero de 2019 por parte de la Asociación Colaboradora de Propietarios “Marina de Cope” e Iberdrola Inmobiliaria SAU, entidades que ostentan grandes propiedades en la Marina de Cope y que han seguido manteniendo intereses urbanísticos en el área pese al panorama administrativo y judicial previo, que pasamos a referir sin ánimo de reiterar en exceso el contenido de anteriores crónicas pero con el ánimo de contextualizar adecuadamente el broche final de este caso.

La Marina de Cope, llanura litoral comprendida entre diferentes sierras, el Cabo de Cope y el Mar Mediterráneo, perteneciente a los municipios de Lorca y

Águilas, es un ecosistema semidesértico aislado, escasamente habitado y hasta hace pocos años utilizado para la agricultura de secano y la pesca desde siglos atrás. En los años setenta del pasado siglo fue noticia porque en los terrenos cercanos al mar se pretendió instalar una central nuclear frente a la que se desató una fuerte oposición vecinal de los habitantes de Águilas. De la adquisición de tales terrenos para la central nuclear, que finalmente no se construyó, vienen las propiedades de Iberdrola Inmobiliaria SAU, recurrente en casación.

En 1992, la Ley de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, declaró como Parque Regional costero-litoral el tramo de costa de Calnegre, la Marina de Cope y Cabo Cope, incluyendo las sierras que circundan tales espacios litorales. Excepcionalmente, y acogiéndose a disposiciones de la entonces vigente Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre, este Parque se declaró sin la previa aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que, aún a fecha de hoy, casi treinta años después, sigue sin aprobarse por parte de la Administración autonómica murciana.

En el año 2001, una Disposición Adicional de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, propició el ajuste del tamaño de los espacios naturales protegidos en 1992 con el tamaño de los Lugares de Importancia Comunitaria enviados a la Unión Europea para la conformación de la Red Natura 2000, produciendo una reducción de 11.000 hectáreas de protección de la biodiversidad. Ese “ajuste” fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por cincuenta diputados del partido de la oposición, el Grupo Socialista, mediante recurso que tardó once años en resolverse. Una de esas reducciones en los espacios naturales protegidos se producía en terrenos del Parque Regional de Cabo Cope y Puntas de Calnegre pues exactamente se desprotegia la Marina de Cope que, pese a tener valores suficientes para ser incluida en la Red Natura 2.000 – hábitats de interés prioritario -, quedaba así fuera del Parque.

Desde ese momento se inició la batalla por la Marina de Cope, una contienda social, urbanística y judicial. Mientras el Tribunal Constitucional dilucidaba si la desprotección era correcta, por un lado la sociedad civil sensible con la necesidad de preservar tramos vírgenes del litoral iniciaba protestas para

la defensa ecológica de este espacio costero, y por otro la Administración regional propiciaba la aprobación y ejecución de una Actuación de Interés Regional, como denominaba al instrumento urbanístico previsto en la Ley del Suelo de 2001, citada, y en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral aprobadas en 2004, que los promotores diseñaban sobre plano para la construcción y venta de viviendas para casi 60.000 nuevos habitantes.

La Actuación de Interés Regional “Marina de Cope” se aprobó el 23 de julio de 2004 y fue recurrida ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia por una coalición de organizaciones conservacionistas y profesionales denominada “Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral” (Prolitoral).

Posteriormente, los Planes Generales Municipales de Ordenación de Lorca y Águilas recalificaron los terrenos de la Marina de Cope, que pasaron a ser urbanizables para posibilitar la Actuación de Interés Regional. La misma asociación defensora del litoral recurrió la aprobación de dicha planificación municipal en 2011, y de aquél recurso contencioso-administrativo procede la Sentencia en casación que es objeto de la presente crónica.

El recurso contencioso-administrativo contra la Actuación de Interés Regional, cuya resolución se demoró en el tiempo, se resolvió después de la esperada Sentencia del Tribunal Constitucional que se dictó el 13 de diciembre de 2012. La STC, que no entró en todos los aspectos del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, especialmente en relación con los deberes de protección ambiental y la posibilidad de hacer referencia al principio de no regresión, fundamentó la estimación del recurso y la nulidad de la Disposición Adicional de la Ley del Suelo murciana de 2001 citada en la inseguridad jurídica que producía en relación a qué terrenos estaban o no protegidos. Por lo anterior, la Actuación de Interés Regional, pese a los argumentos de los propietarios y la interpretación que realizaban de la Sentencia del Alto Tribunal, fue anulada sin profundos fundamentos del Tribunal Regional murciano. Nadie recurrió la Sentencia que anuló la AIR “Marina de Cope”.

En cambio, cuando el Tribunal Regional, que seguía conociendo de los recursos contra los planes municipales de ordenación urbanística, consideró la

“nulidad en cascada” de los mismos, merced a la de la Actuación de Interés Regional y eliminó por tanto cualquier posibilidad de resucitar el proyecto vía planes municipales, los propietarios emprendieron la vía de la casación para intentar convencer al Tribunal Supremo que la Sentencia del Tribunal Constitucional no afectaba a la Marina de Cope, que la “nulidad en cascada” no era aplicable y que aquellos terrenos, a falta de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, ya no formaban parte del Parque Regional.

Frente a ese panorama previo, al que hay que añadir alguna cuestión formal más en la que no merece la pena entrar y que fue resuelta y comentada en la Sentencia de 25 de enero de 2019, el Tribunal Supremo entra al fondo del asunto para afirmar la aplicación de la nulidad en cascada de los actos administrativos posteriores a la Actuación de Interés Regional y la protección preventiva de los terrenos del Parque Regional mientras no se apruebe el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, lo que merece cierto comentario.

La intención de los recurrentes con el primero de los argumentos pretende neutralizar el efecto cascada de la nulidad y sostener y derivar directamente la reclasificación y planeamiento de los suelos de la Marina de Cope de las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de la Región de Murcia, ya que no llegaron a ser anuladas judicialmente en lo referido a la Actuación de Interés Regional referida a dicho espacio costero. Pero la razón de que no fueran anuladas en lo referido a la AIR fue que la Sentencia del Tribunal Constitucional llegó más tarde que la Sentencia regional de las Directrices, pues toda la iniciativa urbanística seguía un hilo que provenía de la Ley del Suelo, se ampliaba en las Directrices, se concretaba en la Actuación de Interés Regional y se iba ejecutando en los planes generales municipales de ordenación y posterior planeamiento de detalle. Ese desarrollo en cascada, que no es desmentido en relación a ninguno de los instrumentos referidos, transmite la nulidad de la AIR a los planes generales, sin que quepa otra interpretación basada en la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Aún más interesante resulta la desestimación de un peligroso argumento acerca del decaimiento de la declaración de Parque Regional de 1992 como consecuencia de la falta de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en el transcurso de un año desde la declaración. Un

argumento utilizado en otros espacios naturales protegidos españoles, que había generado cierta jurisprudencia y que ha sido utilizado incluso para desvirtuar procesos sancionadores por transformaciones de terrenos para regadío en la propia Marina de Cope.

El Tribunal Supremo, refiriéndose a la jurisprudencia que tiene que ver con la ineficacia de las normas que han declarado espacios naturales protegidos si no se han planificado los recursos naturales contenidos en los mismos, precisa que una vez aprobada la planificación ambiental la legislación recobra su eficacia. Y aún más, que sería lo más destacable, que mientras no se apruebe tal planificación ambiental “no resulta defendible una actuación administrativa que, sin invocar circunstancias fácticas o jurídicas que la justifiquen, desconozca tal declaración y suponga establecer situaciones de hecho que impiden la posterior efectividad de su declaración”, todo ello invocando el artículo 23.1 de la Ley 42/2007, de Protección del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, dedicado a la protección preventiva de los espacios naturales protegidos declarados durante la redacción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

La Sentencia del Tribunal Supremo finaliza la historia haciendo referencia a su comienzo, es decir, a la importancia de que se apruebe la planificación ambiental para que la declaración de Parque Regional sea eficaz y se limiten los usos según los valores y los espacios y se aclare qué y cómo se pueden desarrollar iniciativas dentro del espacio natural protegido. Y a su vez, y esto es fruto de nuestro comentario, para que este fragmento del Parque Regional deje de estar sometido no sólo a presiones o a intenciones especulativas urbanísticas propias del litoral mediterráneo, sino a degradaciones presentes en base a una agricultura intensiva que está transformando los suelos, y poniendo en riesgo la supervivencia de unos valores ecológicos terrestres y marinos únicos en la costa murciana.

2. RESPALDO JUDICIAL A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS POR LA CONTAMINACIÓN QUÍMICA EN ALCANTARILLA.

Otra de las Sentencias reseñables de este período es la que confirma las sanciones impuestas por la autoridad ambiental regional murciana a una empresa química ubicada en Alcantarilla y dedicada a la fabricación de productos intermedios farmacéuticos, después de sonados episodios de contaminación en las inmediaciones de sus instalaciones, que derivaron incluso en la instrucción de un procedimiento penal y que han venido provocado numerosas protestas vecinales por un “aire limpio”.

Las diferentes sanciones impuestas y que ahora se recurrían estaban motivadas por la superación de los valores límites de emisión de la autorización ambiental integrada concedida a la instalación a inicios de julio de 2015. Esas superaciones se habían dado en número mayor de 5000 durante los meses de julio a noviembre de ese mismo año, sin que la empresa modificase su funcionamiento, que siguió con normalidad, incumpliendo así con el condicionado de la autorización y sin notificar tales circunstancias a la autoridad ambiental.

La autoridad ambiental ordenó la suspensión de la actividad a mitad de noviembre de 2015, lo que no se produjo hasta diciembre, fecha a partir de la cual se iniciaron comprobaciones de adecuación a las prescripciones técnicas de la autorización ambiental integrada para la vuelta al funcionamiento en 2016.

La Sentencia comentada, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 18 de junio (Ponente: Sánchez de la Vega, Esperanza), analiza todos los motivos de impugnación de las diversas sanciones impuestas por la Dirección General de Medio Ambiente. En concreto se trataba de 7 penas de multas que ascendían a un total de 770.000 euros, cifra nada usual.

La Administración demandada, en su defensa, resaltó los principios del Derecho Ambiental tales como el de especial prevención, principio de cautela, principio de corrección en la fuente y el de "quien contamina paga". Afirmó que la actuación de la Administración puso de manifiesto el celo con que se había actuado en el ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios expuestos. Además, reveló que la recurrente pretendía diluir su responsabilidad en su disconformidad con las condiciones impuestas en la Autorización Ambiental Integrada, olvidando que era un acto válido y eficaz de obligado

cumplimiento del que no podía sustraerse, siendo manifiesto que se apartaba de lo dispuesto en el título habilitante y de las condiciones recogidas en la autorización.

La empresa impugnó las sanciones basándose en el principio *non bis in idem*, que el Tribunal desarma señalando que cada una de las sanciones se basa en una conducta distinta, que están plenamente individualizadas. “Se trata de distintas conductas, sin que la concurrencia de una implique necesariamente las del resto. En efecto, el hecho de incumplir los valores límite de emisión resulta una conducta distinta a la de no cumplir con la obligación de informar a la Administración de que se han superado los valores límite; podría ser que solo se superaran pero que si se hubiera informado. Igualmente son también hechos distintos los diversos incumplimientos de las condiciones, medidas y requisitos técnicos recogidos en la propia autorización. Prueba de ello es que en la Ley 16/2002 se recoge como infracciones distintas la de incumplimiento de las condiciones de la autorización (art. 30.3.b) y la de omisión de informar cualquier incumplimiento de dichas condiciones (art.30.3.f).”

“Por otro lado, se ha aplicado la norma correspondiente de acuerdo con el principio de especialidad y se ha imputado una única infracción para cada uno de los hechos tenidos en cuenta. Se trata en definitiva de múltiples hechos que tienen encaje en distintas infracciones, sin que se vulnere el principio *non bis in idem*.”

“Por otro lado, tampoco se vulnera el principio de legalidad y tipicidad por el hecho de que dos conductas distintas se recojan en el mismo precepto. Como decimos se trata de dos conductas diferenciadas.”

Además, afirma el Tribunal “si tenemos en cuenta todo lo que consta en los diversos informes del órgano competente, a los que nos hemos referido de forma extensa anteriormente, resulta claro que sí hubo intencionalidad por parte de la mercantil hoy recurrente. Ello es así por el hecho de que tenía un conocimiento pleno de que las conductas reiteradas, algunas veces omisivas, en relación con las obligaciones que tenía impuestas y que conocía de sobra, eran claramente antijurídicas, incumpliendo la normativa que era de aplicación. Además, existía un peligro real creado para la salud de las personas, circunstancia a la que la ahora recurrente no parece dar ninguna importancia. La protección de la salud

de las personas debe estar en todo caso por encima de la realización de cualquier actividad empresarial.”

“En este punto, relativo a la aplicación del principio de proporcionalidad, la Administración va justificando de manera individualizada la cuantía, en atención a los criterios de graduación de los distintos preceptos. Consta en los informes tantas veces aludidos que los valores límite de emisión se superaron en los días 16,18 y 25 de julio de 2015, por primera vez, y que se volvieron a superar los días 24 y 31 de agosto, lo que dice poco de la no intencionalidad a la que ahora tanto alude la recurrente, y que por el contrario pone de manifiesto una reiteración de su conducta ilícita que no cuadra bien con esas alegaciones. No parece tener interés en acabar con los incumplimientos que, además, como venimos diciendo afectan a la salud de las personas, lo que exigiría la mayor diligencia posible en acabar con las emisiones perjudiciales. Por otro lado, consta en el informe de 14 de octubre de 2015 del Servicio de Sanidad Ambiental de la Dirección General de Salud Pública, que existe y existió riesgo para la salud de las personas como consecuencia de la actividad, aunque no se pueda cuantificar el nivel de riesgo generado por la misma.”

“Queda claro que la recurrente obtuvo una Autorización Ambiental Integrada y que tenía la obligación de cumplir determinadas condiciones, y queda claro también que ha incurrido en los incumplimientos por los que ha sido sancionada. Y no puede servir de justificación mostrar su disconformidad con esas condiciones, y alegando que es la única empresa a la que se han exigido algunas de esas condiciones. Y tampoco lo es que tenga otros pleitos en los que discute dichas condiciones. Lo cierto es que ante las emisiones por encima de los valores límite no cesó inmediatamente su actividad, lo que si habría puesto de manifiesto una conducta plenamente diligente; se volvieron a repetir las emisiones y tampoco se informó a la Administración. Ante la orden de cese de actividad, también se hace caso omiso, dando lugar a requerimiento posterior; y no es de recibo alegar las pérdidas económicas del cese de actividad, ya que la salud de las personas está por encima de cualesquiera intereses económicos.”

El contenido de la Sentencia da muestra en este caso del buen hacer de las autoridades ambientales que imponen unas sanciones ejemplares a una empresa contaminante y ante episodios flagrantes. Si bien la mercantil intenta

zafarse jurídicamente de la serie de multas fijadas por la Administración, la Sala de lo Contencioso desestima todos los motivos esgrimidos y termina desestimando el recurso, con imposición de costas.