

RECURSO nº 877/04
SENTENCIA nº 91/2011

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA

NOTIFICADO	04-MAYO-2011
Maria Belda	968344047
Letrado:	GINES RUIZ
M/Ref:	2960
S/Ref:	118/04
Enviado todo por e-mail	

SECCIÓN PRIMERA

Compuesta por los Ilmos. Sres.:
D. MARIANO ESPINOSA DE RUEDA JOVER
 Presidente
D^a MARIA CONSUELO URIS LLORET
D. LUIS FEDERICO ALCAZAR VIEYRA DE ABREU
 Magistrados

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A nº 91/2011

En Murcia, a once de Febrero de dos mil once.

En el recurso contencioso administrativo nº 877/04 tramitado por las normas ordinarias, en cuantía indeterminada, y referido a: DIRECTRICES Y PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL DEL LITORAL DE LA REGION DE MURCIA (DECRETO 57/2004).

Parte demandante: INICIATIVA CIUDADANA Y PROFESIONAL PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL LITORAL, representada por la Procuradora D^a. MARIA BELDA GONZALEZ y defendida por el Letrado D. GINES RUIZ MACIA.

Parte demandada: ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LA REGION DE MURCIA (CONSEJERIA DE TURISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO), representada y defendida por el Letrado de la Comunidad.



Partes codemandadas: ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE –DEMARCAACION DE COSTAS DEL ESTADO EN MURCIA, MINISTERIO DE FOMENTO –DEMARCAACION DE CARRETERAS), MANCOMUNIDAD DE CANALES DEL TAIBILLA Y CONFEDERACION HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, representadas y dirigidas por el Abogado del Estado.

Parte codemandada: **AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA**, representado y dirigido por el Procurador D. JOSE AUGUSTO HERNANDEZ FOULQUIE, y dirigido por el Letrado D. FRANCISCO PAGAN MARTÍN-PORTUGUES.

Parte codemandada: **CONSORCIO MARINA DE COPE**, representada por la Procuradora D^a. ANA GALINDO MARÍN y defendida por el Letrado D. PABLO RUIZ PALACIOS.

Parte codemandada: **HIGINIO PEREZ MATEOS**, representado por el Procurador D. MIGUEL ARTERO MORENO y defendido por el Letrado D. HIGINIO PEREZ MATEOS.

Actividad administrativo impugnada: Decreto número 57/2004, de 18 de Junio, por el que se aprueba las <<Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>> (OT 1/2002).

Pretensión deducida en la demanda: Que se tenga por formulada demanda, y siguiendo los trámites legales:

Se estime el recurso, y se declare la nulidad de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, de conformidad a lo expresado en el cuerpo de esta demanda, especialmente en los Fundamentos de Derecho VII a XVI, y XVII, XIX y XXI, relativos a causas de nulidad conforme al art. 62 de la Ley 30/92.

Subsidiariamente a lo anterior, que se declare la nulidad de los preceptos concretos citados en los fundamentos de derecho ya mencionados anteriormente y en los siguientes:
XVII, XX, y del XXII al XXXII, por las causas que en los mismos se expresan.

Declarada la nulidad referida en el Fundamento de Derecho XVII en cuanto a la derogación de las Directrices de Ordenación Territorial de Portmán y la Sierra Minera, aprobadas por el Decreto 46/1995, de 10 de mayo, que se declare la consecuente vigencia de dichas Directrices.

I- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se presentó el día 24 de Septiembre de 2004 y admitido a trámite, y previa reclamación y recepción del expediente, la parte demandante formalizó su demanda deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.



SEGUNDO.- La Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se ha opuesto, pidiendo se desestime el recurso interpuesto, absolviendo a la Comunidad Autónoma de la demanda.

a) Las codemandadas Administración General del Estado (Ministerio de Medio Ambiente-Demarcación de Costas del Estado en Murcia, Ministerio de Fomento-Demarcación de Carreteras) Confederación Hidrográfica del Segura y Mancomunidad de Canales del Taibilla, se han allanado a la demanda.

b) El Ayuntamiento de Cartagena (parte codemandada), se ha opuesto, pidiendo se desestime el recurso.

c) El Consorcio Marina de Cope (parte codemandada) se ha opuesto, pidiendo se desestime el recurso interpuesto, absolviendo al Consorcio.

d) D. Higinio Pérez Mateos, personado, en el trámite de contestación a la demanda considera cumplido el procedimiento administrativo y se opone al Decreto en alguno de sus extremos.

TERCERO.- Ha habido recibimiento del proceso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en los fundamentos de Derecho de esta sentencia.

CUARTO.- Después de evacuarse el trámite de conclusiones se señaló para la votación y fallo el día **31 de Enero de 2011.**

Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. **Don Luis Federico Alcázar Vieyra de Abreu**, quien expresa el parecer de la Sala.

II- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna por <<Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral>> el Decreto número 57/2004, de 18 de Junio, por el que se aprueban las <<Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>> (DPOTLRM), publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) de 25 de Junio de 2004.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consorcio Marina de Cope, en sus contestaciones a la demanda, solicitan se declare la inadmisibilidad del presente recurso, argumentando que de acuerdo con el artículo 19.1.b) de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA), gozan de legitimación activa las asociaciones que resulten afectadas o estén legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, añadiendo que para que la asociación demandante pueda personarse en el procedimiento debe acreditar no sólo que tiene un interés legítimo en el supuesto de que se trate en función de sus objetivos o finalidades reconocidos en sus Estatutos, sino también que su órgano de gobierno (o aquél que, según sus propios Estatutos debe adoptar la decisión de personarse ante los tribunales) ha



decidido formular el recurso de que se trate, no resultando acreditado en autos, concluye la Administración Autonómica, <<la existencia del acuerdo del órgano de la demandante, estatutariamente habilitado para ello, decidiendo la interposición del presente recurso>>.

El artículo 45.2d) de la LRJCA exige que al escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo se acompañe el documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación.

La Asociación demandante, en escrito registrado el 7 de Abril de 2006, no cuestionado por las demandadas, alega que habiéndosele notificado la diligencia de ordenación de 27 de Marzo de 2006, en la que se le da traslado de la contestación a la demanda formulada por la Comunidad Autónoma, aporta copia de los Estatutos de la Asociación así como de la certificación emitida por el Secretario de la misma, con lo que subsana el defecto alegado por la demandada, afirma.

El artículo 4 a) de los Estatutos de la Asociación <<Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral>> tiene el siguiente texto: <<Para el cumplimiento de estos fines se realizarán las actividades siguientes:

>>a) Elaboración, presentación y tramitación del recurso jurisdiccional frente a las “Directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia”, aprobados mediante Decreto 57/2004, de 18 de Junio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y de todos los actos y decisiones que se deriven de éstos, así como de las normas de ordenación del territorio que las sustituyan>>.

En la certificación aludida, de fecha 28/10/2004, punto 1º, se lee:

<<Que en la Asamblea General celebrada el día 27 de Octubre, se han adoptado válidamente los siguientes acuerdos:

>> 1º Interponer Recurso Contencioso-Administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de Julio de 2004, por el que se declara como Actuación de Interés Regional la Marina de Cope, publicado en el BORM de 12 de Agosto de 2004, mediante Resolución de 28 de Julio de 2004, de la Subsecretaría de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio>>.

La certificación no hace referencia al acuerdo impugnado en el presente recurso, pero el texto del artículo 4º a) de los Estatutos de la Asociación recurrente permite, de acuerdo con el artículo 138.1 de la LRJCA, entender subsanado el defecto alegado por referidas partes demandadas.

SEGUNDO.- Conferido al Abogado del Estado el trámite para contestar a la demanda, en escrito registrado el 20/11/2006, la Abogacía del Estado, en representación y defensa de la Administración General del Estado (Ministerio de Medio Ambiente-Demarcación de Costas del Estado en Murcia, Ministerio de Fomento-Demarcación de Carreteras), de la Confederación



Hidrográfica del Segura y Mancomunidad de Canales del Taibilla, formuló, al amparo del artículo 75 de la LRJCA, <<allanamiento a la demanda>>.

TERCERO.- La demandante entiende que la <<aprobación recurrida está afectada de nulidad en virtud del artículo 62.1 e) de la Ley 30/92, al no haberse respetado el procedimiento establecido en la Ley 1/2001, del Suelo, de la Región de Murcia, para la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) y de los Planes de Ordenación Territorial (POT)>>, pues, añade la actora, <<el hecho de querer desarrollar en el mismo trámite unas DOT y un POT supone un fraude a los administrados y ciudadanos de la Región de Murcia, ya que se despreja la jerarquía y formulación sucesiva del planeamiento establecida en la Ley 1/2001 en sus artículos 20 y 24, queriendo acumular lo que es inacumulable>>.

La primera cuestión, de orden formal, que ha de decidirse, pues, es la de si al haberse tramitado en un mismo instrumento normativo las DOT y el POT del Litoral de la Región de Murcia, se ha vulnerado lo establecido en los artículos 20 y 24 de la Ley 1/2001, de 24 de Abril, del Suelo de la Región de Murcia (LSRM).

El artículo 17.1 de la LSRM dispone: <<Se establecen los siguientes instrumentos de ordenación del territorio, relacionados según su orden de prevalencia:

- >> - Las Directrices de Ordenación Territorial
- >> - Los Planes de Ordenación Territorial.
- >> - Los Programas de Actuación Territorial.
- >> - Los Planes de Ordenación del Litoral.
- >> - Las Actuaciones de Interés Regional>>.

El artículo 20 de la LSRM trata de los <<Fines y objetivos>> de las DOT, estableciendo que éstas <<son instrumentos directores que tienen como finalidad la regulación de actividades y la coordinación de políticas urbanísticas y sectoriales con incidencia territorial regional, pudiendo abarcar un ámbito territorial determinado o sector o sectores específicos>>.

Los POT <<son instrumentos directores y operativos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado o sector de actividad específica, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial o de forma autónoma>> (artículo 24 de la LSRM).

La tramitación y aprobación simultánea de las DOT y del POT encuentra su apoyo legal en la LSRM, concretamente, en sus artículos 22, relativo a la elaboración y aprobación de las DOT, y 29, referente a la elaboración y aprobación de los POT (<<La tramitación [de los POT] seguirá el mismo procedimiento y plazos señalados para las Directrices de Ordenación Territorial>> y el <<acuerdo de aprobación definitiva>> de referidos instrumentos de ordenación del territorio <<adoptará la forma de Decreto>>).



Por otra parte, el examen del expediente administrativo revela que se observaron los trámites previstos en los citados artículos 22 y 29 (consultas con los Ayuntamientos costeros afectados y con la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente; se sometió el documento inicial a informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial; se aprobó inicialmente y se sometió a trámite de consulta institucional y a información pública...).

Sin embargo, la integración o refundición de los <<contenidos>> de las DOT y de los POT del Litoral de la Región de Murcia en un único instrumento, esto es, en el Decreto 57/2004 (a los distintos <<contenidos>> de dichas figuras se refieren los artículos 21 y 26 de la LSRM), no está expresamente prevista en la LSRM.

Ahora bien, la Disposición Final Primera del Decreto nº 57/2004 distingue los artículos que forman parte de las DOT y los referentes al POT del Litoral de la Región de Murcia, pues el texto de la mencionada Disposición es el siguiente:

<<Las Directrices de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia están integradas por los artículos 1, 3, 4, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 57, 58, 59, 60, 62 y 63 los Anexos I, II, III, IV, V, VI y VII de la normativa anexa al presente Decreto.

>>El Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia está integrado por los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 41, 42, 57, 58, 59, 60, 62 y 63, los Anexos I, II, III, IV, V, VI y VII de la normativa anexa al presente Decreto>>.

Al distinguirse en el Decreto que nos ocupa, los artículos que forman parte de uno y otro instrumento de ordenación del territorio, puede conocerse qué determinaciones forman parte de las DOT y cuáles del DOT, por lo que no se constata, en definitiva, vulneración alguna de los susodichos artículos 21 y 26 de la LSRM.

Por último, se observa que ningún precepto del POT del Litoral de la Región de Murcia contradice o se opone a las DOT, desarrollando, en el Decreto 57/2004, el primer instrumento de ordenación del territorio al segundo. Algunos artículos son comunes a uno y otro instrumento de ordenación del territorio, lo que no conlleva ilegalidad alguna (en este sentido, el dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia).

A tenor de todo ello, obviamente, el motivo de impugnación esgrimido no puede prosperar.

CUARTO.- La actora considera que se han producido <<diferentes insuficiencias y/o deficiencias documentales en el procedimiento de aprobación>>, determinantes, según ella, de la nulidad de la aprobación recurrida (artículo 62.1e de la Ley 30/1992), a saber:



a)Inexistencia de un análisis económico-financiero, exigible de conformidad con el artículo 28.2 de la LSRM, redactando la Administración <<a posteriori, y tras requerimiento de los Servicios Jurídicos de la CARM una escuetísima “memoria económica” (folios 852 y 853 del expediente administrativo>>).

b)Incumplimiento del artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, en cuanto que no se acompañó en la iniciación del procedimiento de elaboración del Decreto, un informe sobre su necesidad y oportunidad.

c)Inexistencia del necesario informe de la Secretaría General de la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio, previsto en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, en relación con el artículo 50.2 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia.

d)Incumplimiento de lo establecido en los artículos 21.1.a) y 26.1d) de la LSRM, dado que no existe referencia alguna a las distintas alternativas estudiadas, ni a la justificación de las decisiones finalmente adoptadas, explicando el porqué se ha preferido esa opción frente a otras alternativas, pues la única referencia al estudio de alternativas aparece en el Estudio de Impacto Territorial, insuficiente para dar cumplimiento a la normativa citada.

El artículo 28 de la LSRM dispone:

<<1. Los Planes de Ordenación Territorial establecerán la relación de proyectos y acciones de carácter sectorial que, junto a las actuaciones urbanísticas de interés supramunicipal y a los mecanismos de concertación administrativa, posibiliten el desarrollo territorial previsto y la culminación de los objetivos señalados.

>>2. La gestión de estas intervenciones podrá llevarse a cabo, total o parcialmente, de forma directa por los propios Planes o mediante la elaboración de Programas de Actuación Territorial y Actuaciones de Interés Regional, según las prioridades de programación temporal que aquéllos establezcan.

>>Las actuaciones urbanísticas e inversiones que se programen directamente precisarán de un análisis económico-financiero, que garantice su viabilidad y, en cuanto a la imputación de costes entre administraciones, organismos públicos y particulares, deberán disponer las bases para los mecanismos de concertación y cooperación que hagan viables convenios y acuerdos entre ellos>>.

La actora razona que <<al incluirse en los folios 198 a 200 del Estudio de Impacto Territorial, varias actuaciones programadas, con relación de plazo, inversión y empleos>>, es necesaria la elaboración de un <<Análisis económico-financiero>>.

Ciertamente, en los folios 198 a 200 del Estudio de Impacto Territorial, aparecen programadas distintas actuaciones (plazo, inversión y empleos) que ponen de manifiesto, en principio, la necesidad de hacer realidad lo establecido en el apartado 2 del artículo 28 de la LSRM. La cuestión es si el



<<análisis económico-financiero>>, que exige el precepto, puede considerarse cumplido con el informe denominado <<Memoria Económica de Directrices>>.

El Letrado de la Administración argumenta lo siguiente:

<<Si examinamos el Tomo denominado Estudio de Impacto Territorial, comprobaremos que en él obran los Presupuestos estimados (costes) para la ejecución de las diferentes actuaciones que se prevén en las Directrices (folios 198 a 200, del mismo), sin que resulte necesario añadir un estudio más detallado de los mismos, por cuanto éste debe formar parte de los diferentes Programas de Actuación Territorial que, en desarrollo de las DOPL (sic) se realicen, a tenor de lo establecido en el artículo 33.1b) de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. Lo que sucede es que, para que la tramitación quedara completa en el expediente debían figurar la Memoria justificativa firmada por el órgano administrativo a quién corresponde la iniciativa de la norma, la Memoria de la Secretaría General y una Memoria Económica Específica, que determinara si los costes de las actuaciones, actualmente previsibles, eran los que figuraban en el Estudio de Impacto Territorial u otros. Pues bien, todos estos documentos se han incorporado al expediente, una vez que su ausencia fue puesta de manifiesto por el Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos. Así, la Memoria que obra en el expediente en Tomo del mismo nombre, aparece, muy resumida, en el Informe Memoria que elabora la Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas (Tomo 5, folios 918 a 920), el informe de la Secretaría General obra, igualmente, en el Tomo 5, a los folios 938 a 941, y la Memoria Económica, se encuentra en el tomo 4 a los folios 852 y 853>>.

La Sala comparte el razonamiento de la Administración demandada negando la necesidad de una mayor concreción de dicha memoria económica, por cuanto un estudio más detallado debe formar parte, lógicamente, de los diferentes Programas de Actuación Territorial previstos en el artículo 33.1.b) de la LSRM (<<Los Programas de Actuación Territorial>> incluirán, entre otras, la siguiente <<determinación>>: <<Relación de actuaciones previstas, con indicación de plazos, costos y organismos comprometidos para su realización>>), que en desarrollo de las DOT sean aprobados. En cualquier caso, no estaríamos en presencia de un vicio grave pues la existencia de la Memoria Económica elimina el mismo y, consiguientemente, la invalidez de la disposición (en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 24/11/1980).

La Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno, resulta aplicable supletoriamente en su artículo 24 (<<Del procedimiento de elaboración de los reglamentos>>) en el momento de tramitación y aprobación del Decreto impugnado. Pues bien, dicho precepto ha sido observado en la elaboración de la norma que nos ocupa.

En primer término, en el expediente administrativo obra la Memoria justificativa de la necesidad y oportunidad de la norma, en la cual se contienen los argumentos y razonamientos que conducen a la Administración Autónoma a la elaboración del Decreto, así como la justificación de las diferentes soluciones cuya adopción se propone.



Por otra parte, el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, exige que los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaria General Técnica. La propia actora reconoce que a los folios 864 y 865 obra un informe jurídico de la Secretaría General.

La actora razona que la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) está viciada de <<nulidad, al no haberse producido un verdadero estudio de alternativas, tal y como exige el RDL 1302/1986, de 28 de Junio, de Evaluación de Impacto Ambiental>>.

En la LSRM se prevé (artículo 49.2) que <<el Estudio de Impacto Territorial podrá incluir Estudio de Impacto Ambiental cuando sea exigido por su legislación específica con el grado de detalle determinado por dicha normativa, para su declaración por el órgano competente en medio ambiente>>.

El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de Junio, sobre evaluación de impacto ambiental, establece en su artículo 2.1b) que los proyectos que hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental deberán contener, en el Estudio de Impacto Ambiental, <<una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales>> y el Reglamento (Real Decreto 1131/1998, de 30 de Septiembre) para la ejecución de dicho Real Decreto Legislativo, exige como contenido del Estudio de Impacto Ambiental, entre otros extremos, el <<examen de alternativas técnicamente viables y justificación de la solución adoptada>>.

Como argumenta el Letrado de la Comunidad Autónoma, el examen del tomo denominado <<Estudio de Impacto Territorial> revela la existencia de dicho estudio de alternativas (apartado 3, folios 64 a 71).

Las alternativas que constan en el <<Estudio de Impacto Territorial>>, que, a su vez, constituyó el Estudio de Impacto Ambiental, son las propuestas, y con base en las mismas se dictó la DIA, con las <<prescripciones técnicas> contenidas en ella.

Según resulta de los mencionados folios, la alternativa elegida, por contraposición a la situación actual (que se incluye bajo la que se denomina <<alternativa O>>) es, como puntualizan la Comunidad Autónoma y el Consorcio Marina de Cope, la más proteccionista, con las personas y con el propio medio natural.

Por otro lado, hay que tener presente que el número de alternativas a estudiar está en función del carácter del proyecto sometido al trámite de evaluación de impacto ambiental; y tratándose de unas DOT y de un POT, lógicamente no se analiza la ubicación de un concreto proyecto, sino la incidencia medioambiental de una norma, que en el caso de las DOT tiene como objeto y ámbito de actuación (artículo 1º del D. 57/2004) la regulación de las actividades y la coordinación de las políticas urbanísticas y sectoriales



en su ámbito de actuación, el cual tendrá carácter subregional al contener Actuaciones Estratégicas Estructurantes de especial incidencia territorial para la Región de Murcia; en cuanto al objeto y ámbito de aplicación del POT del Litoral de la Región de Murcia, el artículo 2º del mismo Decreto señala que el POT del Litoral de Murcia tiene por objeto la regulación de la política territorial en su ámbito de aplicación, que se corresponde con los términos municipales de San Pedro del Pinatar, San Javier, Torre Pacheco, Los Alcázares, Fuente Álamo, Cartagena, La Unión, Mazarrón, Águilas y zona litoral del municipio de Lorca.

La finalidad de la norma autonómica aprobada, Decreto 57/2004, es clara: la ordenación general de un determinado territorio y la protección que dentro del mismo debe concederse a aquellos tipos de suelo, que, en razón de sus valores de diverso carácter, están sujetos a algún régimen específico de protección incompatible con su transformación urbanística, de acuerdo todo ello con el artículo 65.1 de la LSRM.

Las alternativas analizadas se limitan a examinar (como en parecido sentido señalan la Administración y las codemandadas Ayuntamiento de Cartagena y Consorcio Marina de Cope) la situación actual (sea la protección o de desprotección) y a considerar la necesidad de crear un régimen de protección para determinados suelos que, por no encontrarse suficientemente protegidos, deben ser sustraídos de la posibilidad de ser declarados suelos urbanizables o ser limitada su transformación urbanística. Las alternativas del Estudio de Impacto Territorial se concretan en aquellos suelos que carecen de un nivel de protección que autorice legalmente detraerlos del proceso urbanizador o limitarlo (los suelos que en virtud de declaración legal no son urbanizables, no precisan del análisis de nuevas alternativas).

En conclusión, no hay más alternativas, careciendo de lógica analizar otras posibles.

Deben, pues, rechazarse los concretos motivos de impugnación aquí examinados.

QUINTO.- La actora, con invocación del artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, pretende se declare nulo el Decreto que impugna por entender que invade competencias estatales en materia de: a) costas; b) cauces; c) zonas inundables; d) recursos hídricos y e) minería.

Tratándose de disposiciones generales, como la que nos ocupa, hay que tener presente el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

a) Costas:

Según la demandante, el informe de la Dirección General de Costas, <<vinculante ex artículo 117 de la Ley 1988, de Julio, de Costas>>, no puede considerarse favorable a la aprobación definitiva de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, dado que no se introdujeron en el Decreto <<las variaciones exigidas por la Dirección General de Costas>>, añadiendo la actora que las citadas DOT y POT del



Litoral de la Región de Murcia, no respetan las competencias estatales en materia de costas, pues en el primer informe del Centro Directivo ya se contenían <<serias objeciones respecto a las determinaciones relacionadas con las competencias exclusivas del Estado en materia de Costas, advirtiendo ya de la necesidad de que las DPOTL (sic) contemplaran expresamente el régimen de protección establecido en la Ley de Costas así como sus consecuencias sobre la ordenación del territorio, mencionando además el hecho de que en el municipio de Lorca la protección se amplió a los 200 metros en lo que respecta a la servidumbre, sin que ésta ampliación aparezca contemplada en las DPOTL>>.

El artículo 40 (<<Planes de Ordenación del Litoral>>) del Decreto 57/2004 establece: <<La Administración regional ordenará el litoral costero de la Región de Murcia, mediante la realización de Planes de Ordenación del Litoral, en los cuales se incluirán las siguientes actuaciones:

>>. Paseos marítimos y regeneración de playas en coordinación con la Administración del Estado.

>>. Accesos peatonales y rodados.

>>. Aparcamientos.

>>. Dotaciones en playas.

>>. Ordenación de fachadas marítimas>>.

La actora considera que este artículo 40 <<también puede incurrir en una invasión de las competencias estatales sobre las costas, al recomendar una serie de actuaciones en la franja litoral. Especialmente, en lo que se refiere a la regeneración de las playas, que es de competencia exclusivamente estatal, al tratarse de dominio público marítimo-terrestre, con lo que no basta con que el artículo 40 diga que se hará “en coordinación con la Administración del Estado”>>.

Examinaremos, primeramente, cuestiones competenciales.

El Tribunal Constitucional (TC) en sentencia 149/1991, de 4 de Julio, ya declaró que la interpretación <<más congruente>> con el texto del artículo 148.1.3^a de la Constitución Española (<<Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias>> en materia de <<Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda>>) es que <<el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el mismo momento de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla>>.

El artículo 10.uno.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio, reformado, a su vez, por la Ley Orgánica 1/1988, de 15 de Junio, atribuye a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral. En este Estatuto, la ordenación del litoral es, pues, una especie de la ordenación del territorio.

También la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas, establece en el párrafo primero de su artículo 114 (en la redacción dada por Ley 53/2002,



de 30 de Diciembre) que las Comunidades Autónomas <<ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito>> de la Ley <<tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos>>, puntualizándose en el párrafo segundo del artículo que <<la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas internas>>.

Una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencias 149/1991, 36/1994, 28/1997, 149/1998, 306/2000...) señala que las Comunidades Autónomas costeras competentes para la ordenación del territorio, lo son también para la del litoral, pues éste forma parte de los territorios de los municipios costeros y que éstas competencias <<no deben entenderse tan absolutas que eliminen o destruyan las competencias que la propia Constitución reserva al Estado>>. La potestad legislativa del Estado para regular las costas (y lo mismo su potestad ejecutiva) se basa no ya en la titularidad del demanio marítimo que le atribuye el artículo 132 de la CE (aunque, como luego veremos, esa titularidad no aísla a esa porción del territorio de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros Entes públicos que no ostentan esa titularidad), cuanto en su competencia para asegurar la igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (artículos 149.1.1ª y 45 de la CE), así como en la que ostenta para dictar legislación básica sobre la protección del medio ambiente (artículo 149.1.23ª de la CE).

Concretamente, el TC señala en su importante sentencia 149/1991: <<Es sabido que, según una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido (SSTC 77/1984, F. 3º, 22/1988, F.14 y 103/1989, F. 6º a), la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad>>.

El artículo 34 de la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas, fue declarado inconstitucional por la mencionada sentencia del TC 149/1991, de 4 de Julio, al tratarse de normas que proceden a ordenar directamente el territorio. El texto del precepto, en la parte que aquí interesa, establecía, que <<La Administración del Estado, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos, dictará normas generales y las específicas para tramos de costas determinados, sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre, con sujeción a lo previsto en esta Ley.

>>Tales normas incluirán directrices sobre las siguientes materias:

>>a) Realización de actuaciones de defensa, regeneración, recuperación, mejora y conservación del dominio público>>. Señaló el TC en



esa sentencia 149/1991: <<Pero las referencias que en otros lugares de la Ley se hace a estas normas del artículo 34 evidencian que el legislador no las concibe en ese limitado sentido, sino como auténticas reglas de derecho de aplicación directa en una materia (ordenación, del territorio y urbanismo) en la que todas las Comunidades Autónomas, que resultarían vinculadas por esas normas, han asumido competencia plena.

>>No se trata, pues, ni de simples instrucciones de servicio, ni de normas que, dictadas en virtud de competencias específicas del Estado aisladamente consideradas o en conexión con las funciones que a éste impone inexcusablemente el artículo 132.2, vienen a condicionar la competencia asumida por las Comunidades Autónomas para la ordenación de su propio territorio, sino de normas que proceden directamente a ordenarlo y que, en consecuencia, invaden las competencias autonómicas>>.

De las mencionadas sentencias del TC, se desprende que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma puede aprobar unas DOT en las que se establezca que la Administración Regional ordenará el litoral costero de la Región de Murcia, <<mediante la realización de Planes de Ordenación del Litoral>>, que son instrumentos de ordenación del territorio regulados en los artículos 37 y siguientes de la LSRM.

El artículo 38 de dicha Ley regional establece las <<determinaciones>> que <<como mínimo>> contendrán los Planes de Ordenación de Playas, entre las cuales se encuentran las establecidas en el artículo 40 del Decreto impugnado, con excepción de la regeneración de playas. Ahora bien, no podemos considerar que este precepto del Decreto invada competencias estatales, pues para aquellas actuaciones que pudieran llegar a desarrollarse en terrenos del demanio estatal establece que en estos casos es necesaria la <<coordinación con la Administración del Estado>> y, además, declarada inconstitucional la aprobación o dictado de normas por la Administración del Estado sobre regeneración del dominio público (las playas son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal-artículo 132.2 de la CE y artículo 3.1.b de la Ley 22/1988, de Costas), es totalmente lógico y conforme a Derecho que el Decreto 57/2004 pueda aprobar que la Administración Regional ordene el litoral costero mediante la realización de Planes de Ordenación del Litoral en los cuales se incluya <<la regeneración de playas en coordinación con la Administración del Estado>>, avalando también dicha conformidad al Ordenamiento Jurídico el artículo 10.uno.2 del Estatuto de Autonomía de esta Región (en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral) y el propio texto del artículo 114 de la Ley de Costas, antes transcrito.

En la demanda parece argumentarse que en las Directrices de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia no se contempla expresamente <<el régimen de protección establecido en la Ley de Costas>>. La alegación no puede prosperar, a la vista del claro texto del artículo 46 del Decreto impugnado, que es del tenor siguiente: <<Tanto las actuaciones y recomendaciones contenidas en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia como los instrumentos de



ordenación del territorio y planeamiento urbanístico que se realicen en su ámbito, respetarán las limitaciones establecidas en las legislaciones sectoriales en materia de costas, aguas, carreteras, transportes, sector eléctrico y las demás legislaciones sectoriales que sean de aplicación. En particular se respetarán las delimitaciones del dominio público, respetando las servidumbres y zonas de influencia reguladas por las referidas legislaciones sectoriales. En materia de costas se respetará el régimen específico regulado en los títulos II y III de la Ley de Costas>>. En el Título II de la Ley de Costas se contienen <<las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre>>, tratando un Título III de la <<utilización del dominio público marítimo-terrestre>>.

Respecto al hecho de que en el municipio de Lorca la servidumbre de protección se amplió a los 200 metros, sin que la ampliación se recoja en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial, como alega la Administración, sin contradicción de la actora, se trata de una determinación plasmada en el Plan General de Ordenación Urbana de Lorca, por lo que no era procedente su inclusión en dichas normas autonómicas.

En cuanto al informe de la Dirección General de Costas, del Ministerio de Medio Ambiente, ciertamente el artículo 112.a) de la Ley de Costas establece que <<corresponde también a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante>> en el supuesto de <<planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de dicha Ley y las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación>>.

El artículo 117 de la misma Ley, en desarrollo de su artículo 112.a), concreta las fases en las que se han de solicitar los informes a la Administración General del Estado durante el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico que ordenen el litoral (antes de la aprobación inicial y antes de la definitiva), así como su carácter.

A propósito de este precepto, debemos acudir, de nuevo, a la Sentencia del TC 149/1991, pero antes reseñaremos el informe de dicho Centro Directivo. En el segundo informe, emitido en cumplimiento de lo previsto en el artículo 117.2 de la Ley de Costas, se condiciona su carácter favorable a la incorporación de las determinaciones que se señalan en el mismo (en síntesis, que el documento deje constancia de la incidencia en su ámbito de la vigente legislación de costas, haciendo referencia expresa al dominio público marítimo terrestre delimitado y a su régimen de utilización establecido en el Título III de la Ley de Costas, haciéndose referencia, asimismo, a las limitaciones y servidumbres aplicables a los terrenos contiguos a la ribera del mar establecidas en el Título II de la Ley de Costas). Las mencionadas determinaciones, que se exige sean incorporadas al Decreto, pueden considerarse observadas en virtud de la remisión a los preceptos de la norma estatal que efectúa el artículo 46 de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004), antes transcrito.



La Sentencia del TC 149/1991 señala que el informe vinculante previsto en el artículo 112.a) de la Ley de Costas <<se encuentra considerablemente atenuado en lo que respecta a los planes y normas de ordenación territorial o urbana, por lo dispuesto en el artículo 117 de la propia Ley>>. El TC declara, en esta sentencia, que la competencia autonómica para aprobar los planes o normas de ordenación territorial es la que con carácter exclusivo le conceden los Estatutos; que la facultad estatal inherente a la titularidad del demanio tiene por objeto su protección y la garantía de su utilización en los términos de la Ley de Costas y que, entre esas disposiciones, se encuentran, por ejemplo, las que prohíben actuaciones en la zona de protección o las limitan en la zona de influencia, que son previsiones legítimas ubicables en el ámbito de la protección del medio ambiente, cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

Pues bien, puntualiza el TC, cuando el Estado entienda que los planes de ordenación territorial infringen tales normas podrá objetarlas, <<pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal, sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de legalidad de las Administraciones Autónomas y a éstos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla>>. Cuando el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias derivadas de la titularidad demanial (otorgar títulos para ocupar o utilizar el dominio público o preservar las servidumbres de tránsito o acceso, por ejemplo,) o de otras competencias sectoriales (defensa, puertos, iluminación de costas, etc), <<su voluntad vinculará sin duda a la Administración Autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística>>, concluye el TC.

Independientemente de la interpretación o sentido que pueda darse a la sentencia del TC 149/1991, es lo cierto, que, como aclara la Comunidad Autónoma, la Administración del Estado <<no ha impugnado el Decreto objeto del presente litigio>>.

La actora opone en su escrito de conclusiones: <<La Administración General del Estado, incluida la Dirección General de Costas, representada en este procedimiento por el Abogado del Estado, se allanó a nuestro escrito de demanda, por lo que no es cierto lo que se afirma de contrario en cuanto a que el Estado se ha aquietado al Decreto ahora recurrido, puesto que su allanamiento supone reconocimiento de lo manifestado en nuestra demanda>>.

Aunque el Abogado del Estado se haya allanado a la demanda, esta circunstancia no puede desvirtuar algo evidente: que el Estado no ha impugnado directamente el Decreto 57/2004 que aprueba las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.

En cualquier caso, y sin perjuicio de todas las anteriores consideraciones jurídicas, no se puede afirmar, a la vista del susodicho artículo 40 de las



DOT y POT del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004), que la Administración Autonómica invada con esta norma reglamentaria competencias estatales, en materia de costas.

b) Cauces y zonas inundables.

Entre los suelos protegidos por el POT del Litoral de la Región de Murcia, figura el denominado como <<Suelo de Protección de Cauces>> (artículo 6), cuya regulación viene motivada por la <<convulsa historia hidrológica del litoral regional>> y que es definido así: <<Comprende aquel suelo cuyo régimen de protección responde a la necesidad de controlar los daños producidos por las inundaciones, para lo cual se delimita una zona a ambos lados de los cauces que presenta un alto riesgo de inundabilidad. Esta protección territorial se realiza sin perjuicio del cumplimiento del régimen establecido en la legislación de aguas para la zona de policía>> (artículo 22). El <<Suelo de Protección de Cauces está formado por una banda de 100 metros a ambos lados de los cauces, medida en los márgenes que se reflejan en la cartografía regional 1: 5000>> (párrafo primero del artículo 23 del texto normativo mencionado), pero en su artículo 24 se prevén los <<Estudios de inundabilidad>>, estableciéndose lo siguiente: <<La realización de un estudio de inundabilidad y la aprobación por la Administración competente en materia de ordenación del territorio, permitirá la modificación de los 100 metros de protección a aquellos nuevos límites que marque dicho estudio. Los estudios de inundabilidad se realizarán de acuerdo con la normativa que a tal efecto desarrolle la Comunidad Autónoma, pudiendo éstos llevarse a cabo a través del Ayuntamiento por cuyo término municipal discorra el tramo del cauce, de oficio o instancia de parte, o bien por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio>>.

Alega la actora que <<la Comunidad Autónoma sólo podrá ejercer, sobre las zonas inundables, las competencias relativas a ordenación del territorio (art. 11.3 y Disposición Adicional Quinta del Texto Refundido de la Ley de Aguas), pero no las relativas a la protección del Dominio Público Hidráulico, que recaen con carácter exclusivo y excluyente sobre la Administración estatal<...>, a través <...> en este caso de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS)>>, añadiendo la demandante que el artículo 24 del Decreto impugnado invade competencias estatales, al decir que <<los estudios de inundabilidad serán aprobados por el órgano competente en materia de ordenación del territorio, cuando debería ser la CHS la que detentara esa aprobación>>.

Las alegaciones de la demandante no pueden prosperar, por los siguientes razonamientos jurídicos:

- 1.- El cumplimiento de la normativa en materia de protección del dominio público hidráulico se ordena en el artículo 46 de las DOT, antes citado.
- 2.- En la propia definición que se efectúa del suelo de protección de cauces (artículo 22), se contiene una importante concreción: la de que la protección



territorial se realiza <<sin perjuicio del cumplimiento del régimen establecido en la legislación de aguas para la zona de policía>>.

3.- Con el fin de alejar a personas y bienes de los cauces más significativos, se establece una banda de protección de 100 metros a cada lado de los mismos (artículo 23). Es claro el paralelismo de dicha banda o zona con la denominada zona de policía (a la que respeta) establecida en el artículo 6.1b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julio), en el que se dispone que <<las márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal: A una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen>>. El Anexo V.I del Decreto impugnado prohíbe en el suelo de <<protección de cauces>>, los usos turísticos, residenciales y agrícolas.

4.-La competencia que la Administración Regional ejerce en este supuesto, es la que le corresponde sobre la ordenación del territorio, preservada en la Disposición Adicional Quinta del mencionado Texto Refundido de la Ley de Aguas (<<Las posibles limitaciones en el uso del suelo y reservas de terreno, previstas en los artículos 6,11, 20.1d), 43 y 96 de esta Ley, se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio>>), y la atribuida por su artículo 11.3 (<<El Gobierno, por Real Decreto, podrá establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes. Los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, además, normas complementarias de dicha regulación>>).

5.-Permanece entera, pues, la competencia del Organismo de cuenca para la autorización de cualquier actuación en la zona de policía (artículos 78 y siguientes del Reglamento del Dominio Público Hidráulico), al igual que la que le corresponde para modificar la anchura de la citada zona (artículo 6.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, desarrollado por el 9 del Reglamento mencionado).

6.-El apartado 2 del artículo 11 del Texto Refundido de la Ley de Aguas señala que <<Los Organismos de cuenca darán traslado a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables>>. Del precepto, se desprende razonablemente que la Comunidad Autónoma puede aprobar los estudios a los que se refiere el cuestionado por la actora artículo 24, a los fines de planificación del suelo y de modificación de los 100 metros de protección previstos; pero, es, que además, reiteramos, la Comunidad Autónoma ha de respetar las limitaciones que en el uso de las zonas inundables establezca el Gobierno (artículo 11.3 de la Ley de Aguas) y esto lo asume el propio artículo 46 de las DOT del Litoral de la Región de Murcia, sin perjuicio de que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma pueda establecer normas complementarias de dicha regulación aprobada por Real Decreto.



Por último, en cuanto al reproche de la actora relativo a que el artículo 23 de las DOT del Litoral de la Región de Murcia deje fuera a los suelos urbanos y urbanizables sectorizados, nos encontramos con que en el párrafo segundo del citado artículo se establece: <<No estarán incluidos en esta categoría (<<Suelo de Protección de Cauces>>) los suelos urbanos y urbanizables sectorizados que tengan dicha clasificación a la entrada en vigor de las directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, si bien en estos suelos se realizarán en caso de ser necesarias, las actuaciones de encauzamiento y protección de avenidas por parte de las Administraciones competentes, con el objetivo de mitigar los posibles efectos de las inundaciones>>. La razón de la exclusión obedece a que la normativa aprobada por el Decreto impugnado carece de efectos retroactivos; si bien, en dichos suelos urbanos y urbanizables sectorizados están previstas las actuaciones que señala el precepto, por lo cual el reproche carece de fundamento jurídico.

c) Régimen hídrico.

Razona la actora que <<las DPOTL, que prevén un crecimiento importantísimo de la población <...> en las zonas que regulan, no han hecho previsión alguna en cuanto a la suficiencia de los recursos hídricos para abastecer las nuevas y numerosas necesidades que se crearán>>, señalando la demandante que la Mancomunidad de Canales del Taibilla (MCT) puso de manifiesto <<que a partir del año 2000 las necesidades a atender han superado los recursos hídricos asignados>>.

Concluye la actora afirmando que <<la única disposición relativa al abastecimiento de agua la tenemos en el artículo 47 que establece la prohibición de utilización de aguas procedentes de trasvase para riego de campos de golf, prohibición por otro lado innecesaria, puesto que ya la normativa referida al frustrado Trasvase del Ebro prohibía este uso>>.

El artículo 47 de las POT del Litoral de la Región de Murcia, dedicado al <<abastecimiento de aguas>>, establece: <<De acuerdo con la normativa aplicable en esta materia, se prohíbe la utilización de aguas procedentes de transferencias externas de otras cuencas para el abastecimiento de instalaciones deportivas de campos de golf, en este sentido la reutilización de aguas residuales de la actividad urbana depuradas más la desalación, constituyen un condicionante de partida básico y estrictamente necesario para la gestión de este uso>>. Este artículo desvirtúa los razonamientos de la actora, pues en él se respeta la normativa aplicable y las previsiones del Gobierno de la Nación. En cuanto a las alegaciones de la demandante referentes al crecimiento urbanístico o poblacional, como opone la Administración y el Consorcio Marina de Cope, se trata de meras conjeturas, pero que, en todo caso, nunca supondrían, de darse efectivamente esas circunstancias, que se habían invadido competencias estatales por parte de las normas (Decreto 57/2004), aquí impugnadas.

d) Suelo afecto por riesgos de la minería.

Considera la demandante que el artículo 26 de la Normativa (<<En aquellos expedientes administrativos donde se solicita detraer suelos de esta categoría de protección, se deberá acreditar la inexistencia de riesgo ante la Administración competente en materia de ordenación del territorio, de acuerdo con la normativa que a tal efecto desarrolle la Comunidad



Autónoma>>) incurre en error, al señalar que <<la inexistencia de riesgo se deberá acreditar ante la Administración competente en materia de ordenación del territorio>>, cuando parece claro que debería ser <<ante la autoridad sectorial competente>>.

El Suelo de Protección por Riesgos de la Minería tiene por finalidad <<excluir temporalmente del proceso urbanizador aquellos suelos que, por haber sido objeto de explotación minera, se encuentran en unas condiciones tales, que su transformación urbanística es peligrosa para la salud y para la integridad física de las personas y de sus bienes>> (Preámbulo del Decreto 57/2004) y constituye una de las categorías de suelos protegidos por el Plan de Ordenación Territorial (artículo 6); El artículo 25 del POT del Litoral de la Región de Murcia concreta que <<comprende aquel cuyas características le hacen propicio a sufrir desprendimientos, avalanchas, hundimientos, o cualquier otro riesgo natural, lo cual implica el establecimiento de limitaciones a su transformación urbanística, pues esto supondría un riesgo para la seguridad de las personas y bienes>>. En el artículo 26, invocado por la actora, no se atribuye la competencia para declarar la inexistencia de riesgos a la <<Administración competente en materia de ordenación del territorio>>, sino que lo que el precepto establece es señalar ante qué órgano de la Administración Regional deberá acreditarse la inexistencia de riesgos; por lo tanto, el cuestionado artículo ha de interpretarse en el sentido de que será la Administración competente en materia de <<ordenación del territorio>>, la que, a la vista del artículo 25 y una vez declarada la inexistencia de riesgos por el órgano administrativo competente, autorice la detracción de un suelo incluido en la categoría de afecto por riesgos de la minería.

Como <<autoridades sectoriales>> (en expresión de la actora), y siguiendo en este punto la enumeración clarificadora que se efectúa en la contestación a la demanda por la Administración, caben citarse en el ámbito de Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, las siguientes:

-En lo que a actividades mineras se refiere, la competencia le corresponde a la Consejería de Industria y Medio Ambiente, de acuerdo con el Decreto del Presidente número 9/2005, de 7 de Mayo (BORM de 9 de Mayo de 2005), que creó la mencionada Consejería atribuyéndole la competencia en materia de minas y dentro de ella, a la Dirección General de Industria, Energía y Minas (Decreto 138/2005 y Decreto 9/2001), por lo que se refiere a las actividades mineras que en los suelos incluidos en esta categoría hubieran podido desarrollarse.

-Referente a la posible contaminación de los suelos que se han dedicado a actividades mineras (medio ambiente), la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos, atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para declarar que un suelo ha dejado de estar contaminado (artículo 27.1), siendo la Dirección General de Calidad Ambiental (Consejería de Industria y Medio Ambiente) la competente en la materia.

-Cualquier otra competencia sobre el suelo que no venga concretamente atribuida a un específico órgano administrativo, la desempeña la Dirección General de Urbanismo.



SEXTO.- La Disposición Derogatoria primera de las <<Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>> (Decreto 57/2004) deroga <<El Decreto 46/1995, de 26 de Mayo, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Bahía de Portmán y de la Sierra Minera y todas las disposiciones y actuaciones en él previstas>>.

La demandante considera que no existen razones para la derogación de las Directrices la Ordenación Territorial de Portmán y de la Sierra Minera, argumentando, en primer lugar, en favor de su apreciación, que se presenta la derogación como consecuencia de lo establecido en el punto 14 del Anexo del Decreto 46/1995, cuando lo cierto es que dicho apartado se refería al alcance de ese instrumento y a las causas de revisión y modificación.

Por Decreto 46/1995, de 26 de Mayo, y al amparo de lo dispuesto en la Ley 4/1992, de 30 de Junio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se aprobaron definitivamente las Directrices Subregionales de Portmán y de la Sierra Minera, que afectan a los términos municipales de La Unión y Cartagena, siendo publicada dicha normativa en el BORM de 12 de Julio de 1995, donde se recogen unas directrices generales de ordenación. Simultáneamente se aprobaba un Programa de Actuación Territorial y se declaraban de interés regional las actuaciones recogidas en el Programa de Actuación, entre otras, la regeneración de la Bahía, restauración ambiental de la Sierra, tratamiento de ramblas y el desarrollo urbanístico del área turística.

Parece que la recurrente no tiene en cuenta las razones que se exponen en el Preámbulo del Decreto 57/2004, con las que se justifica cumplidamente la derogación del Decreto 46/1995, pues en ninguna parte de las mismas se dice que sea una <<consecuencia de lo establecido en el punto 14 del Anexo del Decreto 46/1995>>. En el referido Preámbulo (al cual se remite la Administración en su contestación a la demanda) se lee: <<La superación del marco establecido en el punto 14 del Anexo del Decreto 46/1995, de 26 de Mayo, que regulaba los supuestos de revisión y modificación, dado que por los motivos arriba expuestos se han modificado las circunstancias fácticas y jurídicas que motivaron la aprobación de las Directrices, optándose por un nuevo modelo de ordenación territorial incompatible con el existente>>.

En el mencionado Preámbulo, entre las <<circunstancias>> que han determinado la derogación del Decreto 46/1995 así como <<replantear todas las actuaciones en él previstas>>, se menciona la de la <<modificación acumulativa y significativa de las circunstancias fácticas y jurídicas que se tuvieron en cuenta en la redacción de los instrumentos territoriales en el ámbito de Portmán y de la Sierra Minera>>, de las cuales se destacan en el propio Preámbulo las siguientes:

- Incumplimiento del plazo de un año que se daba para la adaptación de los planeamientos municipales a la ordenación propuesta.
- Ausencia de desarrollo y ejecución del Programa de Actuación Territorial en los plazos marcados.



- Alteración significativa del marco legislativo (declaración de inconstitucionalidad de una buena parte de los preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, vigente en aquel momento; nueva Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia, con la consiguiente derogación de muchos preceptos de la Ley 4/1992, de 30 de Julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que implican una modificación significativa de los criterios de clasificación del suelo).

La actora se apoya también en el texto de la Disposición Transitoria Tercera de la LSRM, en la que se establece que los Planes de Ordenación Territorial <<que estén vigentes a la entrada en vigor de esta Ley, mantendrán su vigencia, debiendo iniciarse su adaptación a la misma dentro de los años siguientes a su entrada en vigor>>, pero este mandato legislativo no puede considerarse incumplido desde el momento en que una de las <<circunstancias>> determinantes de la derogación ha sido la propia <<capacidad normativa de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>>, dado que el modelo de ordenación previsto en las mismas difiere del propuesto en las Directrices de Portmán; ahora bien, una serie de aspectos de éstas se han integrado en el Decreto 57/2004, aquí impugnado. Así, en su Preámbulo se puntualiza que <<esto se refleja en el hecho de que se establecían [en la normativa derogada] usos residenciales, turísticos, terciarios e industriales en zonas que las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia consideran afectas por riesgos derivados de la actividad minera>>, y, además, la Actuación de Interés Regional prevista en las Directrices de Ordenación Territorial de la Bahía de Portmán <<se ha modificado significativamente>>.

Por último, el hecho de que la <<normativa de suelos contaminados>>, recogida en la Ley 10/1998, de 28 de Abril, de Residuos, establezca en su Título V un nuevo régimen jurídico para dichos suelos, en el marco jurídico determinado por las Comunidades Autónomas, es otra circunstancia, que, en conjunción con las que detalla el Preámbulo, justifica sobradamente la derogación cuestionada por la recurrente (y contrariamente a lo razonado por la actora, sí se concreta, como puede observarse, la parte de la normativa de la Ley 10/1998 que incide en la derogada).

SEPTIMO.- La actora alega que las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, <<apoyándose en una interpretación errónea, interesada y extremadamente contraria al “desarrollo sostenible” de la Disposición Adicional 8ª de la LSRM, incluye como carentes de protección una serie de suelos que estarían incluidos en los Espacios Naturales Protegidos (en adelante, ENP) declarados por la Ley Murciana 4/1992, en desarrollo de la Ley Básica Nacional 4/1989, muy especialmente el Parque Regional Costero-Litoral Cabo Cope y Puntas de Calnegre, el Paisaje Protegido de la Sierra de las Moreras, el Paisaje Protegido de Cuatro Calas, así como los espacios naturales atípicos, sin figura de protección, de la Muela y Cabo Tiñoso e Islas e islotes del Litoral Mediterráneo>>.



Las alegaciones de la actora llevan al examen e interpretación del artículo 6º del POT del Litoral de la Región de Murcia en relación con la Disposición Adicional Octava de la LSRM, la cual es del siguiente tenor literal: <<Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de Julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de Julio de 2000>>.

Entre los Suelos protegidos por el Plan de Ordenación Territorial (artículo 6 del POT del Litoral de la Región de Murcia), se encuentra el <<Suelo de Protección Ambiental>>, que, según el artículo 9 del mismo texto normativo, <<está formado por los suelos englobados en alguna de las siguientes categorías:

>>1. Las zonas propuestas por la Administración Regional a la administración comunitaria como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC). En el momento en que los LIC propuestos a la Administración de la Unión Europea, se transformen en Zonas de Especial Conservación (ZEC), estos espacios serán integrados en esta categoría de suelo, sustituyendo a las propuestas de LIC.

>>2. El suelo clasificado en base al derecho comunitario, como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

>>3. Espacios Naturales Protegidos, Humedales de Importancia Internacional (Convenio Ramsar), y Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el mediterráneo (ZEPIM/Convenio de Barcelona>>.

Resulta difícil a la Sala entender el significado del reproche realizado por la actora contra las mencionadas normas, pues el citado artículo 9 no interpreta erróneamente, en manera alguna, la Disposición Adicional Octava de la LSRM, contra la cual se interpuso recurso de inconstitucionalidad (4.288/2001-Boletín Oficial del Estado de 26 de Octubre de 2001).

El texto de la mencionada Disposición Adicional de la LSRM, determina que los límites de los Espacios Naturales Protegidos (ENP_s), incluidos en la Adicional Tercera y Anexo de la Ley regional murciana 4/1992, hayan de ajustarse a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC_s), a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 28 de Julio de 2000. En esta fecha, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma acordó designar unas determinadas zonas del ámbito territorial de esta Región como LIC_s, <<susceptibles [se decía en el Acuerdo] de ser aprobados por la Comisión Europea y declarados posteriormente como zonas especiales de protección <...>, de conformidad con el artículo 4 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de Diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de habitats naturales de la fauna y flora silvestres>>; se trataba, pues, de unas propuestas de LIC_s. Por ello, en sintonía con el carácter provisional de las mismas, el apartado 1 del artículo 9 del POT del Litoral de la Región de Murcia establece que en el momento en



que los LIC_s propuestos se transformen en Zonas de Especial Conservación (ZEC_s), dichos espacios serán integrados en esta categoría, sustituyendo a las propuestas. El Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo- 1^a Sección-) en su Sentencia n^o 337/2002, de 7 de Junio (también en la 154/2006 de 24 de Febrero) se refiere a la naturaleza jurídica de las referidas propuestas, aclarando lo siguiente: se <<trata de un acto de trámite inserto en un procedimiento complejo, en el que conforme a lo que determina el artículo 4 del Real Decreto 1997/1995, la Comunidad Autónoma ha elaborado y propone una lista de lugares situados en el territorio regional y que pudieran ser considerados como zonas especiales de conservación. El acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de Julio de 2000 se articula así en una primera fase de propuesta autonómica de lista de lugares –que, en rigor, en esta fase, aún no deben denominarse de importancia comunitaria -, que ha de ser seguida después en la mecánica procedimental que el referido Real Decreto 1997/1995 establece, de otra fase de propuesta del Estado Español y que compete a la Administración de éste (a través del Ministerio de Medio Ambiente). Con posterioridad, y en base a la lista que proponga el Estado Español, corresponderá a la Comisión Europea seleccionar y aprobar los lugares de importancia comunitaria (LIC), que habrían de ser declarados por la Comunidad Autónoma como zonas especiales de conservación>>.

El punto 2 del artículo 9 del POT, se refiere al Suelo de Protección Ambiental constituido por las ZEPA_s (Por Acuerdos del Consejo de Gobierno de 8 de Octubre de 1998, 23 de Marzo y 6 de Octubre de 2000 y 30 de Marzo de 2001, se designaron varias ZEPA_s en el ámbito de actuación).

El tercer grupo, punto 3 del mencionado artículo 9, está constituido, entre otros, por los Espacios Naturales Protegidos.

Los Espacios Naturales Protegidos declarados por la Ley 4/1992 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia y su desarrollo, constituyen, pues, otra vía de protección, pero la estructura de dichos espacios se ajusta a los límites de los LIC_s y ello a tenor del texto de la Disposición Adicional Octava de la LSRM, la cual, en principio, podría permitir a la Administración Autonómica excluir de esa categoría o grupo de protección determinadas zonas no recogidas en las superficies propuestas de LIC_s, pero que sí figuran incluidas en los ámbitos territoriales de los espacios naturales protegidos por la Ley Regional 4/1992.

La Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia niega que se haya producido esa posible desprotección, pues en su contestación a la demanda, alega: <<Se citan de contrario cinco espacios naturales incluidos, con una u otra figura de protección, en la Ley 4/1992, aduciendo que no se encuentran recogidos entre los LIC_s. Esta afirmación hecha por la parte actora, es simplemente, una falacia. Los 5 espacios naturales que cita, se encuentran propuestos como Lic_s, y, además, en alguno de los supuestos, la Ley 4/1992 ni siquiera los delimitaba>>. La Administración demandada, en apoyo de esas alegaciones, realiza una serie de consideraciones y aclaraciones, no contradichas expresamente por la actora, las cuales, sistematiza en la contestación a la demanda así:



1.- Parque Regional Costero Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. Señala la Administración que se corresponde con los LICs ES00031 (Cabo Cope) y ES00012 (Calnegre), y concreta que la superficie asignada al Parque Regional en la Ley 4/1992 era de 2.676 has, mientras que la superficie de los LICs es de 1.093 has, siendo la diferencia de 1.583 has., de las cuales la mayoría son terrenos de cultivo en los que abundan zonas de regadío e invernaderos, por lo que son de muy escaso, cuando no nulo, valor ambiental y una importante porción de terreno queda protegida por constituir o bien zona marítimo-terrestre, o bien zona de protección de cauces.

2.- Paisaje Protegido Sierra de las Moreras. Es el LIC ES 6200011, con una superficie de 2.399 hectáreas. En la Ley 4/1992, su superficie era de 1.676 hectáreas. En este caso, los límites del LIC amplían la superficie protegida.

3.- Paisaje Protegido de Cuatro Calas. Es el LIC ES6200010, con una superficie de 173 hectáreas. En la Ley 4/1992, la superficie asignada a este espacio era de 218 hectáreas; la diferencia es de 45 hectáreas, de las que, al menos, el 96% son agrícolas con uso mayoritario de invernadero.

4.- Espacios Naturales Atípicos de la Muela-Cabo Tiñoso e Islas e Islotes del Mar Menor. La Muela-Cabo Tiñoso, es el LIC ES6200015, con una superficie de 7.776 hectáreas. Islas e Islotes del Mar Menor es el LIC 6200007, con una superficie de 42 hectáreas. En la Ley 4/1992 no se contenía delimitación espacial para estos dos espacios. Se razona también por la Administración en la contestación a la demanda, sin contradicción expresa de parte, que <<a lo anterior, debe añadirse que las ZEPAs también se encuentran clasificadas por las DOPL como “Suelo de Protección Ambiental” (artículo 9.2), y en relación a los LICs, que venimos de analizar, se han declarado ZEPAs en las mismas zonas geográficas, pero con una superficie mayor que la de los LICs y que queda igualmente protegida>> (a título de ejemplo, la Comunidad Autónoma cita el Mar Menor con una superficie de 14.413 has, o la Sierra de la Muela y Cabo Tiñoso, a la que se asigna una superficie como ZEPA mayor que la del LIC -10.925 has- o la Sierra de la Almenara-Moreras-Cabo Cope con 22.350 has). <<El Espacio Natural Protegido “Barrancos de Geba” que no se encuentra propuesto como LIC ni clasificado como ZEPA, se encuentra incluido en el nº 3 del artículo 9 al igual que sucede con los humedales o zonas de importancia para el Mediterráneo>>, concluye la Administración.

Las alegaciones de la Comunidad Autónoma no pueden desvirtuar una realidad: la Disposición Adicional Octava de la LSRM ha reajustado directamente los límites de determinados espacios naturales protegidos, haciéndolos coincidir con los de los LICs.

Pero, evidentemente, un territorio incluido en un Espacio Natural Protegido por la Ley 4/1992 puede ser desvirtuado de dicho régimen de protección por otra norma del mismo rango, y eso es lo que sucedido con la Disposición Adicional Octava de la LSRM

En la propia Ley regional 4/1992 (Disposición Adicional Cinco) se prevé <<el reajuste, en detalle, de las delimitaciones de los espacios naturales protegidos>>.



La actora considera que <<el mencionado recurso de inconstitucionalidad podría ofrecer como resultado la anulación de dicho precepto>> por no estar conforme con el mandato del artículo 45.2 de la CE; y añade que la referida Disposición Adicional Octava <<estaría afectada de inconstitucionalidad, además, por extralimitación competencial, al vulnerar la legislación básica estatal en materia de medio ambiente (artículo 149.1.23ª de la CE)>>, concretamente, señala la recurrente, <<la neta distinción básica consagrada en la Ley 4/1989 entre los espacios de la Red Natura 2000 y el resto de Espacios Naturales Protegidos no consiente una norma como la Disposición Adicional 8ª de la Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia>>.

No procede que la Sala plantee la cuestión de inconstitucionalidad, que la demandante solicita, respecto de la controvertida disposición Adicional Octava de la LSRM pues, aunque el punto 3 del artículo 9 del POT del Litoral de la Región de Murcia se refiere a los Espacios Naturales Protegidos y haya de acudir a dicha Disposición Adicional para saber cuáles son sus límites, no se constata la vulneración a la Constitución Española que denuncia la actora. El artículo 45.2 del Texto Constitucional (<<Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva>>), inserto sistemáticamente entre <<los principios rectores de la política social y económica>> (Capítulo III del Título I de la CE), expresa una idea de tendencia, unos criterios interpretativos, que no desconoce la cuestionada Disposición Adicional de la LSRM, pues, precisamente, en ella hay, en definitiva, una remisión a la normativa comunitaria en materia de medio ambiente, y será, finalmente, la Comisión Europea la que seleccionará y aprobará los LICs que habrán de ser declarados por la Comunidad Autónoma como Zonas de Especial Conservación.

Por otra parte, tampoco puede compartirse la alegación de la actora referente a que la Disposición Adicional que nos ocupa vulnera el artículo 149.1.23ª de la CE (que establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección) y los artículos 20 bis. (<<Forman parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000 las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección de aves>>), 20 ter. (<<Zonas especiales de conservación>>) y 20 quáter (<<Zonas de especial protección para las aves>>), pues, contrariamente, a lo afirmado por la demandante, no invade competencias básicas estatales, como claramente se desprende de su texto (la recurrente afirma, sin concreción alguna, que <<invade competencias básicas estatales al regular el objeto, fin, alcance y funcionalidad de los espacios integrados en la Red Ecológica Europea>>).

OCTAVO.- La parte actora, alega que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNs), <<en tanto que vinculantes y prevalentes respecto de los instrumentos de ordenación territorial (Directrices, Planes y Actuaciones del Interés Regional –artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de



Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres-), han de ser simultáneos o anteriores en el tiempo a éstos>>, señalando que <<resulta totalmente inapropiada la manifestación contenida en el artículo 10 [del POT del Litoral de la Región de Murcia-Decreto 57/2004] porque parece poner en igualdad de condiciones los valores ambientales con la puesta en valor de estas zonas y porque habla de la necesidad de que los instrumentos específicos (PORN y Planes Rectores de Uso y Gestión –PRUG-) se coordinen con los instrumentos de ordenación del territorio, cuando hay una relación de prevalencia de los instrumentos específicos sobre los de ordenación del territorio>>.

La esencial cuestión que, en relación a este concreto motivo de impugnación, ha de decidirse, es la de si el artículo 10 citado por la actora vulnera, como disposición general (artículo 62.2 de la Ley 30/1992), la CE, las leyes, u otras disposiciones administrativas de rango superior. El texto del párrafo primero del mencionado artículo 10, es éste: <<El Suelo de Protección Ambiental será gestionado por la administración competente en materia medioambiental a través del correspondiente planeamiento específico. Dicho planeamiento hará compatibles el respeto de los valores ambientales de la zona, con su adecuada puesta en valor y el desarrollo social del área afectada, coordinándose con los instrumentos de ordenación del territorio y prevaleciendo sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico>>.

De la lectura del cuestionado artículo, del examen del Anexo V.I de las Normas impugnadas y de la LSRM, se desprende:

1º Que la Disposición Adicional Séptima de la LSRM ampara la redacción del precepto reglamentario aquí impugnado, pues en la misma se establece: <<Los planes de espacios protegidos se coordinarán con los instrumentos de ordenación del territorio y prevalecerán sobre los de planeamiento urbanístico>>. A una de las <<categorías>> del <<Suelo de Protección Ambiental>> pertenecen los <<Espacios Naturales Protegidos>>, según el artículo 6º del POT.

2º Que ciertamente, los PORN_s <<serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas en la Ley estatal 4/1989 de Conservación de Espacios Naturales, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones>> (artículo 5.2 de la Ley 4/1989); el reconocimiento de esta prevalencia aparece recogido en el Anexo V.I de las DOT_s y POT del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004), en el que, respecto del Suelo de Protección Ambiental, se establece que su uso natural, agrario, turístico, residencial, industrial e infraestructuras, <<se regulará mediante el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, el Plan Rector de Uso y Gestión y la normativa sectorial aplicable>>. Como acertadamente ponen de relieve la Administración y las codemandadas, se respeta, por tanto, expresamente, la <<prevalencia>> de los específicos instrumentos de planificación medioambiental sobre los de ordenación territorial y planeamiento urbanístico.



3º La frase <<dicho planeamiento [el específico ambiental] hará compatibles el respeto de los valores ambientales de la zona, con su adecuada puesta en valor y el desarrollo social del área afectada>> no supone una vulneración de la Ley 4/1989. La propia Exposición de Motivos de ésta señala: <<La presente Ley tiene como finalidad dar cumplimiento al indicado mandato del legislador constituyente [artículo 45 CE]. Crea para ello un régimen jurídico protector de los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras de un desarrollo económico y social ordenado>>.

Por otra parte, repetimos, serán los instrumentos específicos de planeamiento medioambiental los que determinarán los usos a que pueda dedicarse el suelo incluido en los distintos espacios protegidos, como resulta del precitado Anexo V.I.

La actora expone que mediante Resolución de 22 de Septiembre de 1993 de la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza, se aprueba el inicio del procedimiento de elaboración de determinados planes de ordenación de los recursos naturales (BORM de 4 de Octubre), y parece afirmar que los terrenos incluidos en los PORN_s durante la tramitación de los mismos quedarían obligatoriamente amparados en virtud del artículo 7 de la Ley 4/1989; pero tal argumento no desvirtúa los razonamientos anteriores, demostrativos de la conformidad a Derecho del artículo 10 del POT del Litoral de la Región de Murcia.

NOVENO.- Otro de los suelos protegidos por el POT es el <<Suelo de Protección Geomorfológica por pendientes>> que en el artículo 15 del POT del Litoral de la Región de Murcia es definido así: <<Es el que está situado en pendientes iguales o superiores al 50% reuniendo valores geomorfológicos y paisajísticos que resultarían dañados por la actividad urbanizadora y edificatoria>>. Considera la actora que se ha pasado de un valor límite del 30%, de pendiente, establecido en la primera versión, al 50%, sin justificación de carácter técnico, y que, igualmente, carece de justificación técnica y jurídica la exclusión de la categoría de suelos de Protección Geomorfológica de <<los suelos urbanos y urbanizables que tengan dicha clasificación a la entrada en vigor de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>> (artículo 15 de la mencionada normativa).

En cuanto a la primera cuestión, es evidente que la Administración ha actuado de acuerdo con los criterios del Instituto Geológico y Minero de España al sustituir el 30% por el 50%, según se desprende del examen del expediente administrativo.

El que <<los suelos urbanos y urbanizables que tengan dicha clasificación a la entrada en vigor de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>> no estén incluidos en la categoría de <<Suelos de Protección Geomorfológica por pendientes>> (artículo 15, citado, último párrafo), responde a que la normativa aquí impugnada carece de efectos retroactivos y no afecta a situaciones jurídicas ya constituídas.



En todo caso, la actora no alega que el artículo 15 infrinja algún precepto del Ordenamiento Jurídico.

El artículo 16 del POT del Litoral de la Región de Murcia, ubicado sistemáticamente en el <<capítulo V. Suelo de Protección Geomorfológica por pendientes>>, se refiere al <<Régimen aplicable>> y permite <<realizar construcciones aisladas de uso turístico definidas en el artículo 44 de la presente Normativa>>, de lo cual se desprende que son posibles dichas construcciones en <<Suelos de protección geomorfológica por pendientes>>, pero <<el expediente donde se autorice la actuación contendrá un estudio de los valores de la zona y del impacto que vaya a suponer la actuación, así como de su repercusión en los servicios públicos y en los sistemas generales>>, por lo que carecen de fundamento los reproches de la actora tachando al artículo 16 de contrario al <<desarrollo sostenible>> y al <<respeto al medio ambiente>>, pues no tiene presentes las prevenciones o cautelas contenidas en el precepto que ataca.

DECIMO.- También censura la actora la regulación que las DOT y el POT del Litoral de la Región de Murcia dedican a otras dos categorías de suelos protegidos: El <<Suelo de Protección Agrícola>> (artículos 17 a 19) y el <<Suelo de Protección Paisajística>> (artículos 20 y 21).

En cuanto la primera de las categorías citadas, carecen de trascendencia, esto es, en orden a si los artículos antes mencionados infringen o no el Ordenamiento Jurídico, las críticas de la actora (la cual discrepa de que queden fuera las plantaciones de secano; que los regadíos se limiten a los del Campo de Cartagena y de que pueda detraerse de este suelo hasta un 20% en cada municipio o bien 300 hectáreas si ese porcentaje no llegase a esa extensión), no reveladoras de que se vulnere precepto jurídico alguno; respecto de la exclusión que se efectúa en el párrafo segundo del artículo 17 (<<No estarán incluidos en esta categoría [<<Suelo de Protección Agrícola>>] los suelos urbanos y urbanizables que tengan dicha clasificación a la entrada en vigor de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>>), se debe tener presente que la Normativa impugnada carece de efectos retroactivos.

Respecto de la segunda de las categorías citadas, su <<definición>> figura en el artículo 20 en estos términos: <<El Suelo de Protección Paisajística es el que combina calidad visual con fragilidad paisajística a unos niveles lo suficientemente significativos como para ser protegido del proceso urbanizador, incluyendo áreas extensas del territorio que tienen una aptitud paisajística de alta o muy alta calidad y elevada fragilidad. Se incluyen también algunas pequeñas áreas con elementos de singular relevancia paisajística. No estarán incluidos en esta categoría los suelos urbanos y urbanizables sectorizados que tengan dicha clasificación a la entrada en vigor de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>>.

De nuevo, la actora se muestra contraria al texto transcrito, señalando, con falta de fundamento, que <<no se establece una definición clara y concreta de este tipo de suelo>>, alegación que no puede compartirse



porque la <<definición>>, como puede notarse, es lo suficientemente descriptiva.

Reprocha la recurrente también a la normativa impugnada en el presente recurso, el que <<no reconozca la posibilidad de que determinados usos agrícolas, sobre todo los asociados a cultivos extensivos, no ayuden al mantenimiento de paisajes a proteger, de los que pueden formar parte determinadas explotaciones agrícolas, sobre todo, las de carácter tradicional>>, pero dichas críticas, respetables, no suponen o revelan una actuación de la Administración contraria a Derecho.

UNDÉCIMO.- En el Título Segundo de las DOT y POT del Litoral de la Región de Murcia, se exponen <<Las principales infraestructuras estructurantes, las cuales tienen como función unir el territorio a escala supramunicipal para lograr una mayor cohesión y equilibrio entre las distintas áreas que lo integran, terminando con la incomunicación del Litoral sur-occidental y mejorando la accesibilidad interna y externa del Litoral>> (Preámbulo); la definición de <<Actuaciones Estructurantes>> figura en el artículo 28 (<<Son Actuaciones Estructurantes aquellas que tienen un alcance supramunicipal, dando cohesión y vertebrando el territorio afectado de forma equilibrada. Las actuaciones enumeradas en los siguientes artículos del presente Título serán llevadas a cabo por las Administraciones competentes>>). La actora considera que este artículo es impreciso, pues no hace referencia a plazos, orden de ejecución, ni nada similar.

La alegación de la demandante carece de virtualidad y concreción, pues no pone de manifiesto que el precepto vulnere el Ordenamiento Jurídico en algún punto.

Tiene el carácter de <<estructurante>> la actuación viaria <<Autopista de peaje Cartagena-Vera. Obra del Ministerio de Fomento, que permitirá la accesibilidad desde Cartagena Sur al litoral Sur-Occidental (Águilas y Mazarrón) y la conexión con la zona oriental de Almería>> (artículo 30.1). Según la actora (Fundamento de Derecho XXVI de su demanda), no queda justificada esta nueva vía de alta capacidad, de acuerdo con lo reconocido por el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT), añadiendo que <<la construcción de una obra de este tipo, está causando una serie de impactos ambientales severos e irreversibles que están poniendo en serio riesgo el equilibrio de los valores ambientales presentes en la zona, que llevaron a la declaración de zonas protegidas a través de la Ley 4/1992>>; en apoyo de esta última apreciación, aporta la recurrente con su demanda (documento uno) <<Informe sobre las consecuencias ambientales que se derivan de la aplicación de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>>, cuyos autores son D. Miguel Angel Esteve Selma (doctor en Biología y Profesor Titular de Ecología de la Universidad de Murcia) y D^a. Julia Martínez Fernández (Doctora en Biología e Investigadora del Departamento de Ecología e Hidrología de la Universidad de Murcia). El informe, ratificado a presencia judicial, señala en su apartado 4.2, rotulado <<Impactos Ambientales derivados de la Actuación Estructurante Autopista de Peaje Cartagena-Vera>>, que esta autopista <<supondrá un elevado impacto ambiental y un gran consumo de espacio>>,



pero no queda clara y detallada la apreciación de los peritos (valorando el dictamen pericial según las reglas de la sana crítica-artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). No obstante, la Sala no podría llegar nunca, en rigor, a la conclusión a que parece llegar la actora, pero en el Suplico de su demanda, esto es, que <<se declare la nulidad del precepto concreto citado en el Fundamento Derecho XXVI>>, pues, en primer lugar, la demandante no cita en éste Fundamento ningún precepto concreto (a excepción del 28, pero este artículo contiene solamente la <<definición>> de las Actuaciones Estructurantes) susceptible de ser declarado nulo, ni tampoco concreta qué precepto jurídico vulnera el precitado artículo 30.1. En realidad, estamos en presencia de una decisión administrativa de carácter discrecional, que no puede ser controlada judicialmente, pues no persigue ningún fin contrario al Ordenamiento Jurídico ni ha sido desvirtuado el hecho determinante de la actuación viaria cuestionada por la demandante.

DUODÉCIMO.- <<Son Actuaciones Estratégicas aquellas que, situándose en una zona concreta del territorio, tienen la capacidad de desencadenar un proceso de mejora territorial que afecta al litoral y al conjunto de la Región de Murcia>> (artículo 31 de las DOT del Litoral de la Región de Murcia); tiene carácter estratégico (artículo 33) la actuación <<Marina de Cope, términos municipales de Lorca y Aguilas>> (artículo 33), que es definida en el artículo 34, concretándose sus <<características>> en el 35.

La demandante considera que en ningún momento se justifica la necesidad de utilizar la figura de la Actuación de Interés Regional (AIR), <<reservada para casos realmente excepcionales entre los que no se encuentra éste, que se podría haber regulado a través del planeamiento territorial regional y urbanístico municipal, de conformidad con el artículo 41.2 de la Ley 1/2001 del Suelo>>.

A este motivo de impugnación no dan concreta respuesta la Administración demandada ni tampoco las codemandadas (si acaso, en la contestación a la demanda, la Comunidad Autónoma y el Consorcio Marina de Cope parecen argumentar que la determinación de la <<cantidad>> de suelo que puede detraerse de alguna de las categorías de protección, es una decisión que entra dentro de los poderes discrecionales de la Administración).

El artículo 41.2 de la LSRM establece que la <<actividad territorial y urbanística directa y propia de la Comunidad Autónoma de Murcia se podrá realizar de forma excepcional mediante las Actuaciones de Interés Regional, aunque la forma ordinaria será el desarrollo de planes y programas o el planeamiento urbanístico>>.

El artículo 34, antes citado, da la siguiente <<definición>>: <<De conformidad con las previsiones contenidas en el Capítulo VI de la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia, se promoverá por la Administración Regional una actuación de Interés Regional en la zona de Marina de Cope, así como las conexiones con las infraestructuras necesarias, dando especial importancia a la creación de un nuevo acceso desde la Autopista Cartagena-Vera hasta la zona donde se desarrolle la



Actuación de Interés Regional. En todo caso, deberán respetarse las determinaciones de las presentes Directrices y Plan de Ordenación Territorial y en especial las recogidas en los artículos 62 y 63, correspondientes al Área Funcional del Litoral Sur-Occidental>>.

Señala el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en su dictamen 46/04 (invocado por la actora) que no se consignan en la Memoria las razones que justifican utilizar la forma excepcional de la AIR en lugar de ir a la forma ordinaria de desarrollo a través del planeamiento territorial regional y urbanístico municipal.

La no justificación expresa en la Memoria de esta AIR no puede determinar, como pretende la actora, la nulidad de los preceptos que dedican las DOT del Litoral de la Región de Murcia (artículos 33, 34 y 35) a este instrumento de ordenación del territorio, de carácter excepcional, pues del análisis de los mismos (uno de ellos, el 34, se remite al Capítulo VI de la LSRM) puede inferirse claramente dicho carácter.

Son de reproducir aquí los razonamientos expuestos en el fundamento jurídico séptimo relativos a la negativa de la Sala al planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional.

La actora, invocando el informe apartado con la demanda (documento uno), alega la existencia de impactos ambientales inasumibles. La alegación no puede prosperar, pues el dictamen es genérico en sus términos (apartado 4.1) y su lectura no acredita, con claridad, lo que en él se afirma.

DECIMOTERCERO.- Plantea la actora en su extensa demanda, las que denomina <<Cuestiones Relativas a las Áreas Funcionales>> (son Áreas Funcionales <<aquellas zonas del territorio que tienen un comportamiento socioeconómico homogéneo, así como elementos geográficos y físicos comunes que posibilitan una ordenación y desarrollo unitario>>, artículo 38 de las DOT del Litoral de la Región de Murcia).

La Disposición Adicional Tercera del Decreto 57/2004 preceptúa que <<no será de aplicación lo establecido en el artículo 43 de la normativa anexa al Decreto>> en los dos casos que la misma señala. El artículo 43 (<<Desarrollos turísticos>>), ubicado dentro del Título IV del Decreto (<<Áreas Funcionales>>), establece en su párrafo primero: <<Las Administraciones competentes establecerán que los nuevos desarrollos urbanísticos de uso global residencial que se lleven a cabo sobre suelo urbanizable sin sectorizar que tenga dicha clasificación a la entrada en vigor de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, deberán destinar un 25% como mínimo de su aprovechamiento a usos turísticos, exclusivamente establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos, pudiendo computar dentro de este porcentaje hasta un 5% de equipamientos turísticos. En los Municipios de Fuente Álamo y Torre Pacheco este porcentaje será de un 20%, pudiendo computar dentro de éste porcentaje hasta un 5% de equipamientos turísticos>>. Como antes quedó apuntado, la previsión del párrafo acabado de transcribir <<no será de aplicación>>, por imperativo de la Disposición Adicional Tercera, en los dos



casos siguientes: a) Para los suelos clasificados como urbanizables no sectorizados, que tengan aprobado inicialmente un Programa de Actuación Urbanística (PAU) antes de la entrada en vigor de las DOT_s y POT del Litoral de la Región de Murcia y b) para los suelos clasificados como no urbanizables, en los que se haya aprobado inicialmente su modificación a suelos urbanizables sectorizados antes de la entrada en vigor de las DOT_s y POT del Litoral de la Región de Murcia.

La actora considera que estas dos excepciones <<carecen de cualquier tipo de justificación, y suponen, el alejamiento, una vez más, del modelo que pretenden instaurar las DPOTL, al alzaprimar el turismo hotelero y de servicios respecto al de segunda residencia>>. Estas consideraciones que efectúa la demandante no significan que las excepciones citadas vulneren un precepto jurídico concreto, debiendo ser valoradas como críticas o desacuerdos y que no pueden afectar, en suma, a su conformidad con el Ordenamiento Jurídico (la demandante no concreta qué artículos, según ella, de las DOT, y del POT del Litoral de la Región de Murcia son inobservados por la Disposición Adicional Tercera); tampoco puede prosperar la crítica que realiza al párrafo segundo del artículo 43 (<<A partir de la adaptación de los Planeamientos Generales Municipales de Ordenación a la presente normativa podrán computarse desarrollos urbanísticos de un área a otra, a efectos de cómputo del porcentaje anteriormente citado>>). Si bien el precepto es poco preciso, ello no significa que contravenga el Ordenamiento Jurídico (tampoco la actora puntualiza en qué extremo concreto lo vulnera).

En los fundamentos jurídicos XXIX y XXX de su demanda, lleva a cabo la asociación recurrente diversas críticas o, incluso, recomendaciones de mejora de texto, dirigidas al Área Funcional del Campo de Cartagena-Mar Menor y al Área Funcional Litoral Sur-Occidental.

Así, en relación al artículo 58 (<<Suelo de Protección de la Cuenca Visual del Mar Menor>>), la demandante señala que <<resulta totalmente injustificado e inapropiado la poquísima relevancia que se otorga al Mar Menor en las DPOTL>>, añadiendo que el artículo, a pesar de señalar que <<El Mar Menor tiene un gran valor paisajístico>>, establece en su último párrafo, <<que no estarán incluidos en esta categoría los suelos urbanos y urbanizables sectorizados que tengan dicha clasificación a la entrada en vigor de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>>.

De nuevo, nos encontramos con unas meras divergencias u opiniones expresadas por la demandante que no acreditan que la normativa que cita sea contraria a Derecho.

Por otro lado, la salvedad del último párrafo del artículo 58 es consecuencia de que la nueva normativa no tiene carácter retroactivo.

El artículo 62 (<<Espacio costero>>), inserto en el <<Capítulo III Área Funcional Litoral Sur-Occidental>>, establece en su apartado 1 que <<para los nuevos asentamientos colindantes con el espacio costero, se reservará



una franja de 500 metros, medida desde el límite interior de la ribera del mar, para usos turísticos, situándose fuera de dicha franja la edificación destinada a uso residencial>>.

La demandante entiende que se debe establecer expresamente la prohibición de construcción alguna en la franja de protección, que será de 100 metros en general.

El área de los 500 metros reservada para usos turísticos, fijada en el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y de la planificación de la actividad turística (artículo 3.d de la Ley 11/1997, de 12 de Diciembre, de Turismo de la Región de Murcia) y dentro de las determinaciones que el artículo 26.2 de la LSRM considera pueden contener los Planes de Ordenación Territorial, no puede confundirse con la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre establecida por la Ley de Costas (artículo 23.1), para garantizar la protección del demanio, que recae sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, que puede ser ampliada por la Administración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente. La servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre se superpone a la franja de 500 metros para usos turísticos. En la zona correspondiente a la servidumbre de protección (100 metros) se prohíben con carácter general las edificaciones, sean para alojamientos turísticos, sean para segunda residencia.

DECIMOCUARTO.- La parte actora <<advierde una total falta de justificación>> de las <<Actuaciones recomendadas>> contenidas en el Anexo IV de la normativa, al que se remite el artículo 42 de las DOT del Litoral de la Región de Murcia (Fundamento Jurídico XXXI de su demanda).

En primer lugar, considera la demandante que la <<recomendación>> de que en <<los nuevos sectores urbanizables colindantes con zonas afectadas por las categorías de Suelo de Protección Paisajística, Suelo de Protección Geomorfológica por Pendientes y/o Suelo de Protección de Cauces, se incluya una parte de ellas como sistemas generales adscritos con la finalidad de incorporarlos al patrimonio público de suelo>>, es contraria al artículo 65.1. de la Ley 1/2001, que impone su clasificación como suelo no urbanizable de protección específica.

Las partes demandadas no han efectuado alegación alguna en relación a este motivo de impugnación esgrimido por la demandante.

En el Anexo IV, titulado <<Recomendaciones en las Áreas Funcionales>>, párrafo primero, se dispone que las Administraciones competentes tendrán en cuenta las recomendaciones que, en relación con sus intervenciones en el ámbito de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, se enumeran en él.

Entre las recomendadas <<con carácter general>>, se contiene la cuestionada por la actora.



El artículo 65.1 de la LSRM establece que <<Constituirán el suelo no urbanizable, con la categoría de suelo no urbanizable de protección específica, los terrenos, incluidos los de la Huerta tradicional de la Región de Murcia, que deben preservarse del proceso urbanizador, por estar sujetos a algún régimen específico de protección incompatible con su transformación urbanística, de conformidad con los instrumentos de ordenación territorial, los instrumentos de ordenación de recursos naturales y la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, para la prevención de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público>>.

La <<recomendación>>, de <<carácter general>>, de <<Que (sic) los nuevos sectores urbanizables [debe entenderse en los nuevos sectores urbanizables] colindantes con zonas afectadas por las categorías de Suelo de Protección Paisajística, Suelo de Protección Geomorfológica por Pendientes y/o Suelo de Protección de Cauces se incluya una parte de ellas como sistemas generales adscritos con el objetivo de su incorporación al patrimonio público de suelo>>, se opone a lo previsto en el apartado 1 del artículo 65 de la LSRM, en cuanto a la exigencia de su clasificación como suelo no urbanizable, dado que la Administración Autonómica, basándose en la habilitación que le confiere dicho precepto legal, ha establecido en un instrumento de ordenación territorial, <<Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>> (Decreto 57/2004), esas <<categorías>> de <<suelos protegidos>> (artículo 6º) que se citan en la <<recomendación>>, pero las categorías de suelo no urbanizable de protección específica no pueden confundirse con los <<sistemas generales>> determinantes del desarrollo previsto conforme a lo establecido en los artículos 98.b y 102 de la LSRM.

Procede, pues, declarar la nulidad de pleno derecho de la mencionada <<recomendación general>> por vulnerar la LSRM, en su artículo 65.1.

Y en cuanto a las alegaciones de la demandante referentes a las Subáreas Cartagena-La Unión (considera la Asociación recurrente, necesaria la previsión de un centro sanitario), La Manga-Cabo de Palos (se muestra contraria la actora a la recomendación del fomento de actuaciones turísticas en El Vivero, Veneciola y Calarreona y al desarrollo de usos turísticos en Puerto Mayor) y Cartagena-Mazarrón (por discrepar con que se recomiende la construcción de varios puertos deportivos-entre el Puerto de Mazarrón y la Azohía, estando pendiente el Plan Regional de Instalaciones Náutico-Deportivas, en la Casica Verde, Puntas de Calnegre...), cabe señalar que tales alegaciones no suponen vulneraciones del Ordenamiento Jurídico.

DECIMOQUINTO.- Plantea la actora las que denomina <<cuestiones relativas al incumplimiento de instrumentos supraestatales referidos a la ordenación el territorio>>. En primer término, afirma que las DPOTLRM se apartan de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio el 20 de Mayo de 1983, debido a su falta de globalidad (por basarse en un interés exclusivamente urbanístico) y a su falta de prospectiva. En segundo lugar, sostiene la demandante que las DPOTLRM, en relación con el Programa

Demostración sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras, desarrollado por la Comisión Europea, no ha conseguido una integración horizontal ni vertical. Añade también la demandante, que las DPOTLRM no hacen referencia alguna a consideraciones de tipo social, invocando en pro de esta afirmación, el informe aportado con la demanda (documento número 2) elaborado por D. Andrés Pedreño Cánovas, Doctor en Sociología y Profesor Titular de Sociología de la Universidad de Murcia y por D. Pedro Baños Páez, Doctor en Sociología y Profesor de Sociología de la misma Universidad.

En cuanto a estas consideraciones y críticas de la actora (no reveladoras de que las DPOTLRM infrinjan el Ordenamiento Jurídico), carentes en gran parte de concreción, y a las alegaciones de la misma consistentes en que las DPOTLRM son contrarias a un <<desarrollo sostenible>>, cabe señalar que la ordenación del territorio guarda relación con el medio ambiente, a través del concepto de <<desarrollo sostenible>> (al <<desarrollo sostenible>> se refiere el artículo 1 de la LSRM). El concepto de <<desarrollo sostenible>> no lo recoge la Constitución Española expresamente.

El Tratado de la Unión Europea, sí acoge expresamente entre sus objetivos el desarrollo sostenible (artículo 20), al afirmar que la Unión Europea tendrá como objetivo <<promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible>>. El desarrollo sostenible, de acuerdo con alguna declaración del Tribunal Constitucional, lleva a la necesidad de que el desarrollo económico sea respetuoso con el medio ambiente, ponderándose adecuadamente y compaginándose ambos bienes constitucionales (el medio ambiente -artículo 45 CE- y el desarrollo económico- artículos 40 y 130). El examen del Decreto sometido al enjuiciamiento de esta Sala nos lleva a la conclusión de que en las DPOTLRM se concede total prevalencia a los valores ambientales, como resulta del Anexo V.I en el suelo calificado como de <<Protección Ambiental>> (una de las <<categorías>> de Suelos Protegidos) y cualquier uso posible de este suelo se deja a lo que los instrumentos ordenadores de los recursos naturales regulen (PORN, Plan Rector de Uso y Gestión y normativa sectorial aplicable); en el Suelo de <<Protección Paisajística>> solamente se autoriza el uso turístico aislado, la industria extractiva subterránea e infraestructura, según el mencionado Anexo; en otras zonas del ámbito territorial de las DPOTLRM se trata de fomentar, como apunta la Administración, el desarrollo económico y social, estableciendo <<cabeceras>> para la atención de los habitantes de las zonas adyacentes (Cartagena y Aguilas), según se recoge en el Anexo. Y esta conclusión supone que el concepto de <<desarrollo sostenible>> no es ajeno a la normativa impugnada en el presente recurso.

DECIMOSÉPTIMO.- D. Higinio Pérez Mateos se personó como demandado al amparo del artículo 21 de la LRJCA.

En su contestación a la demanda señala que <<consta el cumplimiento del procedimiento administrativo, con incorporación del Estudio de Impacto Territorial>>, que se <<observan los respectivos informes sectoriales>> y que <<se adiciona la Memoria, y de esta forma la motivación del instrumento de ordenación queda justificada>>; alegaciones que, en general, pueden



compartirse, pero en el apartado segundo de su escrito, dicho codemandado enumera y detalla las que califica como <<vulneraciones del marco legal superior de la ordenación territorial>>, originadas por las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia.

Como declara el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) en su Sentencia de 21 de Mayo de 1997 (recurso de apelación 12376/1991), no le es lícito procesalmente a la parte codemandada venir al proceso como tal, con la misión de defender el acto impugnado (aquí Decreto), y convertirse sorpresivamente en recurrente para atacar algunos artículos de la normativa que ha impugnado la parte demandante.

Por ello, esta Sala no puede examinar o enjuiciar las cuestiones que el codemandado plantea en las que expresa su concreta divergencia con las DPOTLRM.

DECIMOCTAVO.- Todo lo anteriormente razonado conduce a estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación <<Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral>> contra el Decreto nº 57/2004, de 18 de Junio, por el que se aprueban las <<Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia>>, declarando la nulidad de pleno derecho de la <<recomendación>> de <<carácter general>> a la que se hace referencia en el Fundamento Jurídico Décimocuarto; y sin que proceda la imposición de costas (artículo 139.1 de la L.R.J.C.A.).

En atención a todo lo expuesto, **Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,**

F A L L A M O S

1) Se rechaza la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración y las codemandadas (Fundamento de Derecho Primero).

2) Estimamos parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por INICIATIVA CIUDADANA Y PROFESIONAL PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL LITORAL contra el Decreto nº 57/2004, de 18 de Junio, por el que se aprueba las DIRECTRICES Y PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL DEL LITORAL DE LA REGION DE MURCIA y declaramos, por su disconformidad con la LSRM (artículo 65.1), la nulidad de pleno derecho de la <<Actuación Recomendada>> en el Anexo IV de la Normativa cuyo texto es el siguiente: <<Que los nuevos sectores urbanizables colindantes con zonas afectadas por las categorías de Suelo de Protección Paisajística, Suelo de Protección Geomorfológica por pendientes y/o Suelo de Protección de Cauces se incluya una parte de ellas como sistemas generales adscritos con el objetivo de su incorporación al patrimonio público de suelo>>.



3) Desestimamos las demás pretensiones de nulidad deducidas por la actora, por ser conforme al Ordenamiento Jurídico el resto de la Disposición aquí impugnada.

4) Sin costas.

Notifíquese la presente Sentencia a las partes a las que se les hará saber que no es firme y contra la misma se puede interponer recurso de casación para ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, y a preparar ante esta Sala sentenciadora en el plazo de diez días a contar desde el siguiente a su notificación.

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN: En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr/a. Magistrado que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.

DILIGENCIA: Seguidamente se procede a cumplimentar la notificación de la anterior resolución. Doy fe.

