

EL DEBILITAMIENTO DE LAS FUNCIONES TERRITORIALES, URBANÍSTICAS Y AMBIENTALES EN VIRTUD DE LA PANDEMIA EN MURCIA (*) (**)

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

«Sed dominus Yrnerius... coepit per se studere in libris nostris, et studendo coepit docere in legibus, et ipse fuit maximi nominis et fuit primus illuminator scientiae nostrae; et quia primus fuit qui fecit glosas in libris vestris, vocamus lucerna iuris».

Odofredo (S. XIII), ad D. 1.1.6

«La ley es un conjunto de arbitrariedades reunidas en un código y consagradas por las costumbres de cada época. ¿Me entiende, padre? Cosa de profesionales».

Jaume CABRÉ (1991), Señoría

SUMARIO: I. ALGUNOS RASGOS DE ESTE PERIODO PANDÉMICO DURANTE EL QUE SE LLEVAN A CABO LAS MODIFICACIONES NORMATIVAS: CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS A MODO DE CONTEXTO.- II. ALGUNAS MODIFICACIONES EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES DE LA CARM QUE INTRODUCE LA LEY 5/2020, DE 3 DE AGOSTO, DE MITIGACIÓN DEL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL COVID-19 EN EL ÁREA DE MEDIO AMBIENTE: 1. Introducción. 2. Análisis individualizado de las modificaciones incorporadas a la LPAI por la ley 5/2020: A) La restricción de la participación de asociaciones ambientalistas. B) La incorrecta confusión entre «persona jurídica» y «órgano administrativo» y el rebajado protagonismo de la Consejería de medio ambiente. C) El formato electrónico de la documentación. D) Un retoque de la naturaleza, extensión y contenidos de las directrices, planes y programas de protección del medio ambiente. E) El intento de atenuar los incumplimientos en materia de suelos contaminados. F) La dilución de la diferencia de régimen jurídico entre las modificaciones sustanciales y no sustanciales de las actividades contaminantes.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 08/04/2021 y evaluado favorablemente para su publicación el 21/09/2021.

(**) Este trabajo tiene su origen en las notas que elaboré para preparar mis comparecencias en sede de audiencia legislativa ante la Comisión de Política territorial, medio ambiente, agricultura y agua de la Asamblea regional de Murcia que tuvieron lugar los días 18 y 30 de junio de 2020.

Se ha realizado en el marco del proyecto «La efectividad del Derecho ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia —EDAMur— (Ref. 20971/PI/18), financiado por la CARM a través de la convocatoria de Ayudas a proyectos para el desarrollo de investigación científica y técnica por grupos competitivos, incluida en el Programa Regional de Fomento de la Investigación (Plan de Actuación 2019) de la Fundación Séneca, Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia.

G) La reducción o eliminación de requisitos administrativos. H) Una nueva alteración del régimen jurídico de la modificación de actividades: el precio medioambiental de la crisis. I) Los confusos cambios de redacción para acabar confesando que no se exige nada más que lo que establezca la legislación básica. J) El debilitamiento de la posición institucional de los órganos ambientales de la CARM. K) Un retoque a la información pública en el procedimiento de AAI. L) El progresivo acortamiento de los plazos para la emisión del informe municipal. M) El tortuoso camino hacia la nada: las autorizaciones ambientales en la CARM. N) ¿Cómo facilitar al máximo la modificación de actividades?: el nuevo art. 47 en relación ¿sistemática? con la redacción dada al art. 22 LPAI. Ñ) La regresión en materia de evaluación de impacto ambiental. O) La nueva regulación de la evaluación ambiental estratégica: los inexplicados vaivenes de las sucesivas reformas.

3. Conclusiones parciales y provisionales sobre el alcance de la reforma de la LPAI realizada: desordena que algo queda...– III. LA DESREGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL URBANISMO: LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2020: 1. El proteico contenido de la Ley 2/2020 encuentra su leit motiv en la desregulación de diversos sectores de intervención administrativa. 2. La reforma de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia: A) ¿Una reforma en sentido ambiental?: las «nuevas» finalidades atribuidas a la actividad administrativa en materia urbanística. B) La eliminación de los instrumentos de coordinación interadministrativa: la supresión de la Comisión de Coordinación Política Territorial. C) La nueva posibilidad de planes municipales de ordenación de playas. D) La confusa ampliación del régimen transitorio en suelo urbanizable: modificación transitoria sólo a los —inconfesados— «efectos oportunos». E) La modificación de la tipología de los tipos de planes urbanísticos: el diablo está en los detalles. F) La disociación del PGMO de la EIA: lo urbanístico y lo ambiental se ponen de espaldas. G) Indeterminadas determinaciones para el suelo urbano en el PGMO, Planes parciales y especiales: los llamados «parámetros de ecoeficiencia» como soluciones para paliar los efectos climatológicos y para la renaturalización de las ciudades. H) La difuminación de la diferencia entre «reajustes» y «modificaciones estructurales» del planeamiento tiene, entre otras, consecuencias sobre su evaluación ambiental: forma y fondo se encuentran... I) La flexibilización de las licencias urbanísticas mediante la ampliación de los supuestos de declaración responsable. 3. Conclusiones sobre la reforma de la LOTURM llevada a cabo por la Ley 2/2020.– IV. BREVE CODA FINAL.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente estudio centra su análisis en las importantes modificaciones que se han llevado a cabo en la Región de Murcia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y protección del medio ambiente durante el año 2020. La complejidad y profundidad de los múltiples cambios operados determinan la necesidad de llevar a cabo un estudio sistemático que permita una necesaria reconstrucción futura del sistema jurídico en ámbitos tan esenciales para la defensa de la sostenibilidad en un contexto de agravamiento del cambio climático.

Palabras clave: ordenación del territorio; planes urbanísticos; procedimientos ambientales; evaluación ambiental; Covid19; regresión.

ABSTRACT: *The present study focuses its analysis on the important normative innovations on land planning and environmental protection manifested in the Region of Murcia (Spain) during the year 2020. The complexity and depth of many of these changes determine the need to carry out a systematic study that will hopefully enable a necessary future reconstruction of the legal system in areas so essential for the defence of sustainability in a context of worsening climate change.*

Key words: land planning; urban plans; environmental procedures; environmental assessment; Covid19; rollbacks.

I. ALGUNOS RASGOS DE ESTE PERÍODO PANDÉMICO DURANTE EL QUE SE LLEVAN A CABO LAS MODIFICACIONES NORMATIVAS: CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS A MODO DE CONTEXTO

Este tiempo quedará ya para siempre marcado por la epidemia causada por el virus que provoca la enfermedad Covid-19. El invierno de 2019 trajo este virus desde el Oriente y, desde comienzos de marzo de 2020, comenzamos a vivir en estado de alarma, confinados en nuestros domicilios con la esperanza de que disminuyera el número y la gravedad de los afectados. A partir de ese momento, se ha tratado de conseguir una complicada «nueva normalidad» (1), término que diluye los cambios que afectan a nuestro modo de vida anterior. Desde el punto de vista jurídico, se comprueba que las medidas adoptadas para la lucha contra la propagación del virus y para intentar disminuir el grave impacto que produce sobre la economía y la sociedad están obligando a redefinir algunas de las instituciones básicas de nuestro Derecho público (2). Podría decirse que al igual que el virus ha desnudado las debilidades de nuestro Estado social tras largos años de recortes aplicados durante la «Gran Recesión», del mismo modo, se han puesto de manifiesto las insuficiencias del arsenal jurídico requerido para amparar y dotar de garantías a las múltiples medidas que la emergencia de la crisis sanitaria y social requiere (3).

(1) LÓPEZ DE LA VIEJA, M. T. (2020), «La “nueva normalidad” no es tan nueva», *The Conversation*, 13 junio 2020 (accesible en <https://theconversation.com/la-nueva-normalidad-no-es-tan-nueva-140705>).

(2) Especialmente ilustrativa resulta la consulta de ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2021), 2020, *El año de la pandemia de la Covid-19 (Estudios jurídicos)*, Iustel, Madrid.

(3) La reciente STC 148/2021, de 14 de julio de 2021 al haber declarado inconstitucionales y nulos algunos de los preceptos del RD 463/2020, de 14 de marzo, que declaró el estado de alarma para la gestión de la situación sanitaria ocasionada por el Covid-19 impone con mayor grado exigencia esa necesaria revisión de los instrumentos jurídicos necesarios para combatir situaciones pandémicas. Para un análisis de las soluciones aplicativas que, en vista del fallo constitucional, de manera urgente se están intentando en relación a las sanciones impuestas durante el confinamiento vid. IZQUIERO CARRASCO, M. (2021), «La ejecución en el País

Este contexto enmarca el presente estudio (4) sobre las importantes y complejas modificaciones normativas que han tenido lugar en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, CARM) bajo la invocación de la lucha contra la pandemia y que han afectado a varias leyes regionales. Por una parte, el *Decreto-Ley 5/2020, de 7 de mayo, denominado de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de medio ambiente* tuvo como finalidad, de acuerdo a su propio preámbulo, «... estimular los canales para que los flujos económicos vuelvan a circular sin resistencias». La parte dispositiva del Decreto-Ley quedó estructurada en dos capítulos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. El capítulo I, compuesto por un artículo único, dividido en veintitrés apartados, modificó la *Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia* (en adelante, LPAI). Su capítulo II, compuesto igualmente por un artículo único, con un solo apartado, modificó el *Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido* (5). La disposición transitoria reguló, en fin, el régimen de los expedientes en tramitación en el momento de su entrada en vigor, mientras que las disposiciones finales primera y segunda previeron el desarrollo normativo de sus disposiciones. Fue finalmente tramitado y aprobado, con algunos errores, pequeñas correcciones y ligeros cambios, como *Ley 5/2020, de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de medio ambiente*.

Por otra, el *Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras* (6) aprobó medidas urgentes relativas al ámbito de las infraestructuras portuarias, el transporte, la vivienda y, sobre todo y a pesar del mutismo de su título sobre este núcleo esencial, el urbanismo y la ordenación del territorio. En concreto, su capítulo IV modificó la *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia* (LOTURM). Fue finalmente tramitado y aprobado como *Ley 2/2020, de 27 de julio, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras* (7).

Vasco del fallo del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad del Estado de alarma y sus efectos en el ámbito sancionador: una solución ingeniosa», en el blog «Seguridad pública, Derecho Administrativo y derechos fundamentales» (accesible en <https://seguridadpublicasite.wordpress.com/blog/>. Último acceso: 03/09/2021).

(4) Sobre las múltiples cuestiones tratadas al hilo de las presentes reformas legislativas existe una abundante y muy cualificada bibliografía. En el presente estudio valorativo con carácter general del sentido y alcance de las reformas operadas iremos dando puntual cuenta de las fuentes utilizadas para su elaboración, excusando lagunas o más que probables olvidos de otras aportaciones igualmente esenciales.

(5) *Vid. infra* p. 269 y nota 10.

(6) BORM, núm. 97, de 28 de abril de 2020.

(7) BORM, núm. 176, de 31 de julio de 2020.

Ambas normas llevan a cabo una profunda reforma de muchos de los instrumentos de planificación territorial y urbanística y de protección ambiental preventiva que contempla la legislación de la CARM. Su verdadero alcance e impacto sobre la realidad social y jurídica deberán ser objeto de detenidos análisis. En estos momentos, sin embargo, el carácter fragmentario de las múltiples modificaciones realizadas así como su deficiente técnica legislativa, unido a la falta de memorias, dictámenes, estudios, análisis o, en fin, informes que pudieran aportar algo de luz y que nos esclarecieran sobre la finalidad y el objeto de estas iniciativas impone al jurista académico la ardua y laboriosa tarea de intentar una minuciosa reconstrucción, de unir los hilos, de buscar correspondencias, simetrías, analogías, diferencias o similitudes respecto de reformas anteriores, que posibiliten dos cosas principalmente: por una parte, calibrar el verdadero efecto producido sobre las muy diversas figuras de planeamiento y sobre los instrumentos que permiten el control preventivo de actividades contaminantes y consumidoras de recursos naturales. Pero, en segundo lugar, esa labor de rastreo de las líneas evolutivas del ordenamiento jurídico ambiental —¡difícil tarea cuando los textos originales han sufrido tal cascada de derogaciones parciales y de modificaciones supuestamente urgentes que trastocan toda su sistemática y que, bajo la apariencia de simples retoques técnicos, implican en realidad la transmutación completa del sentido y finalidad originarios!— nos debe permitir seguir explicando el Derecho como sistema jurídico y, por tanto, transmitirlo a las generaciones venideras de modo que no se pierda la memoria, que no reine el desconcierto y la confusión que sólo aprovecha a quien, conocedor secreto de los arcanos escondidos de la norma, se erige en consecuencia en su exclusivo operador al servicio de aquellos sectores que precisen de su *expertise para el manejo estratégico que resulte preciso y, en cada caso, oportuno* (8).

Es por ello que el presente estudio adopta más bien la forma de glosa, al viejo estilo de los juristas medievales necesitados de reconstruir el ya lejano legado de los textos romanos, con la esperanza de que sea posible en un próximo futuro reconstruir alguno de los elementos esenciales del ordenamiento jurídico ambiental y de la ordenación del territorio y el urbanismo ante lo que se nos aparece, en el actual momento pandémico, como un conjunto de normas gravemente mutilado y carente de sistema (9). Ciertamente, este estudio podrá

(8) Sobre este apoderamiento de funciones públicas por consultoras privadas ha llamado con lucidez la atención GONZÁLEZ, J. (2021), «Contratos de consultoría y debilitamiento de las administraciones públicas», en el blog «Global Politics and Law» (accesible en <https://www.globalpoliticsandlaw.com/>). Último acceso: 03/09/2021).

(9) Reflexiones más generales, si bien limitadas a los textos aprobados como Decreto-Ley, en mis anteriores trabajos ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2020), «Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2020)», *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 1, pp. 1-24; (2020), «Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (segundo

ser complementado posteriormente con un análisis monográfico de aquellas cuestiones que, por su especial relevancia e interés, deban ser objeto de un tratamiento más específico.

II. ALGUNAS MODIFICACIONES EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES DE LA CARM QUE INTRODUCE LA LEY 5/2020, DE 3 DE AGOSTO, DE MITIGACIÓN DEL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL COVID-19 EN EL ÁREA DE MEDIO AMBIENTE

1. Introducción

La *Ley 5/2020, de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de medio ambiente* supone la transformación en ley sin apenas modificaciones del Decreto-ley 5/2020, de 7 de mayo, y lleva a cabo de nuevo una amplia reforma de la *Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (en adelante, LPAI) (10).

Lo cierto es que la LPAI, que en su día derogó la *Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia* (11), no

semestre 2020)», *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 2, pp.1-10; (2020), «A la sombra de la pandemia: La crisis climática como telón de fondo de las transformaciones actuales del derecho ambiental», *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 37, 2020 —Ejemplar dedicado a: Litigios climáticos: luces y sombras— (accesible en <https://huespedes.cica.es/gimadus/>); y, en fin, (2020), «Los riesgos de regresión ambiental en la era Covid-19. Un estudio de caso en la Región de Murcia», en SORO MATEO, B. / JORDANO FRAGA, J. / ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.s.) / PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. (Coord.), *Vulnerabilidad Ambiental y Vulnerabilidad Climática en Tiempos de Emergencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 123-154.

(10) Suprime también el art. 13 (cap. III – «Compatibilidad de los usos del suelo y condiciones para la edificación») del Decreto 48/1998, de 30 de julio, sobre protección del medio ambiente frente al ruido que preveía que «Todos los instrumentos de planeamiento de desarrollo para los suelos urbano y urbanizable situados junto a autopistas y autovías, cuya redacción se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, habrán de ser informados con carácter previo a su aprobación definitiva por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua a cuyo efecto contendrán una memoria ambiental que contemple el impacto acústico y las medidas para atenuarlo. El contenido de dicha memoria se atenderá a los criterios y directrices señalados en esta norma» (apdo. 1º). Y, en su apdo. 2º: «El informe de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua elaborado en cumplimiento del apartado anterior, prestará especial atención a la valoración y prevención del riesgo que los nuevos receptores, especialmente centros docentes y viviendas, pueden correr ante cada ubicación proyectada, las consecuencias ambientales para éstos y la conveniencia o no de realizar una modificación del planeamiento propuesto».

(11) La *Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio ambiente de la Región de Murcia* y la *Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia* formaban el núcleo de la protección jurídica del medio ambiente en la CARM hasta esos

supuso en modo alguno un impulso para colmar el evidente «déficit normativo ambiental» de la CARM (12) sino que, por el contrario, ha sufrido ella misma un calvario de derogaciones parciales y de modificaciones que la han dejado a día de hoy gravemente deformada y, en la práctica, virtualmente inaplicada.

En realidad, desde el mismo momento de su aprobación se puso en práctica una sistemática agenda normativa que la fue desactivando en sus

momentos. De la Ley del 92 subsisten algunos artículos, ya que, en su mayor parte, fue derogada por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (a su vez, sustituida por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia que, en esta ocasión, fue derogado por la LOTURM en 2015, a su vez profundamente modificada, entre otras, por el reciente D-Ley 3/2020).

Nunca más se supo del Anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad de la Región de Murcia, que llegó a presentarse en relevantes eventos sociales el 4 de marzo de 2011. También se hizo circular un Proyecto de Ley regional de Montes del que nunca más se supo. En la CARM mantiene de este modo su vigencia del periodo legislativo de los años 90 del pasado siglo la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial.

Un reciente Informe del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES) sobre «Patrimonio Natural y Biodiversidad: Situación Actual y Perspectivas» concluye con la necesidad de aprobar esta Ley de protección ambiental (accesible en <https://www.cesmurcia.es/cesmurcia/>).

(12) A nivel de Ley, carecen de desarrollo en la CARM las bases estatales establecidas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, la Ley 34/2007, Calidad del aire y protección de la atmósfera y, en fin, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En relación al medio marino está también pendiente de desarrollo la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino y, en lo que afecta a suelos contaminados, se detecta un incumplimiento de la obligación legal que la Ley 22/2011 dirige a la Administración regional en relación a la determinación de los valores genéricos de referencia (VGR) para la declaración de suelos contaminados, determinación que, en puridad, debería preceder a cualquier planificación en base a la cual se adopten decisiones sobre prioridades de restauración o se requiera a los propietarios de los suelos inventariados, que no contaminados en el sentido de que no han sido declarados, para que descontaminen o se hagan cargo de los costes de descontaminación. Carece por último también de desarrollo legislativo, conforme se señaló, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

En el nivel reglamentario, se detecta falta de desarrollo de las previsiones de la LPAI en materias como, entre otras, el establecimiento de valores límite frente a la contaminación (art. 9 LPAI), la regulación del Registro Ambiental de Actividades (art. 14 LPAI), la determinación de valores límite de emisión de la autorización ambiental integrada (art. 27, especialmente en sus apartados 2º y 3º LPAI), el establecimiento del régimen jurídico, la titulación exigible y la acreditación de los operadores ambientales (art. 134 LPAI).

Sobre este déficit normativo ambiental en la CARM vid. ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., «Retos y transformaciones del Derecho ambiental en el marco de la liberalización de servicios: la experiencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia», en CASADO CASADO, L. / FUENTES I GASÓ, J. R. / GIFREU FONT, J. (coords.), Prestación de servicios, Administraciones públicas y Derecho administrativo. Especial referencia al Derecho ambiental, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2012, pp. 465-502.

contenidos esenciales. De este modo, se puede reseñar como, el mismo año de su promulgación, la *Ley 13/2009, de 23 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos, tributos propios y medidas administrativas para el año 2010*, en su disposición derogatoria primera, derogó la disposición adicional octava LPAI, de modo que quedaban neutralizados los componentes tributarios de base impositiva ambiental que debían conformar el sustrato financiero de la anunciada «nueva» política ambiental. El año siguiente, la polémica *Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas* impuso drásticos recortes a la estructura administrativa de las CARM que afectó, de modo singular, a la Consejería de Medio Ambiente, frustrando así de nuevo su necesario fortalecimiento si debía estar en condiciones de acometer los nuevos y, sobre el papel, ambiciosos retos que la LPAI comportaba. Los intentos de escapar a la disciplina ambiental se hacen manifiestos con la aprobación de la *Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Fomento Económico en la Región de Murcia* que supone, de este modo, una modificación indirecta de la LPAI en cuanto a los denominados «Proyectos estratégicos» (Tít. III, art. 8 —«Régimen Jurídico de los proyectos estratégicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia») al dotárseles de un régimen jurídico excepcional y privilegiado que consigue, en gran medida, obviar los requisitos ambientales (13).

Por su parte, las *Leyes 5/2013, de 8 de julio, de apoyo a los emprendedores y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la Región de Murcia*; la *Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*; y la *Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública* prosiguen la senda de «simplificación administrativa» y de «eliminación de obstáculos burocráticos» que normalmente acompañan esta labor de deconstrucción del ordenamiento jurídico ambiental, proyectando una imagen negativa sobre sus efectos sobre la actividad económica y transformando sus instrumentos preventivos de control en meros trámites formales que, en la imagen que consigue transmitirse, sólo parecen responder a la voraz propensión de los funcionarios a dificultar el libre desenvolvimiento de las inconmensurables capacidades emprendedoras de una sociedad atenazada por lo que se dibuja como una pesadilla de tintes, en ese escenario que se quiere transmitir, entre orwelliano y kafkiano. La paradoja es que quien así razona lleva más de un cuarto de siglo al frente de esa misma

(13) Sobre esta cuestión vid. VERA JURADO, D. J. (2021), «Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico», *Revista General de Derecho Administrativo (Iustel)*, núm. 56 (accesible en <https://www.iustel.com/>).

Administración que, sin el fundamento que proporcionarían estudios, memorias o análisis, se lanza a deconstruir el edificio por el mismo construido.

En esta misma senda, la *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia* (en adelante, LOTURM) tuvo como su primer objetivo el de agilizar los trámites en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo. Se pretendió, en definitiva, como un objetivo primordial, que las actividades económicas cuya implantación precisara de licencias, conforme a otras disposiciones ya vigentes sobre liberalización de servicios, pudieran obtenerlas en el menor tiempo posible.

La voluntad del Ejecutivo regional de la CARM para impulsar y obtener posteriormente la convalidación parlamentaria de su agenda desreguladora se plasma en la *Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas*, que tenía su origen en el Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril (14). La aportación fundamental de esta norma consiste en la eliminación de la «autorización ambiental única» (en adelante, AAU), medida estrella de la LPAI y que nunca llegó a estar realmente en vigor (15). Por último, en esta sintética visión evolutiva sobre el régimen jurídico ambiental en la CARM, debe consignarse la aprobación de la *Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad, que formaba un pack con la Proposición de Ley, de 2 de julio de 2018, para la creación de la Agencia Regional de Clima y Medio Ambiente (ARCA)*, que finalmente no prosperó por la ruptura de los compromisos políticos que la sustentaban y que, en definitiva, venía a externalizar la gestión administrativa ambiental (16).

(14) Sobre el abusivo recurso a la figura del Decreto-Ley para justificar, en este caso, como «extraordinarias y urgentes» lo que no son sino ocasiones aprovechadas para ir plasmando en normas las concepciones previas y afianzando las agendas políticas desreguladoras vid. ÁLVAREZ CARREÑO, «A la sombra de la pandemia...», *op. cit.*

(15) En efecto, la LPAI, en su disposición transitoria 2ª («Adaptación al régimen de autorización ambiental única»), establecía el 31 de octubre de 2017 como el plazo a partir del cual serían exigibles sus requerimientos; incluso, su régimen sancionador solo sería aplicable a partir de esa misma fecha «si las instalaciones estuviesen funcionando antes de la entrada en vigor de la Ley». Se puede afirmar pues que, en puridad, la LPAI nunca llegó a aplicarse...

(16) Una crónica periodística sobre estas evoluciones en ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2019), «Resucitando al Arca», *Diario La Verdad*, de 6 de agosto de 2019 (accesible en <https://www.laverdad.es/>).

Vid. *infra* en este mismo estudio la referencia a la STC 161/2019, de 12 de diciembre (ponente: MONTOYA MELGAR), que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado contra esta Ley.

2. Análisis individualizado de las modificaciones incorporadas a la LPAI por la Ley 5/2020

En las siguientes líneas se aportará un análisis individualizado de las recientes modificaciones, siguiendo, a efectos de claridad expositiva, el mismo orden y numeración de la Ley 5/2020. La inexistencia de una memoria o de un proyecto de Ley dificulta, como se ha señalado *supra*, enormemente la comprensión de la finalidad y el alcance de cada una de las dispersas medidas que se van introduciendo en el texto de la LPAI que ha sido sometida a un bombardeo de reformas y amputaciones a lo largo de los últimos años que hace igualmente muy difícil el trazado de las vertiginosas evoluciones.

El propio preámbulo de la Ley 5/2020 proporciona algunas indicaciones de su orientación cuando, en un primer momento, destaca cómo la pandemia obliga a adoptar medidas que solucionen el grave problema social y económico que se ha generado. El núcleo de la fundamentación de las medidas de modificación de la Ley ambiental que incorpora queda sintetizado en el siguiente fragmento: *«Esta ley se centra en las medidas urgentes para tratar de ganar eficiencia en los procedimientos de evaluación y autorizaciones ambientales en la planificación administrativa, en la ordenación de usos del territorio y en la utilización de recursos naturales, garantizando a través de estos que, cuando dichas actividades puedan producir efectos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana, se tienen en cuenta los principios de acción preventiva y cautelar, mediante la prevención, corrección y compensación de los impactos en el medio ambiente, teniendo en consideración a su vez el cambio climático.»*

Siempre desde el principio constitucional del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como del deber de conservarlo y la obligación de los poderes públicos de velar 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».

De este modo, su cap. I, integrado por un único artículo, incorpora las modificaciones señaladas en cuya exposición seguiremos el mismo orden y numeración de la Ley:

A) La restricción de la participación de asociaciones ambientalistas

La primera modificación consiste en añadir un nuevo apartado 4 al art. 3 («Ámbito de aplicación») para introducir las definiciones «a los efectos de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas y la evaluación ambiental de proyectos» de «Administraciones públicas afectadas» (letra a), «público» (letra b) y «personas interesadas» (letra c). En concreto, respecto de esta última categoría precisa que se entenderá por tales a:

«1.º Toda persona física o jurídica que tenga la consideración de interesado según la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común.

2.º Cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumpla los siguientes requisitos:

I) Que tenga, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por el plan, programa o proyecto de que se trate.

II) Que lleven, al menos, dos años legalmente constituidas y vengan ejerciendo de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines recogidos en sus estatutos.

III) Que, según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que debe someterse a evaluación ambiental».

Como se puede apreciar la definición conecta directamente con las definiciones establecidas en el art. 2 en su relación con el art. 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Pero tampoco pasa desapercibido el modo en que se restringe el concepto definido en la legislación básica estatal al añadir que esos fines estatutarios «puedan resultar afectados por el plan, programa o proyecto de que se trate». Y no debe entenderse como una delimitación meramente territorial del alcance del plan, programa o proyecto puesto que esa delimitación ya se realiza en el requisito tercero. No se puede predecir el efecto restrictivo real de esta previsión, aunque se puede constatar la intencionalidad restrictiva al añadir ese plus de exigencia a las asociaciones de protección ambiental para poder atribuirles la condición de interesadas en un procedimiento ambiental en la CARM.

B) La incorrecta confusión entre «persona jurídica» y «órgano administrativo» y el rebajado protagonismo de la Consejería de medio ambiente

Se modifica el apdo. 1 del art. 5 («Cooperación y colaboración interadministrativa») cuando se prevé que «las administraciones públicas, así como sus distintos órganos, ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración, de acuerdo con el principio de lealtad institucional». La introducción de este añadido en un precepto que permanecía idéntico desde la versión original de la LPAI de 2009 resulta absolutamente incorrecta desde el punto de vista dogmático y sólo puede ser fruto de la volun-

tad legislativa de disciplinar a algún órgano regional (¿la Consejería de medio ambiente?) ignorando principios elementales de la organización administrativa.

Por otra parte, se modifica el apdo. 4 del art. 5 (17) para explicitar que no será en exclusiva la consejería con competencias en medio ambiente la que «... creará, mantendrá y pondrá a disposición de las distintas administraciones intervinientes en los procedimientos de evaluación o autorizaciones ambientales una plataforma informática que permita la transmisión de documentación y actos administrativos relativos a los mismos, su seguimiento y su acceso público, según determine la normativa sectorial aplicable, a través de internet en el tiempo y forma establecidos en la normativa aplicable, con la excepción, en su caso, de los datos que gocen de confidencialidad», sino que esta función la desarrollará «... en colaboración con la consejería competente en informática». Este añadido es la única modificación del precepto que resulta coherente con la intencionalidad de rebajar el ya escaso protagonismo de la consejería ambiental.

C) El formato electrónico de la documentación

Se introduce un nuevo art. 5 bis por el cual se exige el formato digital de toda la documentación que se incorpore a los procedimientos regulados por la Ley.

D) Un retoque de la naturaleza, extensión y contenidos de las directrices, planes y programas de protección del medio ambiente

La cuarta modificación anunciada en la Ley como que modifica «los puntos 1, 2 y 4, y se elimina el punto 3, renumerando correlativamente el punto 4 como punto 3, del artículo 8», en realidad no hace tal y mantiene en apdo. 3º como preveía el Decreto-Ley. Este error resulta expresivo de la deficiente técnica normativa y de la baja calidad técnica que luce toda esta apresurada reforma.

Las modificaciones de este art. 8 («Directrices, planes y programas al servicio de la política de protección del medio ambiente») se concretan en las siguientes:

(17) La Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad ya había procedido a añadir un nuevo apartado cuarto a este precepto para establecer que: «De conformidad con legislación básica estatal reguladora del procedimiento administrativo común, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

El órgano peticionario de un informe facultativo deberá fundamentar la conveniencia de solicitarlo y señalar el plazo para su emisión. De no emitirse el informe en el plazo señalado y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora se podrá proseguir las actuaciones».

— Se elimina del apdo. 1º la referencia al «*corto y medio plazo*» como marco temporal para que las directrices de protección del medio ambiente definan los principios rectores que han de guiar la política regional en materia de calidad ambiental. No se entiende muy bien la eliminación, pero lo cierto es añade indeterminación a los criterios de la política ambiental regional que quedan ahora sin ninguna referencia temporal.

— En relación al ámbito de los planes de protección del medio ambiente, se modifica la referencia en el apdo. 2º a su «*ámbito territorial o sectorial*» para sustituir la expresión por «*planes integrales o sectoriales de protección del medio ambiente*». En definitiva, eliminar la calificación de «*territorial*» para los planes ambientales de modo que se configure, como efectivamente se intenta, un régimen jurídico distinto y separado de los planes ambientales de los de ordenación del territorio y urbanísticos.

— El erróneamente anunciado como desaparecido apdo. 3º elimina la referencia a que los planes ambientales puedan tener por objeto «*localizar instalaciones o actividades, o contengan limitaciones o determinaciones vinculantes*». En la nueva redacción «*Las directrices, planes y programas del medio ambiente, incluidos los planes autonómicos en materia de residuos, contaminación acústica, o de calidad del aire o contaminación atmosférica, tendrán la consideración de instrumentos de ordenación del territorio cuando tengan por finalidad la regulación de actividades y la coordinación de políticas urbanísticas y medioambientales con incidencia territorial que deban prevalecer sobre otros instrumentos de ordenación del territorio de rango inferior y planeamiento urbanístico, debiendo ajustarse en estos casos a lo establecido en la legislación territorial y urbanística vigente en cuanto tipología, naturaleza, alcance y procedimiento de elaboración y aprobación*».

Tres precisiones adicionales sobre esta nueva redacción: por una parte, la inclusión de los planes de residuos, contaminación acústica, calidad del aire o contaminación atmosférica viene a ser un sucedáneo a modo de desarrollo legislativo de las bases estatales en materias todavía a día de hoy carentes de un verdadero tratamiento por el legislador regional en cumplimiento de la competencia asumida para su desarrollo y eventuales normas adicionales de protección. Por otra parte, repárese en el añadido «*y planeamiento urbanístico*» para subrayar la remisión a la ley urbanística del régimen jurídico de la planificación ambiental cuando ose traspasar ese límite. Por último, la expulsión de los planes, directrices y programas de protección medioambiental (incluidos los de ruidos, residuos, contaminación atmosférica) de la categoría de instrumento de ordenación territorial determina que los planes ambientales no puedan afectar a la ordenación territorial y consecuentemente esta *sensu contrario* podrá hacerse sin tener en cuenta las zonificaciones, zonas de exclusión o las protecciones impuestas por estos planes.

E) El intento de atenuar los incumplimientos en materia de suelos contaminados

La modificación del apdo. 1º del art. 9 («*Establecimiento de valores límite frente a la contaminación*») se limita a añadir respecto de la redacción original una referencia a los «*niveles genéricos de referencia*» y a «*suelos*» a modo, de nuevo, de paliativo a la falta de desarrollo legislativo en estas materias en el ámbito de la CARM. Cabe realizar algunas precisiones: por una parte, la expresión «*niveles genéricos de referencia*» carece de desarrollo jurídico y no se indican los parámetros que se van a tener en cuenta, incurriendo por tanto en una grave imprecisión. Por otra, la nueva redacción, en las escasas ocasiones en que alude a las mejores técnicas disponibles (MTD), no precisa ni la forma ni los instrumentos que se van a tener en cuenta para la determinación de los valores límites ni los niveles genéricos de referencia (18).

F) La dilución de la diferencia de régimen jurídico entre las modificaciones sustanciales y no sustanciales de las actividades contaminantes

En relación a los «*deberes de los titulares de instalaciones y actividades*» contemplados en el art. 12 LPAI se otorga una nueva redacción a la letra d) que hace desaparecer la distinción entre «*modificaciones sustanciales*» y «*no sustanciales con efectos sobre el medio ambiente*» en relación con el deber de comunicarlas al órgano competente para otorgar las autorizaciones ambientales autonómicas o la licencia de actividad. Nos aventuramos a interpretar que esta desaparición del término «*modificación sustancial*» debe ser la causa de que ahora el deber se concrete en «*comunicar o solicitar autorización, según proceda*» (19).

G) La reducción o eliminación de requisitos administrativos

El art. 15 («*Coordinación con el régimen aplicable en materia de industria, energía y minas*») resulta modificado en dos apartados. En el primero se añade «o la presentación, en su caso, de declaración responsable o comunicación» en coherencia con la expansión de estas figuras a supuestos donde antes se exigía

(18) El Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación regula de una forma mucho más precisa los parámetros de determinación de la Mejor Técnica Disponible (MTD). Vid. REVUELTA PÉREZ, I. (2019), «Mejores técnicas disponibles: un singular sistema de regulación ambiental», *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1, pp. 1-34 (accesible en <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/index>).

(19) Vid. *infra* en este estudio el apdo. II.2.8 sobre modificación de actividades.

autorización administrativa. Además, se ponen al día en este mismo apdo. las referencias a la Ley del Sector Eléctrico (antes, Ley 54/1997 y, ahora, Ley 24/2013) y a la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (antes, LO 1/1992, de 21 de febrero y, ahora, LO 4/2015).

Por otra parte, se suprime el apdo. 2º que señalaba que «*En el caso de otras instalaciones o actividades no sujetas a autorización industrial, el otorgamiento de la licencia de actividad o su modificación, cuando resulte exigible, precederá a la inscripción en el Registro de Establecimientos Industriales de las industrias sometidas al régimen de comunicación por el Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, de liberalización en materia de instalación, ampliación y traslado de industrias, y su normativa de desarrollo*». Debemos suponer que se elimina la necesidad de obtención de la licencia como requisito para la inscripción en dicho Registro.

En definitiva, esta sustancial rebaja de las exigencias ambientales para las actividades industriales consiste en una transformación del papel de la Administración Pública que, en muchas ocasiones, se limita a ser la destinataria de una simple declaración responsable. Para otras actividades industriales no sujetas a autorización industrial, en segundo lugar, suprime la necesidad de licencia de actividad previa para que puedan ser inscritas en el registro de actividades.

H) Una nueva alteración del régimen jurídico de la modificación de actividades: el precio medioambiental de la crisis

El art. 22 relativo a la «*modificación de la instalación o actividad*», sucesivamente modificado desde su versión original en 2009 en los años 2014 (20), 2016/2017 (21) y 2018 (22) viene a ser objeto de nuevo de una profunda modificación que afecta a sus apdos. 1 a 5 y al 6 y 7 que se eliminan (23).

(20) Disposición final 2. 1 de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

(21) Art. 3. 4 del Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas. Posteriormente incorporado con la misma numeración a Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas.

En el presente estudio nos referimos en ocasiones a la «*reforma 2016/2017*» como modo de sintetizar estos cambios.

(22) Art. 23. 4 de la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad.

La STC 161/2019, de 12 de diciembre, declara que no es inconstitucional siempre que sea interpretado en los términos de su FJ 7º.

(23) El Decreto-Ley 5/2020 anunciaba también la eliminación de un apdo. 8º que, sin embargo, no constaba en ninguna de las diferentes versiones de la Ley.

Se pueden tratar de sintetizar las modificaciones realizadas en el siguiente sentido:

— En el apdo. 1º se define ahora qué debe entenderse por modificación (*«Se considerará que se produce una modificación en la instalación cuando, en condiciones normales de funcionamiento, se pretenda introducir un cambio no previsto en la autorización ambiental originalmente otorgada, que afecte a las características, a los procesos productivos, al funcionamiento o a la extensión de la instalación»*) para, a continuación, clasificarlas en «sustanciales» y «no sustanciales», que era a lo que se limitaba este apdo. en su redacción original.

El cambio puede tener su trascendencia en la medida en que parece interpretar que, cuando las modificaciones estuvieran previstas en la autorización inicial, estas ya no se considerarán modificaciones a los efectos de aplicar este régimen jurídico. Es decir, serían modificaciones materiales, reales u objetivas, pero no modificaciones formales o jurídicas al quedar así cubiertas por esta redacción.

— El apdo. 2º se limita ahora a afirmar que a las instalaciones sometidas a la AAI se les aplicará el régimen jurídico relativo a sus posibles modificaciones previsto en la legislación básica del Estado.

— El apdo. 3º, del mismo modo, se limita a afirmar que *«Las modificaciones de instalaciones sujetas a autorización ambiental sectorial precisarán de autorización del órgano autonómico competente en todo caso»*.

— El apdo. 4º establece los requisitos para que una modificación pueda considerarse «no sustancial»: *«a) Cuando se trate de instalaciones de tratamiento de residuos: i) Aquellas que supongan una modificación de maquinaria o equipos, pero no impliquen un proceso de gestión distinto del autorizado. ii) Las que supongan el tratamiento de residuos de características similares a los autorizados, siempre que no impliquen un incremento del 25% en la capacidad de gestión de residuos peligrosos, del 50% en la capacidad de gestión de residuos no peligrosos o procesos de gestión distintos de los autorizados; b) Para instalaciones que conlleven actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (grupos A y B) aquellas que supongan una modificación o reemplazo de maquinaria, equipos o instalaciones por otras de características similares, siempre que no suponga la inclusión de un nuevo foco A o B que suponga un incremento superior al 35% de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que siguen en la autorización o del total de las emisiones atmosféricas producidas; c) En las actividades que generen vertidos tierra-mar, aquellas que no supongan un incremento superior al 25% del caudal de vertido o del 25% de la concentración de cualquier sustancia contaminante, y, en todo caso, siempre que no se introduzcan nuevos contaminantes ni se superen los valores límite de emisión establecidos en la autorización original; d) En todo caso las modificaciones que no modifiquen o reduzcan las emisio-*

nes, vertidos o capacidad de gestión de residuos de las instalaciones citadas en los apartados a), b) y c) anteriores».

La novedad estriba, respecto de la reforma realizada en 2018 que fue la que ya reinterpretó al alza las posibilidades de incremento del impacto contaminante de la instalación sin que se considerara modificación sustancial, en añadir como no sustancial la modificación que suponga hasta un 25 % más del caudal de vertido o de un 25 % más de concentración de alguna sustancia contaminante.

— Por último, el apdo. 5º se limita a establecer que el resto de modificaciones deben ser consideradas sustanciales.

Tres reflexiones adicionales deben hacerse en relación a esta modificación. La primera deriva del hecho de la ampliación de los supuestos en los que una modificación que incrementa de manera significativa el impacto ambiental no sea considerada, sin embargo, sustancial. La segunda, en la misma línea, destaca la eliminación de la previsión que se contenía en el apdo. 7º por la que *«Cuando la modificación por sí misma esté sometida a evaluación ambiental de proyectos, la modificación se considerará sustancial en todo caso»*. Por último, denunciar que la posibilidad de estos incrementos de contaminación se posibilita sin la necesaria referencia a las mejores tecnologías disponibles. En este sentido, el art. 7 —*Valores límite de emisión y medidas técnicas equivalentes*—, en su apdo. 5º, del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, establece que: *«Esta excepción podrá invocarse solamente si se pone de manifiesto mediante una evaluación que la consecución de los niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles tal y como se describen en las conclusiones relativas a las MTD daría lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados en comparación con el beneficio ambiental debido a: a) La ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación de que se trate; o b) Las características técnicas de la instalación de que se trate»* (24).

I) Los confusos cambios de redacción para acabar confesando que no se exige nada más que lo que establezca la legislación básica

El art. 26 LPAI ve modificada la definición de su objeto que, en su redacción original rezaba *«autorizaciones que incorpora la autorización ambiental*

(24) El legislador regional reincide en sus intentos de sortear los límites impuestos por la legislación ambiental básica del Estado. Se debe recordar que el art. 23. 4 de la *Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad*, en cuanto modificaba este art. 22 LPAI fue objeto de impugnación ante el TC (Recurso de inconstitucionalidad 878/2019) que fue resuelto en su Sentencia 161/2019, de 12 de diciembre (Ponente: MONTÓYA MELGAR). Vid. en concreto, su FJ 7º.

integrada» y que pasa ahora a denominarse «*condiciones de la autorización ambiental integrada*». Este cambio de denominación anuncia la modificación de sus apdos. 1º (25) y 2º y el añadido de un nuevo apdo. 4º (26).

Sin embargo, en verdad el apdo. 2º no resulta modificado y permanece en su redacción original (27), en un nuevo error que viene a constatar la deficiente técnica normativa y la improvisación de esta nueva reforma de la ley ambiental de la CARM.

A fuer de ser exhaustivos, se puede destacar la modificación de la redacción del apdo. 1º que ahora precisa que la AAI conlleva el otorgamiento de la autorización además de las de residuos y vertidos a las aguas continentales y litorales, la de «*los vertidos al sistema integral de saneamiento*» y, sobre contaminación atmosférica, viene a expresar la necesidad de obtener también la autorización «... *así como las determinaciones de carácter ambiental en*

(25) La nueva redacción de este apdo. 1º del art. 26 LPAI representa en realidad una transposición, con cuatro ligeros añadidos, de la letra b) del apdo. 1º del art. 11 – «*Finalidad de la autorización ambiental integrada*»— del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación: «... *integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles*» (el subrayado es nuestro).

Podríamos preguntarnos por qué no se reproduce también la letra a) de ese mismo apartado 1º del art. 11, según el cual: «1. *La finalidad de la autorización ambiental integrada es: a) Establecer todas aquellas condiciones que garanticen el cumplimiento del objeto de esta ley por parte de las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que asegure la coordinación de las distintas Administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares*». Quizás porque ello conllevaría el reconocimiento de que la eliminación de la «autorización ambiental única» (AAU) que se llevó a cabo mediante el D-L de 2006, luego transformado en Ley 2017 de liberalización, supone un retroceso en esa línea de actuación. El motivo alegado entonces, de acuerdo con el Preámbulo de la ley de 2017, hace referencia a que se había comprobado que al promotor se le generaban cargas porque las AAPP se cruzaban los documentos y que era preferible para el promotor gestionar dos procedimientos separados, uno ante la Administración regional y otro ante la municipal.

(26) No se ve afectado el apdo. 3º: «*La autorización ambiental integrada podrá establecer condiciones que resulten precisas para la restauración del espacio afectado una vez producida la cesación de la explotación, en particular mediante la adopción de las medidas necesarias para evitar los riesgos de contaminación*».

(27) Art. 26. 2: «*La autorización ambiental integrada se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deban exigirse para la ocupación o utilización del dominio público, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente en materia de aguas y costas y demás normativa que resulte de aplicación*».

materia de contaminación atmosférica, incluidos las referentes a los compuestos orgánicos volátiles» cuando en la redacción original de la LPAl se aludía simplemente a que la AAl incluía la autorización de «... actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera».

En definitiva, en nuestra consideración, el núcleo esencial de esta modificación se resume en afirmar que *«Mientras la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el ámbito de sus competencias no desarrolle las normativas sectoriales que afectan a las materias objeto de autorización ambiental integrada en la implantación de instalaciones o actividades, la consejería competente en medio ambiente no exigirá otras autorizaciones o requisitos normativos distintos a los establecidos por la legislación estatal sectorial que en cada caso corresponda y por esta ley»* (apdo. 4º). La pregunta es: ¿Y cuáles son los que exige esta Ley?... En realidad, en este último apartado la CARM renuncia —si se intenta escudriñar el subtexto— a imponer exigencias ambientales para instalaciones o actividades para los que no existe desarrollo normativo autonómico.

J) El debilitamiento de la posición institucional de los órganos ambientales de la CARM

En relación a la *«solicitud de AAl»* el art. 31, ya modificado en los años 2014, 2016/2017 y 2018 mediante la legislación a que se ha hecho *supra* referencia, viene de nuevo a recibir nueva redacción para expresar, en definitiva, que el legislador regional se remite *in toto* y exclusivamente a la legislación estatal básica, sin especificar como hacía la redacción de la LPAl original (apdo. 1º) (28) y, por otra parte, facilitar al promotor la presentación de la documentación para la obtención de la AAl al permitirle hacerlo, cuando el proyecto esté sujeto a EIA simplificada autonómica, en un momento posterior a que se haya emitido el informe de impacto ambiental (29).

(28) Las exigencias de la normativa estatal se recogen en el art. 12 —*«Contenido de la solicitud»*— del Real Decreto Legislativo 1/2016.

(29) El precepto contempla, en definitiva, las dos opciones que tiene un promotor de un proyecto sujeto a EIA simplificada (art. 7. 2 de la Ley 21/2013): a) Presentar al mismo tiempo toda la documentación de la AAl ante el órgano sustantivo (por ej. Dirección General de Industria y Minas) a efectos de EIA, y éste la remite al órgano ambiental (Consejería de Medio Ambiente) para que emita el Informe de Impacto Ambiental, documento que precede a la autorización de la actividad por el órgano sustantivo; o puede, b) esperar a obtener el Informe de Impacto Ambiental primero y luego, una vez obtenido, presentar la solicitud de AAl.

En este último caso, no se hace mención a que el promotor tenga que presentar la documentación al órgano ambiental para poder recibir el informe de impacto ambiental.

K) Un retoque a la información pública en el procedimiento de AAI

El art. 32 que regula el trámite de información pública dentro del procedimiento de AAI no viene aparentemente a introducir modificaciones sustanciales a pesar de su amplitud (afecta a los apdos. 1 y 3 y añade dos nuevos apdos. 4 y 5) (30). Los cambios tienen *prima facie* una naturaleza meramente redaccional. Así, si antes el apdo. 1º afirmaba que «*El procedimiento de autorización ambiental integrada comprenderá en todo caso un trámite de información pública que permita a cualquier persona física o jurídica examinar el expediente o la parte del mismo que se acuerde*», en la actualidad se afirma que «*El procedimiento de autorización ambiental integrada comprenderá en todo caso un trámite de información pública que permita a cualquier persona física o jurídica examinar el expediente, exceptuándose de este trámite aquellos datos de la solicitud que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, gocen de confidencialidad*». Una remisión a la confidencialidad regulada por «las disposiciones vigentes» que, si, por una parte, reduce la discrecionalidad que permitía la redacción original; por otra, no deja de plantear interrogantes sobre el alcance y extensión de la declaración de confidencialidad que, en todo caso, debe ser normativa, vía ley o reglamento, excluyéndose la posibilidad de que dicha declaración se lleve a cabo por simple acto administrativo.

La modificación del apdo. 3º de este art. 32 tiene igualmente un mero alcance redaccional; así, si la versión original de la LPAI establecía que: «*Si la actividad no está sometida a evaluación ambiental de proyectos, pero sí a alguna de las autorizaciones sustantivas a que se refiere el artículo 15, el trámite de información pública se llevará a cabo por el órgano competente para otorgar la autorización sustantiva, mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Región de Murcia por plazo mínimo de treinta días. El trámite será común al previsto en su caso en el procedimiento de autorización sustantiva*», ahora el enunciado reza del siguiente modo: «*Si la actividad está sometida a alguna de las autorizaciones sustantivas a que se refiere el artículo 15, o a la normativa de control de riesgos inherentes a los accidentes graves, el trámite de información pública se practicará por el órgano competente para otorgar la autorización sustantiva o, en su defecto, por el competente en materia de accidentes graves. La información pública se llevará a cabo mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Región de Murcia por plazo mínimo de treinta días. El trámite será común al previsto, en su caso, en el procedimiento de autorización sustantiva, o en la normativa de control de riesgos inherentes a los accidentes graves*».

(30) La modificación sustancial consistió en la eliminación en su antiguo apdo. 4º del derecho de los vecinos a ser consultados sobre los proyectos de AAI que afectarían a su municipio que fue llevada a cabo por mediante la reforma 2016/2017.

La novedad consiste en el añadido de la previsión de sometimiento de la actividad a la «*normativa de control de riesgos inherentes a los accidentes graves...*», pero la sistemática del precepto ha quedado gravemente dañada por cuanto, en la redacción original, existía un esquema inteligible (el art. 32. 2 se refería a las actividades sometidas a EIA y el art. 32. 3 a las que, no estando sometidas a EIA, sí lo estaban a otra autorización sectorial) que queda ahora oscurecido.

La eliminación del segundo párrafo de que constaba este apdo. que indicaba, para el supuesto de autorizaciones de industria, energía y minas, que del resultado de la información pública se debía dar traslado inmediato al órgano competente para otorgar la AAI (31) tiene como consecuencia la no intervención del órgano ambiental, cuyas anteriores diligencias pasarán ahora a ser solventadas por el órgano sustantivo.

El apdo. 4º del art. 32 otorgaba un derecho de consulta y participación a los vecinos en el procedimiento de otorgamiento de la AAI (32) que fue ya laminado en 2016-2017; la reforma de 2020 reintroduce un nuevo apdo. 4º pero cuyo contenido hace referencia a la necesidad de unidad de trámites en una directriz que se dirige al «órgano sustantivo» en una referencia que puede incluir a órganos tanto regionales como locales (33) e, incluso, estatales.

El apdo. 5º recibe nueva redacción para instar, en un precepto vacío de contenido jurídico pero expresivo de la perspectiva e intención adoptada, que los diversos órganos intervinientes prosigan de manera inmediata sus actuaciones. Este precepto tiene ya su precedente en la introducción en la reforma 2016-2017, cuya continuidad ideológica resulta palmaria, con un párrafo 2º en el apdo. 3º de este precepto, según el cual: «*Del resultado de la información pública se dará inmediatamente traslado al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, para que continúe la tramitación.*».

(31) «*Del resultado de la información pública se dará inmediatamente traslado al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, para que continúe la tramitación.*».

(32) «*En cualquiera de los supuestos a que se refieren los apartados anteriores, el órgano sustantivo competente, antes del anuncio de información pública, requerirá del ayuntamiento correspondiente que se dirija a los vecinos y vecinas inmediatos al emplazamiento propuesto, comunicándoles la solicitud de autorización ambiental integrada y la sede del órgano sustantivo en que se encuentre el expediente de autorización, para que puedan consultarlo y alegar lo que estimen oportuno en el plazo de veinte días. Practicadas las comunicaciones a los vecinos y vecinas, el ayuntamiento remitirá justificación al órgano sustantivo para su incorporación al expediente.*».

(33) Para este caso, el nuevo párrafo 2º de este apdo. 4º establece que: «*En el caso de que el órgano sustantivo sea el propio Ayuntamiento donde se ubica la instalación, este informe se realizará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de esta ley*» [art. 34 sobre «*Informe preceptivo del Ayuntamiento* (sic)» que también resulta, como se recoge en el cuerpo de este estudio, profundamente modificado].

L) El progresivo acortamiento de los plazos para la emisión del informe municipal

El art. 34 (*«Informe del ayuntamiento»*) ve modificado su apdo. 3º en línea de continuidad con la reducción de plazos que de modo intenso supuso la reforma 2016/2017 de la LPAI. Si en la redacción original el Municipio disponía de dos meses *«desde la recepción del expediente»* para emitir su informe y en caso de incumplimiento, tras requerimiento del *«órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada»*, disponía de un plazo adicional de un mes; en 2016/2017 el plazo suplementario quedaba reducido a *«veinte días naturales»*. Ahora, el plazo de emisión del informe se limita a un mes. La no emisión en plazo del informe municipal, en la redacción original de la LPAI, no impedía su incorporación tardía al procedimiento, en cuyo caso debía ser tenido en consideración por el órgano competente (antiguo apdo. 5º). En 2016/2017 se elimina esta posibilidad, dejándose la única opción de la continuación de las actuaciones (actual apdo. 3º cuya redacción proviene de la reforma de 2016/2017 que añade que el requerimiento realizado al municipio deberá comunicarse al promotor).

Si finalmente el municipio no hubiera emitido el informe, sería el órgano autonómico competente el que lo supliría *«en la fijación de las condiciones relativas a la competencia local, que se establecerán de conformidad con la normativa que resulte aplicable»* (antiguo apdo. 6º, hoy suprimido).

Desde el conocimiento de la realidad práctica, se podrá convenir en que, si ya venía siendo difícil con los medios disponibles que se cumpliera con el plazo de dos meses, reducirlo a la mitad implica que, en muchas ocasiones, el informe quedará sin emitir.

M) El tortuoso camino hacia la nada: las autorizaciones ambientales en la CARM

Se debe recordar que el art. 17 LPAI sobre *«Autorizaciones ambientales autonómicas»* (*«1. Son autorizaciones con fines ambientales generales cuyo otorgamiento corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: a) Autorización ambiental integrada. b) Autorizaciones ambientales sectoriales. 2. En las referencias que esta ley hace a la “autorización ambiental autonómica”, se entienden comprendidas tanto la autorización ambiental integrada como las autorizaciones ambientales sectoriales»*), en principio no afectado por esta reforma de 2020, fue modificado en sus apdos. 1. b) y 2 por el art. 3.1 del Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas (tramitado luego como Ley 2/2017, de 13 de febrero). Sólo esa medida desmontó toda la filosofía de la LPAI original, con el

efecto además de anular la posibilidad de equiparar las limitaciones de la AAI a la AAU dado que la Ley de calidad del aire preveía este tratamiento común cuando las CCAA hubieran desarrollado mecanismos de autorización propios siguiendo el esquema de la AAI. Al retroceder y volver a las autorizaciones sectoriales se permitieron cambios tales como el aumento en la posibilidad de contaminación (del 25% al 35%) y que no se considerara modificación sustancial las reguladas en el art. 22 LPAI. Este juego combinado del D-Ley de 2016, convertido en *Ley de Liberalización* de 2017 y *Ley de Aceleración* del 2018, viene ser rematado por el D-Ley 5/2020 (transformado en la vigente Ley 5/2020) que resulta expresiva de una manipulación jurídica a largo plazo, diseñada y ejecutada por fases, quizás para que pase desapercibida y que, desde luego, dificulta enormemente el análisis y valoración dogmática y, en cualquier caso, pone de manifiesto que corresponde a un diseño trazado que no tiene nada que ver con la pandemia de Covid19.

El art. 45 (significativamente titulado ahora «*Remisión a la normativa estatal*», frente a su original contenido referente a «*Instalaciones sometidas a la autorización ambiental única*») abre el cap. III («*Autorizaciones ambientales sectoriales*») del Tít. II («*Autorizaciones ambientales autonómicas*»). Este precepto ha sido sometido a profundas revisiones desde la original redacción de 2009 a través de sucesivas reformas en 2014, 2016-2017, 2018 y ahora en 2020 que lo han dejado prácticamente irreconocible. De este modo, la redacción original de su apdo. 1º rezaba:

«Se someten a autorización ambiental única la instalación, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial de las actividades e instalaciones de titularidad pública o privada, no sometidas a autorización ambiental integrada, que se relacionen en el Anexo I».

En 2014, mediante la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se le añadió un párrafo 2º a este apdo. 1º según el cual:

«Los proyectos sometidos a evaluación ambiental que no estén a su vez sujetos a ninguna de las autorizaciones incluidas en el Anexo I no se sujetarán a autorización ambiental única, sino que la evaluación ambiental del proyecto se integrará en el procedimiento de autorización por razón de la materia que corresponda».

Además, se dio nueva redacción al apdo. 1º quedando del siguiente modo: *«Son autorizaciones ambientales sectoriales las exigidas por la normativa estatal, y comprenden: las relativas a la gestión de residuos, reguladas por la legislación de residuos; las de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, reguladas por la legislación de calidad del aire y protección de la atmósfera; y las de vertidos al mar, reguladas por la legislación de costas».*

En 2016, mediante el Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas, sin embargo, se eliminó el párrafo 2º.

En relación a este apdo. 2º de este art. 45, si su redacción original señalaba que: «*El régimen aplicable a la autorización ambiental única será el establecido por las disposiciones contenidas en el presente capítulo, y las disposiciones comunes del capítulo I*», en la reforma 2016-2017 pasa a disponer que: «*Para la implantación de instalaciones o actividades, la Consejería competente en materia de medio ambiente no exigirá otras autorizaciones que las establecidas por la legislación estatal*». Mediante esta última reforma de 2020 su redacción queda del siguiente modo: «*Mientras la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el ámbito de sus competencias, no desarrolle estas normativas sectoriales, en la implantación de instalaciones o actividades, la Consejería con competencias en Medio Ambiente, no exigirá otras autorizaciones o requisitos normativos distintos a los establecidos por la legislación estatal sectorial que en cada caso corresponda o en esta ley*» (34).

En 2018, mediante la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad se añadió a este art. 45 un nuevo apdo. 3º, que permanece, según el cual: «*Estas autorizaciones tienen una finalidad exclusivamente ambiental, por lo que su tramitación se entenderá circunscrita exclusivamente al ámbito de la normativa ambiental sectorial a que se refieran y se concederán sin perjuicio de otras normativas y autorizaciones*» (35).

(34) Esta coletilla de «...o en esta ley» carece de cualquier clase de contenido y más parece puesta para despistar todavía más a su esforzado exégeta que debería rebuscar a lo largo de todo el texto de la norma para encontrar que, finalmente, no hace referencia a ningún contenido.

(35) La presente reforma de 2020 ha indultado al art. 46 sobre «*Coordinación de actuaciones y trámites ambientales*» que había sido profundamente modificado de manera sucesiva en las reformas de 2016-2017 y 2018. Su redacción actual por tanto establece: «*1. Cuando sea exigible más de una autorización ambiental sectorial, éstas deberán solicitarse conjuntamente y serán objeto de una sola resolución, que será desestimatoria si procediera denegar alguna de ellas. 2. A las solicitudes de autorización ambiental sectorial se acompañará: a) La documentación necesaria de acuerdo con la normativa estatal reguladora de la autorización. Ésta se acompañará de la documentación que al efecto se establezca por Orden del consejero competente en materia de medio ambiente. b) La comunicación de actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera en el caso de estar sujeto a ella (grupo C del anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera), o justificación de haber realizado la misma ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma. c) Comunicación previa al inicio de la actividad de producción y gestión de residuos, si resulta exigible, o justificación de haber realizado dicha comunicación previa ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma. d) Informes a que se refiere*

N) ¿Cómo facilitar al máximo la modificación de actividades?: el nuevo art. 47 en relación ¿sistemática? con la redacción dada al art. 22 LPAI (36)

Si la reforma de 2016-2017 había derogado los arts. 47 a 58 LPAI, la nueva reforma de 2020 encuentra el oportuno hueco para introducir un nuevo art. 47 titulado «Procedimiento de autorización ambiental sectorial», según el cual: «1. El procedimiento de autorización de las instalaciones sometidas a autorización ambiental sectorial se llevará a cabo según lo dispuesto en la normativa sectorial de aplicación. Las modificaciones de dichas instalaciones requerirán autorización, cuyo procedimiento se atenderá a lo dispuesto en los puntos siguientes. 2. Cuando se trate de modificaciones sustanciales se seguirá el mismo procedimiento de autorización que el previsto para una instalación de nueva planta y no podrán llevarse a cabo en tanto no sea otorgada una nueva autorización ambiental sectorial. La nueva autorización ambiental sectorial que se conceda sustituirá a la anterior, refundiendo las condiciones impuestas originariamente para el ejercicio de la actividad y aquellas que se impongan como consecuencia de la modificación sustancial de la instalación. Dicha autorización no podrá otorgarse con anterioridad a la finalización, en caso de ser necesario, del procedimiento de evaluación ambiental. 3. Cuando se trate de modificaciones no sustanciales, junto a la solicitud de autorización, el titular de la instalación presentará documentación justificativa de las razones por las que estima que la modificación es no sustancial, indicando razonadamente por qué se considera como tal, con el desglose pormenorizado de los aspectos y criterios establecidos en el apartado 4 del artículo 22. Para la determinación del carácter no sustancial de la modificación deberán examinarse conjuntamente todas las modificaciones no sustanciales previas junto con la que se solicita. El órgano autonómico competente, en el plazo máximo de 45 días desde la

el artículo 3 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, en el supuesto de actividades incluidas en su ámbito de aplicación. 3. Las solicitudes se presentarán ante el órgano sustantivo a efectos de evaluación de impacto ambiental, junto con la solicitud de inicio de evaluación ambiental ordinaria o simplificada, el cual la remitirá al órgano ambiental cuando proceda según la legislación estatal de evaluación ambiental. Si el proyecto no está sujeto a evaluación de impacto ambiental de competencia autonómica, las solicitudes se presentarán ante el órgano competente para concederlas. 4. El plazo máximo para resolver y notificar las autorizaciones ambientales sectoriales será de tres meses, a contar desde la fecha en que haya tenido entrada en el registro del órgano competente. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud. 5. No se concederán las autorizaciones ambientales sectoriales sin el previo informe de impacto ambiental o declaración de impacto ambiental, cuando resulten exigibles».

(36) Vid. *supra* apdo. II. 1. 8 en este estudio.

solicitud, emitirá resolución en la que se recoja, bien que la modificación tiene carácter sustancial y por tanto debe ser sometida al procedimiento de autorización establecido en el punto anterior, o bien que la modificación tiene carácter no sustancial, incorporando las modificaciones a la autorización vigente. Si la documentación presentada resulta insuficiente, el órgano autonómico competente requerirá al interesado para que proceda a su subsanación en el plazo máximo de quince días, suspendiéndose el cómputo del plazo anterior. De no remitir la subsanación en el plazo indicado se le entenderá desistido de su solicitud. Si la modificación se encuentra en los supuestos de evaluación de impacto ambiental según lo dispuesto por la normativa básica estatal aplicable o por lo dispuesto en esta ley, no podrá llevarse a cabo con anterioridad a la finalización del procedimiento de evaluación ambiental, y previa autorización ambiental sectorial, que se emitirá en el plazo máximo de 30 días desde el fin de dicho procedimiento».

Debe subrayarse la introducción de algunos ligeros cambios entre la redacción dada a este último párrafo del precepto por el Decreto-Ley 5/2020 y la que finalmente luce tras su tramitación y aprobación como Ley 5/2020. Así, si en el Decreto-Ley el plazo de emisión de la resolución del órgano autonómico para la determinación del carácter sustancial o no de la modificación era de «30 días» (art. 47. 3, párrafo 3º LPAI) en la redacción definitiva de la Ley este plazo se amplía a «45 días» (versión vigente del art. 47. 3, párrafo 3º LPAI). En este mismo sentido, si en la redacción original del Decreto-Ley parecía reconocerse el derecho al titular de la instalación para llevar a cabo la modificación (art. 47. 3, último párrafo: «El titular de la instalación podrá llevar a cabo la modificación cuando el órgano autonómico competente para otorgar la autorización ambiental sectorial no dicte resolución en el citado plazo...»), la redacción final que otorga la Ley a este mismo precepto se muestra más respetuosa con la finalidad de prevención del daño ambiental: «Si la modificación se encuentra en los supuestos de evaluación de impacto ambiental según lo dispuesto por la normativa básica estatal aplicable o por lo dispuesto en esta ley, no podrá llevarse a cabo con anterioridad a la finalización del procedimiento de evaluación ambiental, y previa autorización ambiental sectorial,...» (37).

(37) Destaca el énfasis con el que las sucesivas reformas de la LPAI intentan apuntalar un pseudoprincipio *pro libertate* en materia de prevención de las alteraciones del orden público. Así, ejemplo paradigmático, el art. 59 —primero del cap. I («Disposiciones generales») del Tít. III («Régimen de la licencia y la declaración responsable de actividades») — proclama, desde su reforma llevada a cabo en 2016-2017, que: «Con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia de actividad», frente a la redacción original en 2009 por la cual: «Se exigirá licencia de actividad para la instalación, montaje, ejercicio o explotación, traslado o modificación sustancial de cualquier actividad mercantil o industrial que se pretenda desarrollar, ya sea de titularidad pública o privada, tanto en

Ñ) La regresión en materia de evaluación de impacto ambiental

El Tít. IV LPAI sobre «Evaluación ambiental de proyectos» (arts. 83 a 99, aunque se debe consignar que los arts. 87 a 98 están vacíos de contenido desde su derogación por la reforma de 2016-2017) se ve también afectado, de nuevo, por las modificaciones de 2020. Las sucesivas reformas han incidido especialmente en la propia configuración jurídica del instrumento de evaluación y, sobre todo, en la perspectiva desde la que el legislador regional afronta su tarea en el marco competencial constitucional.

De este modo, en un primer momento, si en la redacción original de la LPAI en 2009 el art. 83 definía la EIA (38), a partir de la reforma de 2016-2017 el precepto se limita a realizar una remisión *in toto* a la legislación

el interior de edificaciones como en espacios libres, tenga o no finalidad lucrativa...», para establecer, a continuación, un régimen de excepciones que, en la nueva redacción, queda remitida al Anexo I (art. 59, apdo. 2º LPAI).

Destacamos estas modificaciones redaccionales porque, en nuestra consideración, son altamente expresivos de que, por encima de los cambios prácticos, reales, aquí está teniendo también lugar una disputa altamente ideológica donde el nominalismo —poner nombre a las cosas crea su realidad (NAIM-GESBERT, 2019, 24-25)— encubre la pretensión de anteponer una determinada visión del papel de los poderes públicos, en este caso en materia de protección de derechos como el del medio ambiente o la salud, frente a la iniciativa de los particulares que encuentra su amparo en otros derechos como el de libertad de empresa y, en definitiva, en el de propiedad. Contraposición ficticia, en nuestra opinión, y por eso se señala el carácter de pseudoprincipio, porque estos dos últimos derechos encuentran en nuestro sistema constitucional sus propios límites inmanentes en la función social y en su sometimiento al interés general. Por supuesto que, en cada caso concreto, en cada ocasión, se debe determinar el alcance de unos y otros, sus respectivos ámbitos y límites, pero carece de sentido (fuera de las luchas ideológicas y de la defensa de intereses muy concretos) intentar proclamar *a priori* la superioridad intrínseca de unos frente a otros.

Pensemos que ese esfuerzo se hace, en este caso, en relación al limitado alcance de un instrumento preventivo como la licencia municipal de actividad (art. 63, apdo. 1º): «La licencia de actividad tiene por objeto verificar si la instalación o modificación sustancial de una actividad reúne aquellos requisitos exigibles para evitar daños al medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas o el patrimonio histórico» (nueva redacción dada el precepto por esa misma reforma de 2016-2017 cuando en su primigenia versión regulaba las actividades exentas de licencia y que, por cierto, incluía una declaración en el párrafo 2º del apdo. 2º de este art. 63 por la cual «No podrán otorgarse licencias de actividad exenta en contra del planeamiento urbanístico» que hoy, salvo error de este glosador, ha desaparecido.

(38) «1. Se entenderá por evaluación ambiental de proyectos el conjunto de estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto puede causar sobre el medio ambiente. 2. La evaluación ambiental de proyectos identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular, los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los siguientes factores: a) El ser humano, la fauna y la flora. b) El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje. c) Los bienes materiales y el patrimonio cultural. d) La interacción entre los factores mencionados anteriormente. 3. La evaluación ambiental de proyectos finalizará con la emisión de la declaración de impacto ambiental por el órgano ambiental, la cual se hará pública».

básica del Estado («Es de aplicación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la legislación estatal de evaluación de impacto ambiental, sin más particularidades que las contenidas en esta ley y en la normativa reguladora de los procedimientos de autorización o aprobación de proyectos»). Precepto pues superfluo y confuso en la medida en que el nuevo art. 84, también modificado en 2016-2017, remacha que «Serán objeto de evaluación de impacto ambiental ordinaria y simplificada en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia únicamente los proyectos comprendidos en la legislación básica estatal» (apdo. 1º).

En segundo lugar, se debe destacar que un núcleo esencial de las reformas realizadas consiste en permitir el aumento de la contaminación y de los impactos ambientales sin sometimiento a EIA, es decir, se altera el régimen jurídico de las modificaciones con efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Así, el apdo. 2º del art. 84 regula el efecto de las modificaciones de proyectos o actividades con efectos adversos sobre el medio ambiente sobre la EIA, en desarrollo de las previsiones de la LEA (39). El umbral se eleva al doble respecto de las previsiones anteriores de la LPAI después de su reforma en 2016-2017: si en la versión anterior se consideraba *ex lege* que «... una modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando suponga un incremento de más del 15 por 100 de emisiones a la atmósfera, de vertidos a cauces públicos o al litoral, de generación de residuos, de utilización de recursos naturales o de afección a áreas de especial protección designadas en aplicación de las directivas 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, y 92/43/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, y 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, o a humedales incluidos en la lista del Convenio Ramsar»; en la actualidad y después de la reforma de 2020 «... se entenderá que una modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando suponga

(39) El art. 7. 2, letra c, de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA) establece que: «Serán objeto de una evaluación de impacto ambiental simplificada: ... c) Cualquier modificación de las características de un proyecto del anexo I o del anexo II, distinta de las modificaciones descritas en el artículo 7.1.c) ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución, que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Se entenderá que esta modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando suponga: 1.º Un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera; 2.º Un incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral; 3.º Incremento significativo de la generación de residuos; 4.º Un incremento significativo en la utilización de recursos naturales; 5.º Una afección a Espacios Protegidos Red Natura 2000; 6.º Una afección significativa al patrimonio cultural».

Por su parte, el art. 7. 1, letra c, prevé que: «Serán objeto de una evaluación de impacto ambiental ordinaria los siguientes proyectos: ... c) Cualquier modificación de las características de un proyecto consignado en el anexo I o en el anexo II, cuando dicha modificación cumple, por sí sola, los umbrales establecidos en el anexo I».

un incremento de más del 30 por 100 de emisiones a la atmósfera, de vertidos a cauces públicos o al litoral, de generación de residuos, de utilización de recursos naturales, o cuando la modificación suponga una afección a espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 o una afección significativa al patrimonio cultural» (40). Se elimina además el párrafo 2º de este art. 84. 2 que preveía que «No obstante, tratándose de proyectos comprendidos en el anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, si el incremento supera el 50 por 100 de los citados parámetros, la modificación estará sometida a evaluación de impacto ambiental ordinaria».

La consecuencia inmediata que se deriva de este precepto es la disminución del umbral a partir del cual debe someterse a EIA las modificaciones de actividades que tengan un efecto adverso significativo sobre el medio ambiente. Es decir, consiste precisamente en afirmar que, a partir de la entrada en vigor de la reforma legal, el medio ambiente de la Región de Murcia no sufre una afección con relevancia suficiente como para que se deba someter a EIA cuando aumentan al doble las emisiones contaminantes de una determinada instalación o actividad. Y ello sin que este notable cambio de criterio venga sustentado en ningún tipo de estudio, informe, análisis o memoria que proporcione una base científico-técnica y, desde luego tampoco, jurídica. El Preámbulo del Decreto-Ley, del que trae causa, tan sólo afirmaba que «Aplicando la experiencia adquirida y los datos de los expedientes tramitados se hace necesario un reajuste de los valores en materia de seguimiento de instalaciones industriales, que garantizando la protección del medio ambiente y la salud humana no produzca una inmersión constante en procesos administrativos que inviabilicen la actividad».

Tratando de realizar una síntesis, se debe apuntar que esta modificación se enmarca en el artículo 7. 2, letra c), de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, LEA que exige evaluación ambiental simplificada para el siguiente supuesto: «c) *Cualquier modificación de las características de un proyecto del anexo I o del anexo II, distinta de las modificaciones descritas en el artículo 7.1.c) ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución, que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente*».

La determinación de cuándo una modificación pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente quedan en el ámbito autonómico. La CARM acordó que esa afección tenía relevancia cuando superase un porcentaje, fijándolo en su día en un 15% y que, con la reforma de 2020, se

(40) Con esta nueva redacción, no queda claro si quedan reducidas las zonas protegidas a las de la «Red Natura 2000», lo que dejaría fuera otros espacios como, por citar un ejemplo especialmente significativo, el Mar Menor, humedal del convenio Ramsar. En cualquier caso, la mera introducción de la sombra de duda frente al dictado claro del precepto que se deroga nos impele a interrogarnos por la *mens legislatoris*, que de esta forma, consciente o inconsciente, expresa o implícita, introduce dudas donde antes había claridad.

ve incrementado hasta ese 30%. La consecuencia evidente es que se amplía el margen de contaminación «de más» hasta ese tanto por ciento que puede realizar una empresa sin necesidad de realizar nueva EIA. Por tanto, las emisiones a la atmósfera se podrán incrementar libremente hasta el límite del 30%, el volumen de vertidos a los cauces públicos o al literal hasta un 30%, la generación de residuos se puede igualmente incrementar hasta un 30%, en fin, pueden aprovechar hasta un 30% más de recursos naturales sin que pase nada. Pero, ¿esto significa que se ven superados los límites previamente autorizados? La única respuesta posible es la afirmativa porque, de lo contrario, la modificación incurre en una grave contradicción, pues la interpretación contraria resulta totalmente incomprensible ya que no tiene sentido permitir a una empresa que incremente su nivel de contaminación en un 30%, si las emisiones de esa empresa están por debajo de los límites contemplados en la autorización ambiental. Por otra parte, el nivel de contaminantes permitidos en la autorización ambiental resulta proporcional a la producción prevista, por lo que parece irreal plantear que se pueda producir un incremento de la producción dentro del margen de emisiones concedido. La única consecuencia posible del análisis de la modificación introducida es que con la ampliación de las instalaciones se produzca un aumento proporcional del nivel de producción y del de contaminación. Pero, por otra parte, un aumento en esa proporción de cada uno de las emisiones o impactos ¿no supone mucho más que un aumento del 30%? ¿Se han establecido límites de calidad ambiental, de impactos totales o cualquier otra garantía respecto a los efectos cumulativos, sinérgicos, en el área o poblaciones afectadas?... ¿Cuánto más realmente estamos permitiendo que se contamine sin control?...

En tercer lugar, se detecta el intento de desplazar la EIA de proyectos urbanísticos hacia los municipios, aunque, como se verá, el texto definitivo de la ley da un paso atrás —¿momentáneo?— frente a las pretensiones iniciales del Decreto-Ley. Se debe recordar, en este sentido, que el art. 85 LPAI regulaba, en su versión primigenia, los supuestos de EIA caso por caso. Sin embargo, a partir de la reforma 2016-2017 pasó a regular el carácter ambiental o sustantivo de los órganos que intervienen en la tramitación de procedimientos sometidos a EIA. El Decreto-Ley 5/2020 pretendía llevar hasta sus últimas consecuencias el desplazamiento de la EIA hacia los órganos municipales, por lo menos, en relación a los proyectos de urbanización o que afecten a supuestos regulados por la LOTURM.

Es por ello que se ha afirmado al principio de este estudio que la reforma de la LPAI hay que analizarla en paralelo con la reforma llevada a cabo, un poco antes, de la LOTURM sin que su troceamiento en piezas separadas y la falta de referencia expresa a la modificación de la LOTURM en el Decreto-Ley COVID anterior consigan ocultar lo que no es sino una reforma pensada con un mismo objeto y finalidad aunque el diseño del proceso de aprobación,

la estrategia si se quiere, haya preferido separar y diferir de este modo las medidas adoptadas con el efecto inmediato de dificultar su necesario análisis y valoración conjunta.

De este modo, si en la reforma 2016-2017 las reglas para la determinación del órgano sustantivo autonómico o municipal en el ámbito de la Región de Murcia se establecían de acuerdo con los siguientes criterios:

«a) En primer lugar, cuando el proyecto esté sometido a autorización o aprobación del órgano autonómico competente por razón de la materia, será este el que tenga la condición de órgano sustantivo a efectos de evaluación de impacto ambiental.

b) Cuando se trate de instalaciones sujetas al Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, será órgano sustantivo el órgano autonómico competente en materia de accidentes graves.

c) Cuando se trate de proyectos sometidos a autorización ambiental autonómica, distintos de los anteriores, el órgano sustantivo será la consejería con competencias en materia de medio ambiente si el municipio en que se ubica la instalación no supera los 50.000 habitantes; y el ayuntamiento en aquellos municipios de población superior a 50.000 habitantes.

d) En los proyectos no sometidos a autorización ambiental autonómica, distintos de los previstos en los apartados a) y b), el Ayuntamiento».

El Decreto-Ley, mediante la alteración del punto (sic) 2 de este art. 85 y el añadido de nuevos puntos (sic) 3 y 4, preveía su modificación en el siguiente sentido:

«a) Con carácter general, cuando el proyecto esté sometido a autorización o aprobación del órgano autonómico competente por razón de la materia, será este el que tenga la condición de órgano sustantivo a efectos de evaluación de impacto ambiental.

b) En los proyectos de explotación agrícola intensiva de áreas naturales, seminaturales e incultas será órgano sustantivo el órgano autonómico competente en materia de montes.

c) Cuando se trate de instalaciones sujetas al Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, será órgano sustantivo el órgano autonómico competente en materia de accidentes graves.

d) En los proyectos destinados a la cría de animales en explotaciones ganaderas, y a la producción de fertilizantes, fitosanitarios, productos alimenticios, mataderos y despieces de animales o subproductos animales, será

órgano sustantivo el órgano autonómico que ostente la competencia sobre el control de la actividad a cuya finalidad se orienta el proyecto, siguiendo lo establecido en el artículo 5.1.d) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

e) Cuando se trate de proyectos sometidos a autorización ambiental autonómica, distintos de los anteriores, el órgano sustantivo será la consejería con competencias en materia de medio ambiente si el municipio en que se ubica la instalación su población de derecho no supera los 20.000 habitantes, y el ayuntamiento en aquellos municipios cuya población de derecho supere los 20.000 habitantes.

f) En los proyectos no sometidos a autorización ambiental autonómica, distintos de los previstos en los apartados a), b), c) y d) el órgano sustantivo será el Ayuntamiento» (nuevo apdo. 3º previsto en el Decreto-Ley).

En relación concreta a los proyectos de naturaleza urbanística el Decreto-ley señalaba: «No obstante, en el caso de proyectos de desarrollo de los instrumentos regulados por la normativa autonómica sectorial en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cuya aprobación corresponda a las entidades locales, actuará como órgano ambiental el ayuntamiento correspondiente al ámbito territorial del plan o programa. Los municipios con población menor de 20.000 habitantes, que no dispongan de recursos para llevar a cabo las funciones de órgano ambiental determinado por dicha normativa, podrán, previo convenio, encargar esta función al órgano ambiental autonómico determinado por la legislación autonómica en materia de evaluación ambiental» (modificación del apdo. 2º prevista en el Decreto-Ley).

Finalmente, después de los debates parlamentarios y ante la realidad de la insuficiencia de los medios con que cuentan los órganos municipales para afrontar con garantías de independencia y calidad técnica las EIA, la versión finalmente aprobada de la Ley, eleva de los 20.000 a 50.000 habitantes el requisito para que el órgano local sea considerado órgano ambiental a efectos de la EIA. La redacción queda como sigue:

«1. Corresponde a la consejería con competencias en materia de medioambiente ejercer las funciones de órgano ambiental cuando se trate de la evaluación ambiental de proyectos que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia o las entidades locales de su ámbito territorial, o que deban ser objeto de declaración responsable o comunicación previa ante las mismas.

2. No obstante, en el caso de proyectos de desarrollo de los instrumentos regulados por la normativa autonómica sectorial en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cuya aprobación corresponda a las entidades locales, actuará como órgano ambiental el ayuntamiento correspondiente al ámbito territorial del plan o programa, en los municipios con población superior a

50.000 habitantes. En resto de municipios, el ejercicio de las competencias que son propias del órgano ambiental podrá delegarse en los Ayuntamientos, siempre que acrediten la disposición de medios técnicos y personales necesarios para el ejercicio de la competencia.

3. Para la determinación del órgano sustantivo autonómico o municipal en el ámbito de la Región de Murcia, se tendrán en cuenta las siguientes reglas por orden de prioridad:

a) Con carácter general, cuando el proyecto esté sometido a autorización o aprobación del órgano autonómico competente por razón de la materia, será éste el que tenga la condición de órgano sustantivo a efectos de evaluación de impacto ambiental.

b) En los proyectos de explotación agrícola intensiva de áreas naturales, seminaturales e incultas será órgano sustantivo el órgano autonómico competente en materia de montes.

c) Cuando se trate de instalaciones sujetas al Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, será órgano sustantivo el órgano autonómico competente en materia de accidentes graves.

d) En los proyectos destinados a la cría de animales en explotaciones ganaderas, y a la producción de fertilizantes, fitosanitarios, productos alimenticios, mataderos y despieces de animales o subproductos animales, así como los vertidos tierra mar, será órgano sustantivo el órgano autonómico que ostente la competencia sobre el control de la actividad a cuya finalidad se orienta el proyecto, siguiendo lo establecido en el artículo 5.1.d) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

e) Cuando se trate de proyectos sometidos a autorización ambiental autonómica, distintos de los anteriores, el órgano sustantivo será la consejería con competencias en materia de medio ambiente si el municipio en que se ubica la instalación su población de derecho no supera los 50.000 habitantes, y el ayuntamiento en aquellos municipios cuya población de derecho supere los 50.000 habitantes. En el resto de los municipios, el ejercicio de las competencias que son propias del órgano sustantivo podrá delegarse en los ayuntamientos, siempre que acrediten la disposición de medios técnicos y personales necesarios para el ejercicio de la competencia.

f) En los proyectos no sometidos a autorización ambiental autonómica, distintos de los previstos en los apartados a), b), c) y d) el órgano sustantivo será el Ayuntamiento».

Finalmente, la consciencia de las posibles contradicciones con la legislación básica estatal y con el Derecho de la UE en que se puede incurrir en

esta materia, no sólo con el espíritu sino incluso con su aplicación práctica, inclinan al redactor del Decreto-Ley a introducir a modo de salvaguarda un nuevo apdo. 4º, que se integra en la versión definitiva de la Ley, según el cual: *«La consejería competente en medio ambiente y las entidades locales tendrán en cuenta una adecuada separación de las funciones que puedan dar lugar a un conflicto de intereses cuando el órgano ambiental sea simultáneamente el órgano sustantivo en el proceso de evaluación ambiental del proyecto».*

Un precepto vacío de contenido pero que pretende otorgar apariencia de garantía y de control de la capacidad técnica y de la imparcialidad de los órganos locales enfrentados a la responsabilidad de desempeñarse como órganos ambientales a efectos de la EIA con la inmediatez y la íntima interacción con los promotores privados, siempre tan presente en la realidad local. Si bien este nuevo apartado prevé los conflictos que se van a producir al converger en el mismo órgano municipal el carácter de sustantivo con el del ejercicio de las funciones ambientales, en realidad, las modificaciones realizadas promueven una grave desprotección de la perspectiva ambiental puesto que será la misma entidad local la que tramite los procedimientos y los supervise, sin que exista ningún órgano externo de control y supervisión. Por otra parte, este apdo. 4º no establece ninguna medida concreta que salvaguarde el conflicto de intereses a los que se refiere, con posible vulneración del art. 3. 2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, cuando establece que: *«Las Administraciones Públicas garantizarán que el órgano ambiental y el órgano sustantivo ejerzan las funciones derivadas de la presente ley de manera objetiva, y aplicarán en su organización una adecuada separación de las funciones que puedan dar lugar a un conflicto de intereses cuando el órgano ambiental sea simultáneamente el órgano sustantivo o el promotor del plan, programa o proyecto».*

Desde otro punto de vista, se debe apuntar que la asunción del papel de órgano ambiental por los municipios permite a la Administración regional desligarse de una visión del medio ambiente como un conjunto de interrelaciones que van, en la mayor parte de los casos, mucho más allá de los estrictos confines a que se extienden los términos municipales donde pueden ejercer su jurisdicción los órganos municipales. Y, en cualquier caso, alienta la competitividad entre las entidades locales, conscientes de que el promotor preferirá instalarse en el término que menores requisitos ambientales le exija.

Un cuarto elemento que debe ser objeto de análisis viene referido a los supuestos de exclusión del trámite de EIA por motivos excepcionales que, en mi consideración, tratan de normalizar la excepción para convertirla casi en la regla. De este modo, el art. 86 LPAI, que permanecía inmodificado desde 2009, también ha sido objeto de alteraciones que afectan tanto a su estructura como al contenido. Así, se elimina del apdo. 1º la previsión de que por Ley de la Asamblea regional se aprobaran proyectos excluidos específicamente del

trámite de EIA para expresar ahora que *«El Consejo de Gobierno, a propuesta del órgano sustantivo y oído el órgano ambiental, mediante acuerdo motivado podrá excluir del trámite de evaluación de impacto ambiental a los proyectos que se encuentren en los supuestos excepcionales recogidos en la normativa básica estatal. Dicho acuerdo de exclusión decidirá si procede someter el proyecto excluido a otra forma alternativa de evaluación que cumpla con los principios y objetivos de dicha legislación básica y que realizará el órgano sustantivo»*. Esta posibilidad se encontraba prevista antes de la actual reforma en el apdo. 2º de este art. 86 y respecto de la cual se pueden señalar algunas diferencias de matiz: si tanto en la versión original de la LPAI como incluso en el Decreto-Ley se preveía la posibilidad de que la propuesta de exclusión se hiciera por parte del órgano ambiental, en la redacción definitiva finalmente aprobada se elimina esa capacidad de propuesta para ser sustituida por un simple trámite de audiencia (art. 86. 1: *«oído el órgano ambiental»*).

Por último, la evaluación alternativa a que debe someterse el proyecto excluido corresponde, de acuerdo con la reforma realizada, al órgano sustantivo cuando en la versión original de la LPAI no se decía nada a este respecto lo que hacía más bien corresponder esa función al órgano ambiental puesto que, en definitiva, se trata de la evaluación de impacto ambiental y así lo exige el principio de especialidad funcional orgánica.

Por último, esta amplia y profunda modificación del instituto de la EIA en la LPAI culmina con esta, de menor calado, referente al seguimiento y vigilancia de la DIA prevista en el art. 99 que se adecúa, en su apdo. 1º, a las nuevas concordancias consecuencia de las modificaciones realizadas con el único añadido del llamamiento a la lealtad institucional (art. 5. 1 LPAI) como principio que rige las relaciones de cooperación y colaboración interadministrativa.

O) La nueva regulación de la evaluación ambiental estratégica: los inexplicados vaivenes de las sucesivas reformas

El Tít. V LPAI relativo a la *«Evaluación ambiental de planes y programas»* (arts. 100 a 111, aunque este último que regulaba las reglas de inserción del trámite de evaluación ambiental en los procedimientos de planeamiento urbanístico fue ya derogado en 2015 con la aprobación de la LOTURM) (41) sufre una reelaboración completa.

(41) La LOTURM derogó igualmente el Anexo IV LPAI que originalmente regulaba la aplicación del régimen de evaluación ambiental a los instrumentos de planeamiento urbanístico. Anteriormente, la Ley 2/2014, de 21 de marzo de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia había retocado algunos aspectos esenciales de la LPAI en relación a la evaluación ambiental de planes urbanísticos. Así suprimió, en este mismo Anexo IV, la letra c) de su

En este sentido, el art. 100 («Objetivos y finalidad») recoge el concepto legal de evaluación ambiental estratégica (en adelante, EAE) de acuerdo con lo que establece el art. 5. 2 d) de la Ley 21/2013 y establece la obligación de adaptarse a la legislación básica estatal para la elaboración de planes y programas. En cierto modo, representa un desandar el camino iniciado con la reforma realizada en 2016-2017 cuando este mismo precepto de la LPAI fue modificado para hacerle decir simplemente que *«Es de aplicación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la legislación estatal de evaluación ambiental estratégica, sin más particularidades que las contenidas en esta ley, en la legislación urbanística y demás normativa reguladora de los procedimientos de elaboración y aprobación de planes y programas»*. El nuevo apdo. 2º hace referencia a la concurrencia de distintos planes o programas que deban de ser objeto de EAE para establecer, en su párrafo 2º, una jerarquía de las distintas evaluaciones que se practiquen cuando señala que en el estudio inicial estratégico y territorial y el estudio ambiental estratégico, en su caso, del plan o programa se deberán tener en cuenta la evaluación ya realizada y las decisiones tomadas en la evaluación del instrumento superior. El apdo. 3º contempla el supuesto de que el trámite de EAE se realiza sobre un plan de ordenación territorial o urbanística que incluya infraestructuras de titularidad estatal o regional, indicando que tales infraestructuras no deben de ser objeto de una nueva evaluación ambiental (42).

El apdo. 4º contempla el supuesto de tramitación paralela y simultánea del procedimiento de EAE y del procedimiento de EIA de los proyectos que los desarrollen cuando ambos procedimientos se tramiten ante el mismo órgano ambiental. Impone la limitación de que no se puedan emitir el Informe de Impacto Ambiental (informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación de impacto ambiental simplificada) o la Declaración de Impacto Ambiental (informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación de impacto ambiental ordinaria) hasta que no se hayan emitido el Informe Ambiental Estratégico (resolución con

apdo. 3º, según el cual: *«Quedan también sujetos directamente a evaluación ambiental de planes y programas los siguientes instrumentos de planeamiento urbanístico, aunque no se encuentren comprendidos en los supuestos generales de sujeción del artículo 104... c) Los planes especiales que afecten al suelo no urbanizable protegido»*.

(42) El apoyo parece encontrarse en la disposición adicional quinta LEA sobre concurrencia y jerarquía de planes o programas: *«1. Cuando exista una concurrencia de planes o programas promovidos por diferentes Administraciones públicas, éstas deberán adoptar las medidas necesarias con el fin de que puedan complementarse y para evitar que se produzca una duplicidad de evaluaciones, asegurando que todos los efectos ambientales significativos de cada uno son convenientemente evaluados. 2. Cuando los planes y programas se estructuren en distintos ámbitos jerárquicos de decisión de una misma Administración pública, la evaluación ambiental en cada uno de ellos deberá realizarse teniendo en cuenta la fase del proceso de decisión en la que se encuentra el plan o programa, para evitar la duplicidad de evaluaciones»*.

la que finaliza la evaluación ambiental estratégica simplificada) o la Declaración Ambiental Estratégica (informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación ambiental estratégica ordinaria).

El nuevo art. 101 LPAI enumera en su apdo. 1º los planes, programas y sus modificaciones que son objeto de EAE, con remisión a la legislación básica estatal. Indica que la EAE deberá realizarse antes de la aprobación definitiva de los planes, programas o modificaciones y, en relación a la anterior redacción del precepto, suprime la mención que se hacía a la «*legislación urbanística u otra legislación reguladora de los procedimientos de elaboración y aprobación de planes y programas*», sin que ello pueda significar que tales planes y programas derivados de legislación urbanística dejen de estar afectos a la EAE (43).

En su apdo. 2º mantiene que la normativa sectorial que sea aplicable a un plan o programa podrá establecer los planes o programas que cumplen las condiciones indicadas en la legislación básica estatal exigidas para que un plan o programa o sus modificaciones deba de ser sometido a EAE. Esa misma normativa sectorial podrá establecer cuándo las modificaciones se consideran menores o cuándo los planes se considera afectan a zonas de reducida extensión. Esta referencia a la «normativa sectorial» está prefigurando que será la legislación de ordenación del territorio y la urbanística la que llevará a cabo esa delimitación (44).

(43) En la LEA estatal, su art. 6 indica los planes y programas que deberán de ser objeto de EAE ordinaria («1. *Los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando: a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien, b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. c) Los comprendidos en el apartado 2 cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V. d) Los planes y programas incluidos en el apartado 2, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor*») o simplificada («2. *Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada: a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior. b) Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior*»).

Fue la reforma de 2016-2017 la que añadió esa más o menos crítica referencia a «... u otra legislación reguladora de los procedimientos de elaboración de los planes y programas».

(44) Vid. *infra* en este mismo estudio el análisis de la reforma de la LOTURM.

En fin, en su apdo. 3º se considera que un plan o programa actúa como marco para la autorización de futuros proyectos cuando en dicho plan o programa se incluyan condiciones determinantes para su aplicación directa en las autorizaciones de futuros proyectos «... ya sea en cuanto a su ubicación, naturaleza, dimensiones u otros requisitos específicos que los definan, independientemente de que estos estén sometidos a régimen de autorización, declaración responsable o de comunicación previa».

El art. 102 LPAI atribuye en su apdo. 1º la condición de órgano ambiental al órgano autonómico en los siguientes supuestos: por una parte, a los planes, programas y sus modificaciones cuya elaboración corresponda a la Comunidad Autónoma y, en segundo lugar, a aquellos en los que, aun correspondiendo su aprobación final o definitiva a la administración autonómica, en alguna de sus fases de aprobación intervenga tanto la administración local como la autonómica.

En su apdo. 2º se observa el mismo fenómeno que ya se ha constatado en sede de EIA: el intento de desplazar a los municipios la responsabilidad para la tramitación de los procedimientos de EAE de planes urbanísticos que, si bien en el Decreto-Ley era radical, se ve fuertemente matizada en la definitiva redacción que incorpora la Ley (45).

Por último, los arts. 103 a 111 LPAI, cuyo contenido había sido derogado en la reforma 2016-2017, recuperan su dedicación originaria en la LPAI de 2009 y pasan ahora a incluir una regulación completa del procedimiento de EAE: art. 103 («Fases de la EAE»), art. 104 («Inicio del procedimiento. Solicitud de inicio»), art. 105 («Consultas previas a las AAPP afectadas y pronunciamiento del órgano ambiental»), art. 106 («Elaboración de la versión preliminar del plan o programa y del estudio ambiental estratégico»), art. 107 («Información pública, informes sectoriales preceptivos y consultas ambientales a las administraciones públicas afectadas. Expediente de evaluación ambiental estratégica»), art. 108 («Análisis técnico del expediente y Declaración Ambiental Estratégica»), art. 109 («Aprobación del plan o programa sometido a evaluación ambiental estratégica ordinaria y publicidad»), art. 110 («Vigencia, prórroga y modificación de la declaración ambiental estratégica»).

Se carece en estos momentos de criterios de juicio suficientes para determinar la necesidad de recuperar esta regulación de la EAE en la CARM cuando hace tan sólo unos pocos años se había decidido en 2016, igualmente a través de Decreto-Ley, su simple y llana desaparición (46).

(45) Vid. *supra* comentarios realizados en sede de EIA, art. 85 LPAI, en cuanto se reproduce aquí el mismo intento que se constató en el anterior de desplazar lo urbanístico al ámbito local.

(46) Para una visión actual y comparativa entre las diferentes CCAA de la ordenación del territorio en España vid. FARINÓS DASI, J. (coord.) (2021), *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*, Aranzadi, Cizur Menor.

3. Conclusiones parciales y provisionales sobre el alcance de la reforma de la LPAI realizada: desordena que algo queda...

Como se ha ido señalando, son muchos los riesgos no sólo ambientales sino incluso para el propio Estado de Derecho que plantean algunas de las modificaciones realizadas y que requieren de la doctrina un esfuerzo de reconstrucción teórica que permita valorar globalmente esta cascada de cambios parciales que, desde una óptica fuertemente desreguladora, ponen en riesgo nuestro futuro en común. ¡Qué ardua la reconstrucción del puzle cuando las reglas del juego están escondidas!

El Derecho ambiental, inserto de este modo en un proceso de deconstrucción desde paradigmas neoliberales, está actuando de nuevo como terreno de prueba de muchas de las transformaciones que, en virtud de diversos factores, está experimentando el ámbito y el papel reservado a los poderes públicos en su misión de garantizar objetivos de interés general.

Ciertamente, los responsables políticos se encuentran constantemente en la encrucijada que supone encontrar un adecuado equilibrio entre la libertad y los derechos de los individuos, de la industria y de las empresas, por una parte, y la necesidad de reducir el riesgo de efectos adversos para el medio ambiente y la salud humana, por otra. Por ello, hace ya tiempo que la Comisión europea apeló al necesario equilibrio de intereses con el fin de justificar la adopción de las medidas proporcionadas, no discriminatorias, transparentes y coherentes, lo cual exige un proceso de toma de decisiones estructurado que cuente con información científica pormenorizada y con datos objetivos de los que la modificación de la LPAI queda completamente ayuna (47).

III. LA DESREGULACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL URBANISMO: LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2020

1. El proteico contenido de la Ley 2/2020 encuentra su *leit motiv* en la desregulación de diversos sectores de intervención administrativa

La Ley 2/2020 acomete la reforma de diversos sectores de intervención administrativa y, a pesar de que entre esa pluralidad de contenidos no puede detectarse ninguna unidad de sentido, sí es cierto que todas responden a una misma filosofía desreguladora que, a la postre, deviene en el verdadero *leit*

(47) Cfr. Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución (COM/2000/0001 final) (accesible en <https://eur-lex.europa.eu/>).

motiv de la norma (48). Expondremos, en primer lugar, una visión general de los contenidos de la Ley para centrar nuestro estudio, en un segundo momento, en la modificación que afecta a la planificación del territorio y del urbanismo.

En este sentido, el capítulo I de la Ley 2/2020, compuesto por un artículo único que se divide en quince apartados, modifica la Ley 3/1996 de 16 de mayo de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para, en síntesis, ampliar los usos de los puertos deportivos; simplificar la tramitación administrativa «... para la organización de actividades náuticas, de fomento de la cultura de la sostenibilidad y lucha contra el cambio climático» y, sobre todo, para agilizar las solicitudes de concesión o autorización ...con el objeto de dinamizar la economía». En esta misma filosofía, se flexibilizan los informes sectoriales necesarios para otorgar autorizaciones y concesiones, reduciendo los plazos de emisión y limitándolos a los preceptivos y, en fin, se dice introducir un «mercado» de cesión de derechos concesionales sobre los puntos de amarre (49).

El capítulo II modifica la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, del Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo por medio de Taxi para que se permita a los titulares de las licencias compatibilizar su empleo con otras dedicaciones y se amplíen el número de viajeros y se flexibilicen algunos otros requisitos para el ejercicio de la actividad (50).

(48) El único contenido que responde a una finalidad diferente —a saber, lograr inclinar el apoyo parlamentario en favor de la aprobación del conjunto de medidas previstas en la Ley— consiste en la inclusión en su disposición final primera de una amnistía a los beneficiados por ayudas por el terremoto de Lorca en 2011 que todavía no habían justificado su utilización para la finalidad con que se otorgaron los fondos percibidos.

(49) De la amplitud de la reforma en materia de puertos da cuenta el listado de preceptos de la Ley CARM 3/1996 afectados: arts. 5. 1 (elimina el apdo. 2º), art. 6.1 y 2, art. 7.1 y 4 (elimina apdos. 5 y 6), art. 8.1 y 2, art. 9. 2, art. 11, art. 16. 4, 6 y 10 (añade dos nuevos apdos. 12 y 13), art. 29, art. 30. 4, art. 33, art. 35 (letra a), art. 36, art. 37 y, en fin, art. 41.

(50) En el preámbulo de la Ley 2/2020 se afirma que esta actividad no tiene naturaleza de servicio público, aunque sí sea de interés social y la finalidad de la reforma consiste en flexibilizar su régimen jurídico «a todos los niveles». Destaca esa negación de la naturaleza de servicio público cuando la propia Ley de 2014 reformada señala en su E. de M. que se establecen en ella «los principios generales a los que debe sujetarse la prestación de este tipo de transporte, teniendo en cuenta la naturaleza de servicio público de carácter impropio que le atribuye la doctrina y la jurisprudencia», con remisión al todavía vigente Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros. Por otra parte, su art. 1 define su objeto como «la regulación de los servicios de transporte público urbano e interurbano de viajeros realizados en vehículos de turismo, que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia».

En cualquier caso, los preceptos de la Ley afectados por la presente reforma liberalizadora son los siguientes: art. 2, letra a (límite capacidad del vehículo: 9 plazas); art. 14., apdo. 1º

Su capítulo III afecta a la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia. Se debe destacar de esta reforma, en apretada síntesis, algunos de sus elementos más sobresalientes: en primer lugar, se establece que la licencia de primera ocupación que emitan los municipios sirve como calificación administrativa finalizadora del procedimiento de declaración de vivienda protegida; se elimina, en segundo lugar, la condición por la que toda vivienda protegida está sujeta al régimen legal de protección mientras se mantenga la calificación del suelo; se suprimen los derechos de tanteo y retracto que tenía la Administración sobre las viviendas protegidas (arts. 34 y 49) (51). Además, se autoriza la cesión de las viviendas protegidas a aquellos titulares de contratos de alquiler que lleven veinticinco años pagando con regularidad todas sus cuotas y aquellos otros que, aunque sólo lleven diez años, concurren en ellos alguna circunstancia como ser mayor de 65 años, mayores de 50 años en situación de desempleo de larga duración, familias monoparentales, mujeres víctimas de violencia de género, víctimas del terrorismo, familias numerosas y familias con una o más personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100, así como la regulación del régimen de precario (52).

En cualquier caso, la Ley supone un freno a muchas de las medidas desreguladoras que se pretendían introducir a través del Decreto-Ley. Así, ejemplo significativo, el Decreto-Ley eliminó el apdo. 2º del art. 25 sobre régimen legal de protección de viviendas protegidas establecía que: *«En todo caso, las viviendas protegidas edificadas sobre suelos destinados por el planeamiento urbanístico a la construcción de vivienda protegida estarán sujetas al régimen legal de protección mientras se mantenga la calificación del suelo»*. Su pretendida supresión mediante Decreto-Ley suponía una grave desprotección de las viviendas protegidas, ya que al eliminar la prohibición que contenía, permitía que suelos con viviendas que gozaban de algún régimen de protección pública pudieran ver modificada su finalidad para pasar a ser destinados a la cons-

(prestación del servicio); art. 17, apdo. 1º (aumento de la capacidad a nueva plazas); art. 9 (supresión de la exigencia de plena o exclusiva dedicación, además de la supresión del límite máximo conductores contratados); art. 20, apdo. 1 (introducción de las TICs y fomento de la reducción de las emisiones de los vehículos); art. 24 («plazas individualizadas»); art. 30, apdos. 1 y 4 (cálculo de la tarifa); y, en fin, art. 35, apdo. 12 (suprimido).

(51) La pretensión del Decreto-ley de suprimir el Registro administrativo de viviendas protegidas fue excluida finalmente del texto de la Ley después de los debates parlamentarios.

(52) El conjunto de preceptos específicamente reformados son los siguientes: art. 10. 1; art. 22. 2 —*Licencia de primera ocupación*—; se añade un nuevo apdo. 3º al art. 22; art. 25. 2, art. 33 —*Registro de demandantes de vivienda protegida*— (el Decreto-Ley lo eliminaba, pero fue recuperado en la tramitación como Ley); art. 34; art. 41; art. 42; y, art. 43. Asimismo, se modifican los artículos 51, 56, 59 ter, 59 quáter y 62 relativos al Servicio regional de Orientación y Mediación Hipotecaria. Por último, se elimina la disposición transitoria segunda.

trucción de vivienda en régimen libre y no de protección. Esta liberalización de suelos afectos a vivienda en régimen de protección estaba orientada a facilitar que, mediante operaciones de reforma interior, de planes especiales, en manzanas que hoy albergan vivienda protegida de cierta antigüedad, pero donde el valor del suelo es alto por la localización que tienen en la ciudad, se construyera vivienda libre que, a buen seguro, hubiera resultado inasequible para quienes habitan estos barrios más humildes o deprimidos. La supresión de este artículo venía en definitiva a restar capacidad a los poderes públicos para hacer efectivo el derecho a la vivienda que tienen los ciudadanos al desproteger suelos y liberalizarlos para la construcción de vivienda libre a la que solo puede acceder quienes tienen una determinada capacidad económica, sin tener en cuenta el derecho a la vivienda que tienen todas las personas (53). Después de los debates parlamentarios, el texto de la Ley 2/2020 vuelve a recoger el contenido del apdo. 2º del art. 25 que había pretendido eliminarse.

Por último, se debe consignar aquí que el posterior Decreto-Ley 10/2020, de 8 de octubre, por el que se establecen medidas de lucha contra la ocupación de las viviendas en la Región de Murcia lleva a cabo una nueva reforma de la Ley 6/2015 de vivienda que pasa a denominarse «Ley de Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia» (54).

2. En especial, la reforma de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia

A) ¿Una reforma en sentido ambiental?: las «nuevas» finalidades atribuidas a la actividad administrativa en materia urbanística

Se modifica, en primer lugar, la redacción del apdo. 11 del art. 5 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (en adelante, LOTURM) que, en su redacción original, declaraba que *«La actividad administrativa en materia de urbanismo tendrá, en aplicación de los principios constitucionales de la política económica y social, entre otras, las siguientes finalidades: ... 11. Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua,*

(53) En cualquier caso, estas actuaciones de reforma interior deberán garantizar a los moradores los derechos de realojo y retorno que señala el art. 19 del *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*.

(54) Este Decreto-Ley modifica, además, la Ley 2/2012, de 11 de mayo, sobre ayudas para los damnificados por el terremoto de Lorca y el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación». Con la nueva redacción se añaden los principios de «... desarrollo sostenible, a la protección del medio ambiente y de la salud humana y al uso racional de los recursos naturales de la sociedad y el territorio, con ordenación de usos residenciales y productivos acordes al interés general, de los equipamientos y servicios...».

B) La eliminación de los instrumentos de coordinación interadministrativa: la supresión de la Comisión de Coordinación Política Territorial

La Comisión de Coordinación Política Territorial (en adelante, CCPT) era un órgano constituido por representantes de todas las Consejerías del Gobierno CARM así como de la Federación de Municipios y de la Administración general del Estado que el art. 15 LOTURM (55) definía como órgano regional, de carácter consultivo, «... que asegura la colaboración y coordinación interadministrativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo y asegura la participación en la elaboración y el seguimiento de los instrumentos de ordenación territorial» (apdo. 1º) (56).

Sin embargo, el Decreto-Ley y luego la Ley consideran que todas las AAPP allí representadas participaban de una u otra manera en la elaboración de los distintos planes de ordenación territorial y que, por tanto, su existencia era redundante. Sus funciones pasan a ser desempeñadas por el Consejo Asesor de Política Territorial (art. 16 LOTURM) (57).

La relevancia de la supresión de este órgano se hace manifiesta con el análisis de los preceptos de la LOTURM que preveían la intervención de este órgano y que resultan afectados por su supresión:

— Art. 36, apdo. 3º: se elimina el previo informe de la CCPT para la aprobación inicial de los instrumentos de ordenación del territorio (Directrices, Planes OT y Programas de Actuación Territorial). A partir de esta reforma, la aprobación inicial corresponde al consejero, ya sin informe del órgano suprimido.

(55) Su eliminación obliga también a la eliminación de la referencia a la Comisión de Política Territorial que hacía el art. 14 —«Órganos territoriales y urbanísticos de la Comunidad Autónoma»—, en su letra d).

(56) El Decreto CARM 59/2001, de 27 de julio, regulaba su organización y funcionamiento.

(57) El Decreto CARM 66/2002, de 8 de marzo, regula la organización y funcionamiento de este Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia en la que se aprecian diferencias relevantes respecto a la prevista para la CCPT suprimida: sólo existen representantes del Gobierno regional y de los sectores sociales interesados.

— Art. 42, apdo. 2º: se elimina el previo informe de la CCPT en la elaboración del Plan Cartográfico Regional.

— Art. 65, apdo. 2º: se elimina el previo informe de la CCPT en la aprobación inicial de las Estrategias del Paisaje (58).

— Art. 68: se elimina el previo informe de la CCPT en la aprobación inicial de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) (59).

— Art. 70, apdo. 2º: se elimina el previo informe de la CCPT en la aprobación inicial de la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio, planes de ordenación de playas y Estrategias territoriales.

— Art. 161 —«Resolución definitiva del plan general»—, apdo. 2º, se elimina el previo informe de la CCPT antes de la decisión del consejero en la Resolución definitiva del Plan General. Se suprime de este modo un control y una fiscalización de la labor de la Consejería, sobre todo, si tenemos en cuenta que, a partir de la reforma analizada, el PGOM se aprueba por el consejero, incluso mediante silencio administrativo...

(58) La desaparición de la CCPT nos impulsa a preguntarnos sobre cómo se materializa la coordinación en esta materia a que obliga ese mismo apdo. 1º del art. 65 LOTURM.

El sitio web del Sistema de Información Territorial de la Región de Murcia (accesible en sitmurcia.carm.es/portal-del-paisaje) da cuenta de una aprobación inicial en 2011 y permite acceder a un documento denominado «Estrategia del Paisaje de la Región de Murcia». Entre otros importantes aspectos en ese mismo documento se recoge la falta de una adecuada coordinación administrativa (Apdo. 3, p. 9: diagnóstico. Se insiste en pp. 17 y 20: se hace referencia expresa al importante papel de la CCPT; p. 30, subproyecto 06: se destaca la necesidad de coordinación); se exponen los riesgos de los desarrollos periurbanos, de la ciudad difusa (Apdo. 3º Diagnóstico, p. 11).

(59) La GIZC en la CARM sufre un importante retraso. Sólo se encuentra en trámite desde 2016 la del Mar Menor. El último acto en su tramitación consiste en la formulación de Declaración ambiental estratégica (DAE) mediante Resolución, de 22 de octubre de 2019, de la Dirección General de Medio Ambiente; es decir, unos pocos días después de la mortalidad masiva de peces y crustáceos por anoxia que se manifestó el día 12 de octubre de ese mismo año. Esa Resolución se publica en el BORM del día 02/11/2019 y está pendiente de aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno. De forma paralela, el 10 de octubre de 2019 se había aprobado el Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos del Mar Menor y de su franja litoral que estaba pendiente desde hacía muchos años. En este documento se anuncian posteriores planes, programas orientados a evitar la proliferación de urbanizaciones, luchar contra el cambio climático, eliminar obras que dificultan la circulación del agua (diques, espigones...) y, entre otras, la ordenación de los usos en playas, puertos y actividades náuticas.

Los medios de comunicación nos dan noticia de que «El Consejo de Gobierno aprueba la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras en el Mar Menor y su entorno» (31/03/2021. Accesible en <https://www.murcia.com/region.asp>). Según este medio: «El Consejo de Gobierno de la Región de Murcia ha dado hoy luz verde a la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras en el Mar Menor y su entorno, el instrumento más importante de cuantos ha podido impulsar el Gobierno regional, ya que define la hoja de ruta de actuaciones concretas para alcanzar y mantener un buen estado ambiental del Mar Menor y un desarrollo socio ecológico sostenible en su entorno».

C) La nueva posibilidad de planes municipales de ordenación de playas

Se modifica el art. 53 —«Elaboración y competencia»— del Capítulo II —«Planes de Ordenación de Playas»— del Tít. III —«Ordenación del Litoral» (arts. 48-58 LOTURM)— para pasar a prever que los municipios puedan aprobar planes de ordenación, si así lo autoriza la Consejería: *«La elaboración de los Planes de Ordenación de Playa podrá corresponder al ayuntamiento donde se ubique la playa a ordenar, siempre que la consejería lo autorice o a la consejería competente en materia de ordenación del litoral. En los Planes de Ordenación de Playa que afecten a más de un municipio, la competencia corresponderá a la consejería»*. Estos nuevos planes municipales estarían exentos de EAE ordinaria (disp. adic. 1º, apdo. 1º, letra b) pero sí a EAE simplificada (disp. adic. 1º, apdo. 2º, letra b) de la Ley 2/2020.

D) La confusa ampliación del régimen transitorio en suelo urbanizable: modificación transitoria sólo a los —inconfesados— «efectos oportunos»

El Decreto-Ley 3/2020 preveía la ampliación del régimen transitorio en suelos urbanizable sectorizado y sin sectorizar mediante la modificación de los arts. 100. 2 y 101. 1 LOTURM con la finalidad de favorecer la agilidad del desarrollo de las herramientas urbanísticas y la inversión empresarial. En concreto, su E. de M. justificaba de este modo las modificaciones señaladas: *«Se amplía el régimen transitorio en suelos urbanizable sectorizado y sin sectorizar a través de la modificación de los artículos 100. 2 y 101. 1, con el fin de favorecer la agilidad del desarrollo de las herramientas urbanísticas y la inversión empresarial»*. Sin embargo, dicha modificación no tiene acceso finalmente al texto de la Ley que queda en este extremo inalterada. No obstante, debe mencionarse la aprobación —con entrada en vigor desde el mismo día de su publicación— del Decreto-Ley 7/2020, de 18 de junio, de medidas de dinamización y reactivación de la economía regional con motivo de la crisis sanitaria (COVID-19) (60). Su Título III de «Medidas administrativas» (arts. 5 a 10), recoge, como señala su E. de M. *«... diversas modificaciones de tipo procedimental detectadas como consecuencia de la ejecución de las mismas en este período, como adaptación de plazos de tramitación y modificaciones en diversas normas vigentes en el ámbito regional que precisan de una mejora regulatoria, entre otras...»*. Por su parte, la disposición transitoria única prevé la aplicación con efectos retroactivos a los expedientes en trámite iniciados con anterioridad, *«las modificaciones efectuadas por el presente Decreto-Ley*

(60) BORM, núm. 140, de 19 de junio de 2020.

a la Ley 30/2015 de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia» (61).

En concreto, su art. 6 modifica los arts. 100 (62) y 101. 1 (63) LOTURM que regulan el régimen transitorio de edificación y uso en suelo urbanizable sectorizado y, respectivamente, sin sectorizar. Nuestra sorpresa proviene del hecho de que estos preceptos ya habían sido reformados por el anterior Decreto-ley 3/2020, de 23 de abril. Por su parte, la Ley 2/2020, de 27 de julio, que lo transforma en Ley guarda un absoluto silencio sobre estas cuestiones: ¿qué sucedió entre abril y junio para que se reformara de forma apresurada e inmotivada la recién acometida reforma en materia de régimen transitorio de usos del suelo? ¿A quién o quienes beneficiaron o perjudicaron las medidas adoptadas en junio? ¿Por qué la Ley del mes siguiente que lo aprueba como Ley no hace ninguna referencia al de junio?... ¿Qué finalidad ha tenido la

(61) Disposición transitoria única —«Efectos de la modificación de la Ley 30/2015, de 30 de marzo de Ordenación Territorial y Urbanística»: «Las modificaciones en el presente Decreto Ley relativas a los artículos 100 y 101 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, serán de aplicación a los expedientes en trámite iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto Ley».

(62) «1. Hasta tanto se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo, en el suelo urbanizable sectorizado no podrán realizarse obras o instalaciones, salvo los sistemas generales que puedan ejecutarse mediante planes especiales y las de carácter provisional previstas en esta ley. 2. No obstante, cuando el Plan General establezca una pre ordenación básica del sector o se haya aprobado inicialmente el planeamiento de desarrollo, se admitirán edificaciones aisladas destinadas a industrias, hoteleras en todas sus categorías, actividades terciarias o dotaciones compatibles con su uso global, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el planeamiento y las garantías que se establecen en esta ley. 3. Igualmente podrán autorizarse las edificaciones a las que se refiere el párrafo anterior, cuando se haya aprobado inicialmente una modificación del planeamiento de desarrollo vigente, de conformidad con sus condiciones, siempre que no perjudiquen los derechos urbanísticos de los propietarios del sector, previa audiencia a los mismos y con las garantías que se establecen en esta Ley. 4. Las autorizaciones contempladas en este artículo se otorgarán condicionadas al efectivo cumplimiento de las determinaciones urbanísticas que se contengan en la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo. Igualmente, en ningún caso se podrá superar el aprovechamiento resultante del sector referido a la superficie de la actuación. El autorizado no tendrá derecho a indemnización alguna si tuviere que adaptar la edificación por la entrada en vigor de la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo. 5. Este régimen transitorio quedará suspendido cuando se alcance el treinta por ciento del aprovechamiento del sector o de su superficie, computando la superficie total ocupada por las actuaciones».

(63) «1. Hasta tanto se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo, en el suelo urbanizable sin sectorizar podrán realizarse obras o instalaciones de carácter provisional previstas en esta ley, y aquellos sistemas generales que puedan ejecutarse mediante planes especiales, quedando el resto de los usos y construcciones sujetos al régimen de este artículo, con las condiciones señaladas en los artículos siguientes.

Una vez aprobado inicialmente el planeamiento de desarrollo se admitirá el régimen transitorio establecido en el artículo 100 con las condiciones del mismo».

doble modificación durante unos breves meses del régimen transitorio en suelo urbanizable? (64).

E) La modificación de la tipología de los tipos de planes urbanísticos: el diablo está en los detalles

Se modifica el nombre de la sección 1ª —«*Tipos de planes*»— del capítulo I —«*Instrumentos de planeamiento urbanístico*»— del Título VII —«*Planeamiento urbanístico municipal*» (arts. 113-178 LOTURM)— para pasar a denominarse «*Tipos de planes e instrumentos complementarios*». A continuación, se altera el apdo. 2º del art. 113 para eliminar los Estudios de Detalle y se crea un nuevo apdo. 4º a partir del cual los Estudios de Detalle se definen como instrumentos complementarios (E. de M.: «*instrumentos ágiles de adaptación de pequeñas actuaciones urbanísticas*») ¿Qué se gana sacando los Estudios de Detalle del apdo. 2º del art. 113 como instrumentos de desarrollo del PGOM y crear una nueva categoría en el apdo. 4º donde se le atribuye una función de complemento?

La clave está en su exclusión del procedimiento de EIA. De este modo, se procede a modificar el apdo. 1º del art. 166 LOTURM de modo que se excluyen estos «instrumentos» «*en todo caso*» del procedimiento de EIA «*por su escasa dimensión e impacto*» (65). Se añade además un nuevo apdo. 5º a

(64) La Ley 2/2020 sí recoge la reforma de la letra e) del apdo. 3 del art. 101 —«Régimen transitorio de edificación y uso en suelo urbanizable sin sectorizar»— que queda redactado con el siguiente contenido: «*Se autorizarán, mediante el título habilitante correspondiente y con las limitaciones establecidas en la presente ley, las siguientes construcciones ligadas a la utilización racional de los recursos naturales:...e) Instalaciones de producción de energía renovable, las cuales no se considerarán como uso industrial sino como infraestructuras energéticas*».

Un cambio más cosmético que real por cuanto estas instalaciones energéticas ya estaban incluidas en el apdo. 4º del mismo precepto al venir siendo consideradas actividades industriales y productivas:

«*Excepcionalmente, podrán admitirse, previa autorización del órgano autonómico competente, actuaciones específicas de interés público, siempre que se justifiquen las razones para su localización fuera del suelo urbano o urbanizable sectorizado, se inserten adecuadamente en la estructura territorial y se resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento.*

Podrán incluirse en este supuesto las siguientes construcciones e instalaciones: ... d) Actividades industriales y productivas.

La necesidad de coordinar estos cambios queda de manifiesto si se repara en que las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Suelo Industrial de la Región de Murcia (DPOTSI), que fueron aprobadas mediante Decreto 102/2006, de 8 de junio (BORM, de 16 de junio de 2006), sigue considerando que estas instalaciones están incluidas entre las determinadas en el art. 5 como uso industrial.

(65) «*Corresponde a los ayuntamientos la aprobación inicial de los Estudios de Detalle, quedando excluidos, en todo caso, del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa*

este mismo precepto por el cual *«La tramitación de un Estudio de Detalle no impedirá la tramitación de las correspondientes licencias de edificación, quedando ésta supeditada a la aprobación definitiva del mismo»*. Se compatibiliza así la tramitación del instrumento urbanístico con la obtención de la licencia de edificación (*«los dos procesos se tramitan en paralelo, sin necesidad de que se solapen sus tiempos»*). Por último, se modifica también el apdo. 4º según el cual el acuerdo de aprobación definitiva que, en la versión original de la LOTURM, era para *«su conocimiento y efectos oportunos»* queda a hora limitado a *«su archivo»* (66).

Debe ser señalado adicionalmente que esta posibilidad de tramitación de las licencias antes de que se haya aprobado de manera definitiva el planeamiento a través del Estudio de Detalle, deja sin resolver la existencia de un derecho de indemnización para el propietario del suelo si, una vez tramitada la licencia, no fuera aprobado finalmente el instrumento.

F) La disociación del PGMO de la EIA: lo urbanístico y lo ambiental se ponen de espaldas

La Ley 2/2020 modifica el apdo. 2º del art. 116 —*«Determinaciones generales»*— dentro de la Sección 2º —*«Plan General Municipal de Ordenación»* (arts. 114-124 LOTURM)— para, según su preámbulo *«aclarar que el plan general de ordenación municipal no es competente para establecer supuestos sometidos a EIA al ser una competencia de la legislación ambiental»*. De este modo, si la redacción original del precepto afectado señalaba que *«Asimismo, el plan contendrá aquellas otras determinaciones que deba recoger por indicación expresa de la propia ley, en particular los supuestos que requieren Estudio de Impacto Territorial o Estudio de Paisaje y los sometidos a evaluación ambiental, debiendo contener todas las medidas correctoras, de prevención y protección del medio ambiente que correspondan»*, la nueva redacción elimina la referencia a la obligación de que la documentación del

dimensión e impacto. Tras la aprobación inicial se someterán a información pública durante veinte días para que puedan ser examinados y presentadas las alegaciones correspondientes. El texto completo estará a disposición del público en el lugar que se determine por el Ayuntamiento».

(66) Esta voluntad de rebajar del papel de la Administración Pública urbanística se observa también en sede de Planes parciales y especiales cuando se establece que la remisión del plan aprobado y del expediente administrativo se hace exclusivamente *«para su archivo»*, cuando la redacción original establecía *«para su conocimiento y efectos oportunos»* (modificación de la letra d) del art. 164 LOTURM: *«El plan aprobado y copia del expediente completo se remitirán a la dirección general competente para su archivo, notificándose a todos los interesados que consten en el expediente»*).

PGOM contenga las determinaciones recogidas en la EIA; solo se refiere a partir de ahora a los Estudios de Impacto Territorial y de Paisaje.

G) Indeterminadas determinaciones para el suelo urbano en el PGMO, Planes parciales y especiales: los llamados «parámetros de ecoeficiencia» como soluciones para paliar los efectos climatológicos y para la renaturalización de las ciudades

El legislador, consciente de la necesidad de dotar de un cariz ambiental a las reformas en curso, procede a enumerar algunas medidas denominadas «ecoeficientes» en el planeamiento «*para aprovechar mejor los escasos recursos hídricos en nuestra Región y combatir los fenómenos climatológicos adversos*» (E. de M.). *Se promueve así la implementación de las denominadas «Soluciones Basadas en la Naturaleza» (SBN) como estrategia para la renaturalización de las ciudades y mejorar las condiciones de vida de su población.* El problema estriba en determinar el contenido jurídico de este tipo de expresiones. En concreto, las SBN, que tanto predicamento alcanzan en la actualidad, carecen de cualquier tipo de especificación normativa. No entran ni siquiera dentro de la discrecionalidad técnica y constituyen, a lo sumo, principios jurídicos indeterminados donde la zona de incertidumbre sigue siendo demasiado amplia para poder garantizar un mínimo de control judicial sobre el cumplimiento de estos vagos e imprecisos, aunque biensonantes, mandatos (67).

En este sentido, la modificación del art. 117 LOTURM —«*Determinaciones en suelo urbano*»— consiste en añadir una nueva letra l) según la cual: «*De forma específica, el Plan General Municipal de Ordenación deberá contener las siguientes determinaciones en suelo urbano... l) introducir parámetros de ecoeficiencia con soluciones para paliar los efectos climatológicos...*» (68).

(67) La consulta del sitio web de la Comisión UE nos confirma en la impresión de que se trata de una directriz en fase de investigación pero carente de cualquier contenido vinculante (accesible en https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/environment/nature-based-solutions_en).

Vid. FAIVRE, N. / FRITZ, M. / FREITAS, T. / DE BOISSEZON, B. / SOFIE VANDEWOESTIJNE, S. (2017), «Nature-Based Solutions in the EU: Innovating with nature to address social, economic and environmental challenges», *Environmental Research*, vol. 159, pp. 509-518.

(68) A modo ejemplificativo el precepto enumera las siguientes: utilización de pavimentos permeables como medida para evitar la impermeabilización de suelos, resolución de la evacuación de aguas mediante redes separativas de pluviales y residuales, establecimiento de sistemas de reutilización de aguas pluviales (economía circular), implantación de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN) en los modelos de urbanización, sistemas de Drenaje Urbano Sostenible para aquellos suelos de especiales escorrentías (SUDs) y, en fin, entre otras posibles, la adopción de medidas de economía circular, reciclaje de residuos de la construcción y eficiencia energética en todas las instalaciones urbanas.

A estas medidas ambientalistas, deben añadirse la modificación realizada en el art. 124 —«Determinaciones»— dentro de la Sección 4ª —«Planes Parciales»— (arts. 123-124 LOTURM) en el mismo sentido que la anterior (69) y, en esta misma dirección, la del art. 128, apdo. 5º (Sección 5ª —«Planes Especiales»— arts. 125-139 LOTURM) (70).

H) La difuminación de la diferencia entre «reajustes» y «modificaciones estructurales» del planeamiento tiene, entre otras, consecuencias sobre su evaluación ambiental: forma y fondo se encuentran...

La modificación de una serie de artículos persigue facilitar la gestión y el desarrollo del planeamiento «*modificando la consideración de reajuste del planeamiento*» (E. de M.). De este modo, se añade un apdo. 4º al art. 123 LOTURM («*El Plan parcial podrá reajustar la delimitación del sector hasta un 10 % de su superficie por razones justificadas en la adecuación de su delimitación a la realidad física*») (71). En esta misma dirección, se añade al art. 128 LOTURM un nuevo apdo. 4º —un nuevo «punto» en la impropia terminología que emplea el legislador murciano— por el cual «*El plan especial podrá reajustar la delimitación del sector hasta un 10% de su superficie por razones justificadas de discordancia entre cartografías, adecuando su delimitación a la realidad física*».

Se otorga a los Planes Parciales y a los Planes Especiales la posibilidad de reajustar su delimitación hasta un 10 %, sin que se aclare cómo se tramitarán

(69) «Los Planes Parciales contendrán las siguientes determinaciones: ... m) Introducción de parámetros de ecoeficiencia señalados en el apartado l) del artículo 117.1 de la presente ley».

(70) «Los planes especiales establecerán medidas de renaturalización de las ciudades, como:

- Rehabilitación de edificios y espacios públicos con criterios de sostenibilidad, sobre todo en entornos degradados.

- Implantación de medidas contra la impermeabilización de suelos urbanos existentes mediante Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN) y Sistemas de Drenaje Urbano Sostenible (SUDs).

- Fomento de la reutilización y reciclado de residuos de la construcción (RCD).

- Adopción de medidas de captación de agua de lluvia en edificios para su posterior reutilización y evitar así el vertido de agua acumulada en cubiertas a las vías públicas, para no incrementar las escorrentías en episodios de precipitación de carácter intenso.

- Fomento de las soluciones basadas en la naturaleza (SBN) en edificios, como la implementación de cubiertas vegetales siempre que sea posible».

(71) Este indeterminado concepto de «reajuste de planeamiento» nos aparece, además de en este art. 123, en los arts. 128 —planes especiales— y art. 147 —planes de iniciativa particular—.

estos cambios en la realidad, conforme a qué procedimiento, ni se especifica a qué tipo de suelos limítrofes al sector del plan pueden afectar. Resulta, en fin, necesario determinar cuanta superficie de suelo puede verse afectada por esta nueva norma si recordamos que existen planes en municipio de la CARM que se extienden sobre superficies mayores al millón de metros cuadrados.

Estas transformaciones están, además, en unidad de sentido con la llevada a cabo sobre el apdo. 2º del art. 173 para el que si, antes la modificación de los planes era estructural si afectaba al 20%, a partir de la presente reforma que consolida la Ley 2/2020 dicho porcentaje sube al 30% (72). Se ve de

(72) Art. 173 LOTURM —«Modificación de los planes»: «1. Se considera modificación de planeamiento la alteración de las determinaciones gráficas o normativas que excedan de lo previsto en el propio plan como posibilidad de ajuste u opciones elegibles y que no alcance el supuesto de revisión, lo que deberá quedar debidamente acreditado en su formulación. 2. Las modificaciones de planeamiento general pueden ser estructurales o no estructurales, según su grado de afección a los elementos que conforman la estructura general y orgánica y el modelo territorial, teniendo en cuenta su extensión y repercusión sobre la ordenación vigente. A estos efectos se consideran modificaciones estructurales las que supongan alteración sustancial de los sistemas generales, del uso global del suelo o aprovechamiento de algún sector o unidad de actuación, en una cuantía superior al treinta por ciento, en cualquiera de dichos parámetros, referida al ámbito de la modificación. También se considerará como estructural la modificación que afecte a más de 50 hectáreas, la reclasificación de suelo no urbanizable y la reducción de las dotaciones computadas por el plan, que no podrá incumplir, en ningún caso, los estándares legalmente establecidos. 3. La modificación de cualquier plan o su desarrollo que conlleve un incremento de aprovechamiento, precisará para aprobarla la previsión de mayores dotaciones, aplicándose los estándares señalados por el plan sobre los incrementos de aprovechamiento. Si la superficie necesaria de suelo para dotaciones fuera inferior a 200 m², podrá sustituirse por la cesión de la misma cuantía de superficie construida integrada en un solo inmueble o complejo inmobiliario. 4. Si las modificaciones de los instrumentos de planeamiento tuvieren por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios libres públicos calificados como sistema general, deberá justificarse el interés público y su compensación con igual superficie en situación adecuada, analizando las afecciones resultantes para su posible indemnización. Se tramitará como modificación estructural y se sujetarán al mismo procedimiento y documentación determinados en esta ley para tal modificación estructural del plan general. 5. No podrán aprobarse modificaciones de planeamiento para cambiar la clasificación o calificación de suelo no urbanizable protegido que se motive en la eliminación de los valores que justificaron aquellas, salvo por razones fundamentadas de interés público. 6. No podrán aprobarse modificaciones de planeamiento para ampliación de suelo urbano por aplicación del criterio de consolidación por edificación previsto en esta ley, salvo que se trate de edificaciones anteriores a dicho plan. 7. De conformidad con lo dispuesto en la legislación básica, cuando la modificación de planeamiento conlleve incremento de aprovechamiento o modifique los usos globales del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según consten en el Registro de la Propiedad.

8. No obstante lo dispuesto en los apartados 3 y 4, no se requerirá modificación de plan en el supuesto excepcional de puntual ocupación de espacios libres o de dominio público o incremento de edificabilidad que resulten indispensables para garantizar la accesibilidad y la

este modo aumentada la cuantía de la alteración en los sistemas generales, del uso global del suelo o del aprovechamiento de algún sector o unidad de actuación de un 20% a un 30% para que una modificación del planeamiento sea considerada estructural y su aprobación dejara así de ser competencia municipal.

Por otra parte, se elimina para un asunto de tanto interés general la competencia del Consejo de Gobierno para decidir sobre las modificaciones de los espacios libres públicos y se eliminan igualmente los informes de la Dirección de los Servicios Jurídicos quedando la facultad atribuida en exclusiva al consejero competente, soslayando la deliberación en el seno del Consejo de Gobierno y la fiscalización y supervisión de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

El sentido y alcance de estas alteraciones en los porcentajes y en las competencias de los órganos implicados se nos revela claramente cuando tenemos en cuenta la modificación de las competencias y criterios para la EAE de planes y programas que lleva a cabo la nueva disposición adicional primera de la LOTURM que introduce esta Ley 2/2020. En efecto, de acuerdo con el nuevo apdo. 4º de la misma: *«Se entiende por modificación menor, a los efectos de evaluación ambiental estratégica: Las modificaciones no estructurales de planeamiento general. Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo. Las modificaciones de las estrategias o instrumentos de ordenación del territorio que no impliquen alteración del modelo de desarrollo urbano y territorial».*

De modo general, esta nueva disposición adicional 1º LOTURM elimina la necesaria referencia al sometimiento a la EAE, tanto ordinaria como simplificada, de los supuestos generales previstos por la legislación básica estatal. En su nueva redacción dada por la Ley 2/2020 se acotan tales supuestos de modo que se dejan fuera parte de los contenidos de la legislación básica estatal. En particular, puede inducir a confusión cuando se *«entiende por modificación menor»* las *«modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo»*, porque puede implicar que se obvie la definición de *«modificaciones menores»* incluida en la legislación estatal básica, que establece que son *«cambios en las características de los planes o programas ya adoptados o aprobados que no constituyen variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas o de su cronología pero que producen diferencias en los efectos previstos o en la zona de influencia».*

eficiencia energética de edificios existentes, en los términos establecidos en la legislación estatal de suelo, siempre que se asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos de dominio público. 9. Las modificaciones recabarán exclusivamente los informes preceptivos y sectoriales de aquellos organismos que resulten afectados conforme a la legislación sectorial específica».

El legislador regional murciano está dando así pie a que pueda producirse la modificación de instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo que no se ajusten a la definición de modificación menor que viene establecida por la ley estatal básica (73) y podría estar incurriendo, por tanto, en la inconstitucionalidad mediata o indirecta que el TC detecta en su STC 109/2017, de 21 de septiembre (Ponente: González-Trevijano), recaída en recurso de inconstitucionalidad presentado por la AGE frente a determinados preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental (74).

I) La flexibilización de las licencias urbanísticas mediante la ampliación de los supuestos de declaración responsable

La modificación del art. 264 LOTURM implica la flexibilización de las licencias urbanísticas mediante la ampliación de los supuestos de declaración responsable a los «pequeños cambios de uso», los «edificios de nueva planta no residenciales ni de uso público de gran sencillez» e, incluso para las «intervenciones muy puntuales en edificios catalogados, salvaguardando el objeto de su catalogación».

Sobre la declaración responsable se afirma en el preámbulo de la Ley 2/2020 que: «se flexibilizan las licencias urbanísticas... concretamente se amplían los supuestos de declaración responsable en los títulos habilitantes para hacerla extensiva a pequeños cambios de uso, a edificios de nueva planta no residenciales ni de uso público de gran sencillez, o a intervenciones muy puntuales en edificios

(73) Para un análisis de la evolución jurisprudencial que refuerza la necesidad de EAE de planes urbanísticos bajo la sanción de nulidad *vid.* RAMOS MEDRANO, J. A., «Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no realizar la evaluación ambiental estratégica (EAE)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 73, 20 de noviembre de 2017 (accesible en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/>).

Como destaca en su comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, de 26 de junio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 2. Ponente: RODRIGO LANDAZÁBAL) LÓPEZ PÉREZ, la jurisprudencia interpreta de manera restrictiva la exención de EAE, prevista en la norma estatal para los planes que tienen como finalidad la protección ambiental, excluyendo de esta previsión los planes netamente urbanísticos que quedan fuera de la misma y deben ser por tanto objeto de evaluación. *Vid.* LÓPEZ PÉREZ, F., *Actualidad Jurídica Ambiental*, de 6 abril 2021 (accesible en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-pais-vasco-clasificacion-de-suelos-evaluacion-ambiental/>).

(74) En concreto, de los tres preceptos impugnados, encontramos cierta analogía con el art. 9.4 de la Ley balear que, en su redacción original, excluía de la EAE determinados planes y programas, incluidos, entre otros, los estudios de detalle (letra e). Ciertamente, la técnica de exclusión utilizada por el legislador murciano, al mantenerse en unos términos abstractos o generales, hace más difícil determinar en qué grado se incurre en una reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica. El legislador balear optó por excluir categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a EAE de conformidad con la legislación básica, lo que determina su inconstitucionalidad (STC, 109/2017, FJº 3).

catalogados, salvaguardando el objeto de catalogación. Es una clara apuesta por la agilización para la regeneración de la economía con un instrumento directo y ágil que se ha visto en estos cinco años que funciona y es eficaz».

De este modo, a partir de la reforma operada, se permite mediante una simple declaración responsable cambiar los usos característicos de un edificio y también la intervención sobre edificios, inmuebles y ámbitos patrimonialmente protegidos o catalogados y sobre edificios de nueva planta, todo ello con restricciones que, si bien quedan definidas en el artículo, se hace utilizando expresiones vagas como «*de alcance menor*» o «*de escasa entidad constructiva y sencillez técnica*». Esta deficiente técnica legislativa introduce una patente inseguridad jurídica y crea el riesgo de que, tras la declaración responsable y la ejecución de las obras, pueda resultar imposible detectar una posible extralimitación, máxime cuando se trate de licencias sobre inmuebles con valor cultural o que puedan estar situados en espacios protegidos. Resulta, en definitiva, dudosa la compatibilidad de esta nueva redacción del precepto con los mandatos recogidos en la legislación de patrimonio cultural, donde se obliga a la existencia de autorizaciones e informes previos para cualquier intervención sobre bienes culturales protegidos.

3. Conclusiones sobre la reforma de la LOTURM llevada a cabo por la Ley 2/2020: la consolidación de una evolución regresiva

Como se ha señalado, la Ley 2/2020, de 27 de julio, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras (75) tiene su origen en el Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril (76). La tramitación parlamentaria, si bien ha introducido ligeras modificaciones, no puede dejar de considerarse un mero trámite obligado para la convalidación de las medidas regresivas ya acordadas por el Gobierno de la CARM al atender los requerimientos diseñados en esta dirección por los poderosos grupos que guían su política —significativamente, la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de la Región de Murcia (CROEM) (77). La consolidación así de otra reforma regresiva puede ser parcialmente desactivada en sede judicial. De momento, algunas asociaciones ya han puesto en marcha mecanismos de denuncia que pretenden conseguir la declaración de inconstitucionalidad de algunos de sus elementos más controvertidos (78).

(75) BORM, núm. 176, de 31 de julio de 2020.

(76) BORM, núm. 97, de 28 de abril de 2020.

(77) Cfr. el apartado medio ambiente de su sitio *web* accesible en <https://croem.es/>.

(78) Vid. Europapress, «Huermur solicita al Defensor del Pueblo que recurra al TC dos leyes 'ómnibus' de la Región de Murcia», 7 de octubre de 2020 (accesible en <https://www.europapress.es/murcia/>).

En el presente estudio se han dado cuenta de la mayoría de las innovaciones introducidas, aunque algunas otras se han debido dejar en el tintero como la que afecta al art. 147 sobre planes de iniciativa particular (79) o al art. 193 sobre actuaciones de dotación (80) que, por su especial carácter técnico, deberán ser objeto de análisis específicos. Ciertamente, resulta agotadora la tarea de rastrear, sin mayores asideros, las múltiples modificaciones encadenadas en los más diversos preceptos, en la mayoría de las ocasiones introducidas a través de sucesivos decretos-leyes que, posteriormente, se tramitan como leyes, en la mayoría de las ocasiones sólo con leves modificaciones.

En cualquier caso, del estudio realizado sí se pueden extraer una serie de reflexiones generales, a modo de conclusiones. En primer lugar, la convicción que expresa la reforma —en línea con las producidas durante estos últimos años— en que la agilización de los procedimientos urbanísticos se soluciona eliminando plazos o trámites olvida la función de garantía del procedimiento. Quizás fuera precisamente el necesario refuerzo del servicio técnico de la CARM el que podría contribuir precisamente, sin menoscabo de garantías, al adecuado cumplimiento de sus funciones y ello además le permitiría ser capaz de proporcionar el soporte que necesitan los órganos municipales, en vez de hacer recaer sobre ellos cada vez mayores responsabilidades cuando en este nivel administrativo la carencia de medios y de recursos resulta abrumadora.

En segundo lugar, las sucesivas reformas llevadas a cabo en la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la CARM propugnan un urbanismo

El sitio web de la asociación Huermur contiene información relevante sobre conflictos ambientales y sobre acciones en defensa del patrimonio cultural en la Región de Murcia (<https://huermur.es/>).

(79) Se modifica la letra d) del apdo. 1º de este artículo para añadir el adjetivo «vinculados» a los sistemas generales previstos en un ámbito de actuación cuando se vean afectados por una iniciativa privada para modificación del planeamiento urbanístico de desarrollo. De esta forma, se entiende que ya no computarán en el porcentaje establecido en el sistema de actuación para el desarrollo de un sector urbanístico todos los propietarios de suelo situado en los sistemas generales del sector, pues ahora quedan fuera los propietarios de suelo en sistemas generales adscritos, ya que los únicos legitimados por la Ley serán los de sistemas generales vinculados. Se reduce pues *de facto* el porcentaje necesario de propietarios de suelo de un sector urbanístico para promover su desarrollo.

Un completo estudio y exhaustivo análisis jurisprudencial en LÓPEZ RAMÓN, F. (2020), *Las vinculaciones singulares urbanísticas*, Atelier, Barcelona.

(80) Se modifica el apdo. 1º de este precepto para introducir la locución «*Dichas actuaciones en suelo urbano consolidado se tramitarán como planes especiales de ordenación urbana*». Estos planes especiales están regulados en el art. 132 LOTURM que ya fue objeto de modificación por la Ley 10/2018, de 10 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad.

La delgada línea entre actos de gestión urbanística y el planeamiento se ve de esta manera invertida puesto que son aquellos los que, en vez de ejecutar el plan, determinan su modificación.

«a la carta», libre para las iniciativas privadas, lo que resulta contraproducente para atender los graves problemas que afectan al territorio de la Región de Murcia como son, por citar algunos significativos, la práctica destrucción del Mar Menor como ecosistema, la «Murcia vaciada» de muchas zonas del noroeste de la Región, la excesiva previsión de suelo urbanizable fruto de las olas liberalizadoras que no se corresponde con las necesidades de la población ni con la realidad socioeconómica, el excesivo parque de viviendas vacías fruto de la crisis inmobiliaria, las infraviviendas o el insuficiente acondicionamiento de muchas para soportar situaciones como el reciente confinamiento pandémico o, más a largo plazo, la necesaria adaptación al cambio climático y a los efectos que va a comportar (olas de calor, fenómenos meteorológicos adversos como inundaciones...) (81), la mala calidad del aire en las ciudades más grandes de la Región, los suelos contaminados por metales pesados en Cartagena fruto del abandono de la actividad minera y de las instalaciones industriales anexas, la excesiva proliferación de granjas porcinas de gran tamaño que contaminan los acuíferos, la creciente dispersión urbana ligada al *boom* inmobiliario y los problemas de movilidad y de transporte que plantea, la necesidad de preservar los valores ambientales en espacios protegidos y a la vez garantizar las legítimas aspiraciones de desarrollo de las comunidades afectadas...

En este sentido, la reforma de la Ley de ordenación territorial y urbanística debería orientarse —más allá de vacuas invocaciones a la ecoeficiencia— hacia la difícil resolución de estos problemas que, por resultar externalidades al urbanismo concebido como simple actividad mercantil privada, no van a encontrar solución en la mano negra del mercado deslocalizado. Más bien, por el contrario, la exigencia del tiempo presente parece residir en recuperar, con los ajustes que sean necesarios, la centralidad del plan como eje de la potestad de ordenación del territorio y del urbanismo. En cierto modo, la anterior crisis ya debió servir para comprobar que la preferencia por el tratamiento privatizador de la actividad urbanística resulta incluso perjudicial para la propia

(81) Cfr. AGUIRRE I FONT, J. M. (2020), «La adaptación del planeamiento urbanístico al cambio climático», en TRAYTER JIMÉNEZ, J. M./ SOCÍAS CAMACHO, J. M. (Dirs.), *Urbanismo ambiental y cambio climático: la ciudad turística sostenible*, Atelier, Barcelona, pp. 133-153.

Precisamente, el cap. 2º («*Land-climate interactions*») del Informe especial del IPCC en 2019 sobre «Cambio climático y territorio» destaca la necesidad de sinergias entre ambas políticas para mitigar y adaptar las sociedades a sus efectos (accesible en <https://www.ipcc.ch/srccl/>). Por su parte, en el resumen para los responsables de políticas se puede leer que «Appropriate design of policies, institutions and governance systems at all scales can contribute to land-related adaptation and mitigation while facilitating the pursuit of climate-adaptive development pathways (high confidence). Mutually supportive climate and land policies have the potential to save resources, amplify social resilience, support ecological restoration, and foster engagement and collaboration between multiple stakeholders (high confidence)» (p. 29).

economía, además de por supuesto para el medio ambiente, la calidad de vida y, entre otros, para enfrentar los retos derivados de la actual crisis climática.

En tercer lugar, y ya en relación a la técnica legislativa, resulta contraproducente escindir unas medidas legislativas que, sin duda, han sido concebidas de forma paralela para repartirlas entre el Decreto-Ley que modifica la LOTURM (Decreto-Ley 3/2020) y, el Decreto-Ley 5/2020 que produce cambios tan significativos en la LPAI (82). Estas operaciones de reforma normativa así concebidas dificultan enormemente poder mantener la concepción que nos transmite MARTÍN REBOLLO según la cual «el urbanismo es un resultado que apela, sobre todo, a lo que genéricamente podríamos llamar “el diseño de la ciudad” entendida esa expresión en un sentido muy amplio. Un resultado que apela a unas actividades plurales de carácter interdisciplinar puesto que concentra a muy diversos expertos y profesionales: arquitectos e ingenieros, sobre todo, pero también economistas, sociólogos, proyectistas y, al final, en un papel aquí modesto, a los juristas. Pero ante todo apunta a opciones políticas que son o deben ser el resultado de un debate ciudadano» (83).

IV. BREVE CODA FINAL

Al hilo del estudio de las modificaciones legislativas que han sido objeto del presente estudio, se puede afirmar que las innovaciones normativas que se detectan en España, especialmente en el ámbito autonómico, para combatir las consecuencias de la crisis de la Covid19 se deben calificar, en un análisis general y de conjunto, de regresivas para la protección y conservación del medio natural y de la calidad de vida por cuanto, en síntesis, implican la eliminación de informes de órganos y la reducción de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos ambientales y de ordenación del territorio y urbanísticos (84).

Esta relajación de las exigencias y de los trámites para el control ambiental dificulta la evaluación de los efectos sobre el entorno de las actividades e

(82) Esta última ya amenazada por la Ley 10/2018 de una próxima refundición (Disposición final primera — «Elaboración de textos legislativos refundidos»: «Se autoriza al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la presente ley, apruebe los textos refundidos de las disposiciones legales que han modificado o afectado a las leyes que se indican a continuación. La refundición incluye la posibilidad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que sean objeto de cada texto refundido... Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada...»).

(83) MARTÍN REBOLLO, L. (2019), «Introducción al Derecho urbanístico. El fenómeno urbano como objeto de consideración jurídica...», en *Leyes administrativas, 25ª edición*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, p. 2179.

(84) Cfr. ÁLVAREZ, «Los riesgos de regresión ambiental...», *op. cit.*, pp. 123-154.

instalaciones que se van a implantar en el territorio. Muchas de ellas afectan potencialmente al agua, a la calidad del aire, al suelo y a la producción de residuos que deben ser analizados, individualmente y de forma conjunta, para evitar el deterioro ambiental. Incluso los bienes culturales y el patrimonio arqueológico llegan a verse afectados de forma negativa en su estándar de protección (85).

En concreto, en la Región de Murcia, el Gobierno de la CARM aprecia la ventana de oportunidad que ofrece la coyuntura pandémica para profundizar en la agenda desreguladora y regresiva que está en proceso hace muchos lustros en su seno, como ha sido consignado *supra*. Una tensión regresiva que, con diferentes matices e intensidades, también se comprueba en otros territorios como Andalucía (86), Baleares (87), Galicia (88), Extremadura (89), Castilla y León (90) y, entre las hasta ahora identificadas, Madrid (91).

Como nos recuerda CHAVES (92) para otro ámbito normativo como es el tributario, profundamente afectado por las graves deficiencias técnicas de las apresuradas modificaciones normativas, el Tribunal Constitucional en su interpretación del principio de seguridad jurídica (art. 9. 3 CE) reclama que

(85) En una tendencia que también se detecta en otras CCAA. Cfr. ALMANSA-SÁNCHEZ, J. (2020), «Cómo las reformas de las leyes del suelo autonómicas pueden perjudicar al patrimonio arqueológico», 7 junio de 2020 (accesible en <https://theconversation.com/>).

(86) Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (accesible en el sitio web del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/504/1>).

(87) Decreto-ley 8/2020, de 13 de mayo, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Islas Baleares para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19. Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 84, de 15 de mayo de 2020 (accesible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOIB-i-2020-90196>).

(88) Orden, de 27 de abril de 2020, por la que se acuerda el inicio y/o la continuación de la tramitación de determinados procedimientos indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios públicos en el ámbito de la Consellería durante la vigencia del estado de alarma (DOG, núm. 84. lunes, 4 de mayo de 2020. Accesible: <https://www.xunta.gal/>).

(89) Decreto-Ley 10/2020, de 22 de mayo, de medidas urgentes para la reactivación económica en materia de edificación y ordenación del territorio destinado a dinamizar el tejido económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la COVID-19 (DOE, núm. 99 lunes, 25 de mayo de 2020. Accesible: <http://doe.gobex.es/>).

(90) Cfr. Ecologistas en Acción, «Con la excusa de la covid, la Junta suprime la licencia ambiental en Castilla y León», 19/06/2020 (accesible en <https://www.ecologistasenaccion.org/146703/con-la-excusa-de-la-covid-la-junta-suprime-la-licencia-ambiental-en-castilla-y-leon/>).

(91) Sitio *web* del Gobierno de Madrid, «Díaz Ayuso sustituye las licencias urbanísticas por declaraciones responsables» (accesible en <https://www.comunidad.madrid/>).

(92) CHAVES, J. R., «De leyes y croquetas» (post del 24/03/2021), en su *blog* «El Rincón jurídico» (accesible en <https://delajusticia.com/>).

la utilización en las normas de conceptos jurídicos determinados o categorías conceptuales debe llevar parejo, en su desarrollo, la inmediata certidumbre que los identifica y su incumplimiento debería acarrear las consecuencias jurídicas que el ordenamiento reserva a las quiebras constitucionales.

Por el contrario, cuando se acomete el análisis de los novedosos textos normativos que han sido objeto de este estudio se experimenta la desagradable sensación de que el legislador busca precisamente provocar confusas relaciones entre las normas de modo que el intérprete, desde la soledad de su estudio, sufre una perplejidad paralizante al ver enormemente dificultada su tarea de aportar luz sobre el Derecho aplicable y poder así explicar de manera racional y sistemática cuáles sean las hipotéticas consecuencias sobre la realidad social de las nuevas normas así introducidas en nuestro ordenamiento jurídico (93).

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE I FONT, J. M. (2020): «La adaptación del planeamiento urbanístico al cambio climático», en TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. / SOCÍAS CAMACHO, J. M. (Dirs.), *Urbanismo ambiental y cambio climático: la ciudad turística sostenible*, Atelier, Barcelona.
- ALMANSA-SÁNCHEZ, J. (2020): «Cómo las reformas de las leyes del suelo autonómicas pueden perjudicar al patrimonio arqueológico», *The Conversation*, 7 junio de 2020 (accesible en <https://theconversation.com/>).
- ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2012): «Retos y transformaciones del Derecho ambiental en el marco de la liberalización de servicios: la experiencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia», en CASADO CASADO, L. / FUENTES I GASÓ, J. R. / GIREU FONT, J. (coords.), *Prestación de servicios, Administraciones públicas y Derecho administrativo. Especial referencia al Derecho ambiental*, Tirant lo Blanc, Valencia.
- (2020): «Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2020)», *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 1, pp. 1-24.
- (2020): «Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (segundo semestre 2020)», *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 2, pp.1-10.

(93) Como destaca el autor citado, «la cruel paradoja es que cuanto más se impone la buena regulación por leyes generales, copiosos principios y bonitas *governanzas de celofán*, peores son los productos normativos que ofrecen los boletines oficiales. Parece que nos hemos acostumbrado a que se publiquen malas normas y que los tribunales pongan “remiendo” que no “remedio” al caso. Tristex» (*ibidem*).

- (2020): «A la sombra de la pandemia: la crisis climática como telón de fondo de las transformaciones actuales del derecho ambiental», *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 37, 2020 —Ejemplar dedicado a: Litigios climáticos: luces y sombras— (accesible en <https://huespedes.cica.es/gimadus/>).
 - (2020): «Los riesgos de regresión ambiental en la era Covid-19. Un estudio de caso en la Región de Murcia», en SORO MATEO, B./ JORDANO FRAGA, J./ ALENZA GARCÍA, J. F. (dirs.), PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. (Coord.), *Vulnerabilidad Ambiental y Vulnerabilidad Climática en Tiempos de Emergencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 123-154.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2021): 2020, *El año de la pandemia de la Covid-19* (Estudios jurídicos), Iustel, Madrid.
- CASADO CASADO, L. (2013): «Jurisprudencia al día», *Actualidad Jurídica Ambiental* (disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-espacios-naturales-prottegidos-2/>).
- CHAVES, J. R. (2021): «De leyes y croquetas», *blog «El Rincón jurídico»* (<https://delajusticia.com/>).
- FAIVRE, N. / FRITZ, M. / FREITAS, T. / DE BOISSEZON, B. / SOFIE VANDEWOESTIJNE, S. (2017): «Nature-Based Solutions in the EU: Innovating with nature to address social, economic and environmental challenges», *Environmental Research*, vol. 159.
- FARINÓS DASI, J. (coord.) (2021): *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GONZÁLEZ, J. (2021): «Contratos de consultoría y debilitamiento de las administraciones públicas», *blog «Global Politics and Law»* (<https://www.globalpoliticsandlaw.com/>).
- LÓPEZ DE LA VIEJA, M. T. (2020), «La “nueva normalidad” no es tan nueva», *The Conversation*, 13 junio 2020 (accesible en <https://theconversation.com/>).
- LÓPEZ PÉREZ, F., «Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, de 26 de junio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 2. Ponente: Rodrigo Landazábal)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, de 6 abril 2021 (accesible en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/>).
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2020): *Las vinculaciones singulares urbanísticas*, Atelier, Barcelona.
- NAIM-GESBERT, E. (2019): *Droit général de l’environnement. Introduction au droit de l’environnement*, 3ª edición, LexisNexis, Paris.
- RAMOS MEDRANO, J. A., «Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no realizar la evaluación ambiental estratégica (EAE)», *Actualidad Jurídica*

dica Ambiental, n. 73, 20 de noviembre de 2017 (accesible en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/>).

REVUELTA PÉREZ, I. (2019): «Mejores técnicas disponibles: un singular sistema de regulación ambiental», *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1 (accesible en <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/index>).

VERA JURADO, D. J. (2021): «Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico», *Revista General de Derecho Administrativo (Iustel)*, núm. 56 (accesible en <https://www.iustel.com/>).