



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

>>> 2ª Parte del Dictamen.

III. TÍTULO I. DISPOSICIONES SOBRE LOS SUELOS INCOMPATIBLES CON SU TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA Y AFECTOS A RIESGOS.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

- Artículo 8. Autorización de usos.

Este precepto establece que la autorización de usos en cada una de las categorías incompatibles con su transformación urbanística y afectos a riesgos, tomará como base el régimen establecido en el Anexo V de la presente normativa y en las legislaciones sectoriales que les sea de aplicación.

Con independencia de que las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio prevalezcan sobre el instrumento de rango inferior (artículo 19), la redacción de este artículo parece destinada al otorgamiento de licencias (autorización de usos), propio de la actividad urbanística, además de modo impreciso (tomará como base), cuando en realidad debe contener un mandato dirigido a los planes urbanísticos municipales, de adaptación en plazo y contenido a lo dispuesto en el régimen de usos del Anexo (artículo 8 de la Ley 1/2001).

En consecuencia, se propone modificar la redacción en el sentido de recoger que el planeamiento general municipal deberá adaptarse al régimen de usos del suelo, establecido en el Anexo V de la presente normativa, y en las legislaciones sectoriales y planificación sectorial que les sea de aplicación.

- Capítulo II. Suelo de Protección Ambiental.

- Artículo 9. Definición.

Nos remitimos a las observaciones realizadas en la Consideración Quinta, VI.

- Artículo 10. Régimen aplicable.

El inicio del párrafo segundo de este precepto ("*La referencia que se hace a esta categoría de suelo en el Anexo II será a efectos indicativos...*") induce a cierta confusión, pues dicho Anexo se contrae a las representaciones gráficas de los suelos incompatibles con su transformación urbanística. Por ello, en lugar de iniciar el párrafo con "*La referencia...*" debería sustituirse por "*La representación gráfica que se recoge de esta categoría de suelo...*". De igual modo debe recogerse en los artículos siguientes que se inician con un párrafo similar.

Debería recogerse también la prevalencia de la legislación sectorial en dicha categoría no sólo respecto a las delimitaciones gráficas, sino también respecto a la matriz de usos permitidos (Anexo V), cuando se produzca contradicción con el régimen de usos previstos en los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos ya aprobados en su ámbito (PORN), puesto que, como se ha expuesto con anterioridad, dicho instrumento prevalece sobre cualquier otro de ordenación territorial y urbanístico según la normativa básica estatal (artículo 5.2 de la Ley 4/1989), cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dicho Plan, con independencia del *desideratum* recogido en el párrafo primero para los futuros PORN, de coordinación con la planificación territorial siguiendo el mandato de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 1/2001. Consecuencia de lo expuesto es que las recomendaciones de las DOT y POT en el ámbito de los espacios que cuentan con un PORN (por ejemplo, la relativa al Sistema de equipamientos que afecta al Área de Calblanque-Monte de las Cenizas-Peña del Águila), debería haber ido precedida de un estudio del PORN por si el mismo permitía o no la formulación de la citada recomendación sobre la posibilidad de crear usos turísticos aislados, y no remitirse a la normativa sectorial para que obligatoriamente lo estudie; normativa sectorial que en realidad está constituida por el PORN, pues, como indicaba la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente en su informe, "*respecto a los espacios protegidos y su área de influencia ha de tenerse en cuenta la compatibilidad de sus recomendaciones con la normativa de protección (PORN) existentes o en desarrollo, ya que las actuaciones que podrían efectuarse dentro del ámbito de dichos espacios deberá regularse a través de sus propias normas*".

En congruencia con la planificación ambiental, el Proyecto de Decreto debería haber recogido en sus Disposiciones Adicionales el mandato para que la Consejería competente elevara a Consejo de Gobierno, para su aprobación, los PORN que se encuentran pendientes en el ámbito de las Directrices con anterioridad a la propia adaptación de los Planes Generales e, inclusive, al desarrollo de las actuaciones turísticas previstas.

- Capítulo III. Vías pecuarias.

- Artículo 12. Régimen aplicable.

El mandato a la Administración regional para la regulación de los usos no puede confundirse con el régimen aplicable a las vías pecuarias hasta tanto se desarrolle aquélla (artículo 3, a de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias), que será el previsto en el artículo 16 sobre usos compatibles y el 17 sobre usos complementarios de la citada Ley, a excepción de las vías pecuarias que atraviesen los parques y reservas naturales, cuyo uso estará determinado por el PORN y PRUG (Disposición Adicional Tercera de la precitada Ley). En consecuencia, debe trasponerse el régimen aplicable en el contenido del artículo, sin perjuicio de recoger a su vez el mandato de desarrollo, más propio de las Disposiciones Adicionales del Proyecto de Decreto.

- Capítulo IV. Espacio Afecto a la Defensa Nacional.

- Artículo 13. Definición.

El Consejo Jurídico coincide con el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma en que no resulta adecuada la definición del espacio afecto a la defensa nacional en el ámbito territorial del proyecto de DOT y POT, al referirse no sólo al mar territorial sino también al espacio aéreo, ámbitos que no forman parte del territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y donde ésta no ejerce competencias en materia de ordenación del territorio; esta observación es acorde con la jurisprudencia constitucional que señala que forman parte del término municipal en el que están enclavados los puertos y la zona marítimo-terrestre, extendiendo la pertenencia de los citados bienes al territorio de las Comunidades Autónomas (Sentencias núms. 77/1984 y 149/1991). Esta última sentencia, relativa a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Costas, recoge que los instrumentos que ordenen el litoral incluirán, al menos, la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia.

En consecuencia, el Consejo Jurídico considera que o bien se suprime la definición, puesto que el espacio afecto a la Defensa Nacional es suficientemente descriptivo, siendo bastante la previsión contenida en el artículo 14, o bien se incorpora al artículo 13 la definición contenida en la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1998 cuando, refiriéndose a dicho espacio, establece que *"está constituido por los terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional"*.

- Capítulo V. Suelo de Protección Geomorfológica por pendientes.

- Artículo 15.

La Normativa aprobada inicialmente -fechada en mayo del 2002- establecía que el suelo de protección geomorfológico es el que está situado en pendientes iguales o superiores al 30%, reuniendo valores geomorfológicos y paisajísticos que resultarían dañados por la actividad urbanizadora y edificatoria. Dicha determinación se justificaba en la Memoria -de igual fecha (folio 41)-, en la que se decía, entre otros aspectos, que el Instituto Geológico y Minero de España recoge, entre los criterios seguidos para la elaboración de los mapas geotécnicos de ordenación territorial y urbana, los problemas de tipo geomorfológico, estableciendo que los suelos con pendientes superiores al 30 % constituyen terrenos con condiciones constructivas muy desfavorables. El Estudio de Impacto Territorial, del mismo día, también recogía el mismo porcentaje (folio 13). Como consecuencia de algunas alegaciones presentadas, la normativa se modificó, pasando la protección geomorfológica por pendientes al suelo que está situado en pendientes iguales o superiores al 50%, aunque, inclusive, en la contestación al Ayuntamiento de Cartagena sobre sus alegaciones, el centro directivo reconocía (folios 25 y 27): *"Con respecto a la categoría de protección geomorfológica se ha indicar como fundamento a la misma que la situación física de esos suelos hace su transformación urbanística incompatible con el modelo de utilización racional del territorio y desarrollo sostenible que impulsan esta norma, originando un sobre coste en los servicios públicos de transporte, abastecimiento de agua y saneamiento, una utilización racional de los recursos energéticos y un relevante impacto ambiental asociado a los desmontes de tierras y demás acciones (...). La clasificación del State Geological Survey of Kansas establece que no es aconsejable instalar actividades urbanas en suelos con pendientes superiores al 15%"*.

Sobre la modificación operada en la normativa se realizan las siguientes observaciones:

1ª) Cualquier modificación de esta índole ha de estar justificada técnicamente en el expediente.

2ª) La motivación no se puede limitar a sustituir el 30% por el 50% manteniendo los restantes párrafos, como ha sucedido en la Memoria, hasta tal punto de que si en la Memoria inicial, como se expuso con anterioridad, se decía que el Instituto Geológico y Minero ha señalado que los suelos con pendientes superiores al 30% constituyen terrenos con condiciones constructivas muy desfavorables, no puede decirse en la Memoria fechada en enero del 2004 que el Instituto Geológico y Minero ha establecido que los suelos con pendientes superiores al 50%..., salvo que la previsión inicial fuera errónea, aspecto al que no se alude en el expediente.

En cuanto al párrafo relativo a que no estarán incluidos en esta categoría los suelos urbanos y urbanizables que tengan dicha clasificación a la entrada en vigor de las Directrices y el Plan de Ordenación Territorial, nos remitimos a lo señalado en la Consideración Quinta, IV, 3.

- Artículo 16. Régimen aplicable.

Convendría remitirse a lo dispuesto en el artículo 46 cuando se hace referencia a las construcciones aisladas de

uso turístico: "Será posible realizar construcciones aisladas de uso turístico definidas en el artículo 46 de la presente Normativa"

Capítulo VI. Suelo de Protección Agrícola.

- Artículo 18. Régimen aplicable.

Los valores agrícolas son un criterio de protección recogido por el artículo 65.2 de la Ley 1/2001 para su clasificación como suelo no urbanizable protegido por el planeamiento general.

Dichos valores no se ven plenamente protegidos en el Proyecto de DOT y POT al acoger un criterio muy restrictivo en relación con la definición y delimitación del suelo de protección agrícola, habiendo sido cuestionado por el titular de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (Antecedente Sexto) al poner de manifiesto que *"se califican como suelo de protección agrícola, exclusivamente los regadíos del Campo de Cartagena, fundamentándolo en las fuertes inversiones realizadas tanto por los propietarios como por la Administración y la garantía de disponer de agua para riego. Exactamente, esas mismas circunstancias concurren en una notable superficie de regadío de los municipios de Águilas y Mazarrón, que cuentan con recursos hídricos asegurados (plantas desalinizadoras y aprovechamientos de aguas residuales depuradas), y con una alta productividad, que actualmente pueden superar a los regadíos del Campo de Cartagena"*.

Si a este criterio se suma el que el artículo 17 excluye de esta categoría a los suelos urbanizables no programados, que sí estaban afectados conforme a la normativa aprobada inicialmente, podemos afirmar que dicha protección se encuentra aún menos positivada.

A todo lo anterior hay que añadir la previsión contenida en la Normativa de detraer suelo de esta categoría de protección (un porcentaje no superior al 20% total del suelo de protección agrícola que contenga cada municipio, o bien 300 hectáreas si la aplicación de dicho porcentaje supone una superficie inferior a esta cantidad), aunque condicionado a dos requisitos: justificar la necesidad de la modificación y sólo en situaciones de borde, es decir, aquellos suelos que se encuentran junto a los núcleos y vías de comunicación.

En relación con esta última determinación, el Consejo Jurídico considera que el detraer suelo de protección agrícola para su transformación urbanística (que ha sido objeto precisamente de protección por una alta capacidad hidrológica y tener asegurado el suministro, pues este es el criterio restrictivo sostenido por el Proyecto para su protección) sólo puede fundamentarse en la desaparición de los valores que motivaron su protección. Por otra parte, si el condicionante para detraer suelo sujeto a dicha protección es que se ubique en situaciones de borde, colindantes con suelos urbanos, para no coartar el desarrollo de los núcleos de población existentes, no se plasma dicho requisito cuando se establece en el artículo 19 que se entenderá situación de borde aquellos suelos situados junto a las vías principales de comunicación, salvo que por parte de la Consejería se entienda que los requisitos "junto a los núcleos y las vías principales de comunicación" sean acumulativos, lo que no parece desprenderse del Anexo VII. Por ello debería aclararse tal extremo.

Capítulo X. Suelo afecto por riesgos de la Minería.

- Artículo 28. Autorización de usos.

Este artículo exige que en los expedientes administrativos donde se solicite autorización para cualquier tipo de uso, exceptuando aquellos dirigidos al control y desaparición del riesgo o a la restauración ambiental y paisajística, se deberá acreditar la inexistencia de riesgo ante la administración competente en materia de ordenación del territorio, de acuerdo con la normativa que a tal efecto desarrolle la Comunidad Autónoma.

Sobre dicha determinación se realizan las siguientes observaciones:

1ª) Se alude a los expedientes administrativos donde se solicite autorización para cualquier tipo de uso, cuando, según el cuadro matriz del Anexo V, sólo está permitido en las industrias extractivas e infraestructuras, aunque condicionado a la ordenación sectorial y municipal.

2ª) Se dice que se deberá acreditar la inexistencia de riesgo ante la Administración competente en materia de ordenación del territorio, sin concretar a través de qué trámite se canaliza dicha intervención (por ejemplo, un informe). Sentada la necesidad de acreditar la inexistencia de riesgos ante las Administraciones competentes (siempre la sectorial en función del uso, la ambiental si está sujeto a evaluación de impacto o calificación ambiental, y la municipal), la habilitación del departamento competente en materia de ordenación para intervenir en dichos procedimientos concretos de autorización de usos no se deriva de las competencias asignadas a la Administración regional en materia de ordenación del territorio por el artículo 5 de Ley 1/2001, que alude, en general, a evaluar los planes y actuaciones con incidencia territorial, no a intervenir en las autorizaciones de usos. Por ello, ha de recogerse en este precepto que ha de acreditarse la inexistencia de riesgo ante las Administraciones competentes por razón de la materia, sin que esté justificada, desde el punto de vista competencial, la intervención del departamento competente en ordenación del territorio en el procedimiento de autorización de los usos. A mayor abundamiento, la normativa posterior que desarrolle la Comunidad Autónoma, como se recoge en dicho precepto, deberá concretar los departamentos de la Administración regional que intervienen en función de las legislaciones sectoriales aplicables, y también qué actuaciones con incidencia

territorial habría de evaluar la Comisión de Coordinación de Política Territorial a la que el artículo 2,b) del Decreto 59/2001, de 27 de julio, asigna la competencia de informar los planes y las actuaciones con incidencia territorial.

IV. TÍTULO II. ACTUACIONES ESTRUCTURANTES.

-Artículo 30. Definición.

Se dice que las actuaciones estructurantes configuran el ámbito de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial si bien, como hemos expresado anteriormente, algunas de las actuaciones previstas se desarrollan también fuera de su ámbito pero, como se expresa seguidamente en este artículo, dando cohesión y vertebrando el territorio afectado. De ahí que se definan de forma más clara en la Memoria (folio 54) cuando se señala que son actuaciones de carácter supramunicipal que se desarrollan a lo largo de todo el ámbito y fuera de él, dotando al territorio de una estructura coherente.

V. TÍTULO III. ACTUACIONES ESTRATÉGICAS.

- Artículo 33. Definición.

Conforme a la Memoria, las Actuaciones Estratégicas agrupan aquellas que situándose en una zona concreta del territorio, tienen la capacidad de desencadenar un proceso de mejora que afecta al conjunto del litoral; sin embargo, en la definición que se recoge en la Normativa se omite el litoral y se habla de que afectan al conjunto de la Región de Murcia; por ello debe completarse el párrafo en el sentido de que afecta al litoral y a la Región de Murcia, lo que se evidencia de forma palmaria en la Actuación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia.

- Artículo 35. Actuaciones contempladas.

En cuanto a la Actuación de Interés Regional Marina de Cope (AIR), el Consejo Jurídico, sin perjuicio de lo que se diga en el Dictamen pendiente sobre la misma, recabado de forma separada y paralela al presente, ha de recordar que dicha AIR se plantea en desarrollo del Proyecto de DOT y POT como señala el EIT (folio 67): "*Básicamente consiste en la aplicación a un área más reducida de los criterios generales establecidos en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral...*".

A este respecto si bien en la Memoria se consignan razones que justifican establecer, desde el punto de vista regional, criterios de ordenación en el ámbito territorial afectado, sin embargo no ocurre lo mismo en lo que se refiere a utilizar de forma excepcional la AIR, en lugar de ir a la forma ordinaria de desarrollo a través del planeamiento Territorial regional y urbanístico municipal, según recoge el artículo 41.2 de la Ley 1/2001, puesto que el modelo previsto para dicha zona objeto de la actuación (folios 59 y ss de la Memoria) puede ser desarrollado a través del POT, máxime cuando del expediente se desprende la conformidad de los Ayuntamientos afectados, lo que permitiría una actuación conjunta y consorciada de las Administraciones regional y municipales. En lo que atañe a la Actuación en Portmán y la Sierra Minera, sobre la que hemos realizado una observación de índole general en la Consideración Quinta, III, ni tan siquiera concreta la previsión de una AIR pues se alude genéricamente a una "Actuación".

- Artículo 36. Definición.

De mantenerse el párrafo "De conformidad con las previsiones de la Ley 1/2001..." debe concretarse "con los artículos o capítulo donde se contemplan dichas actuaciones". En todo caso, parece más adecuado señalar "En desarrollo de las previsiones de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial, se promoverá ...". Por otra parte no se precisa en la Normativa si dicha Actuación es o no promovida por la Administración regional (se dice "se promoverá"), cuando la determinación del carácter de la iniciativa es relevante (artículo 41.3 de la Ley 1/2001), en la medida en que se recoge como actuación estratégica del presente Proyecto.

- Artículo 37. Características.

Este precepto establece los siguientes parámetros esenciales de la actuación:

- Superficie del Área, incluidos los sistemas generales: 21.276,621m².
- Índice de edificabilidad, incluidos los Sistemas Generales: 0,14 m²/m².
- Sistemas generales: 20% del Área.

1) En cuanto a la superficie del Área, aunque se recoja que tiene carácter indicativo, se plantea cierta contradicción entre la que figura en el apartado 1.3 del documento de la AIR, que resume los parámetros de las DOT y POT aplicables a la misma, y en la que se recoge la superficie 21.156.245 m², que difiere de la superficie realmente prevista en estos últimos instrumentos.

2) En cuanto al índice de edificabilidad del Área (0,14 m²/m²), ha sido cuestionado por algunos alegantes en el sentido de que no se ajusta a las previsiones de la Ley 1/2001 para la residencial de mínima densidad, sin embargo se encuentra dentro de los límites previstos en el artículo 101.1 b) de dicha Ley que en relación con la residencial de mínima densidad establece "hasta 0,25 m²/m²".

3) Respecto a los sistemas generales, las DOT y el POT fijan en el 20% el porcentaje máximo adscrito al Área, dentro del límite máximo establecido por el artículo 102.4 de la Ley 1/2001 para los planes generales (25%). Se ha de considerar por el centro directivo correspondiente qué incidencia puede tener sobre dicha previsión la entrada en vigor de la hoy Proposición de Ley de modificación de la Ley 1/2001 (Boletín de la Asamblea Regional de 17 de

marzo de 2004) sobre la superficie máxima de sistemas generales adscritos a cada sector.

Debería recogerse, en el contenido de este artículo, entre los parámetros a aplicar en la AIR, el cumplimiento de las restantes determinaciones que le afectan, y específicamente las recogidas en los artículos 63 y 64 correspondientes al Área Funcional Litoral-Sur-Occidental.

- Artículo 38. Definición y Características.

Dado que la AIR del Aeropuerto ha sido aprobada por el Consejo de Gobierno sobre la base de lo previsto en el artículo 42.2 de la Ley 1/2001, que permite que las AIR puedan desarrollarse de forma autónoma, debe adecuarse la redacción para recoger que se ha promovido dicha AIR y citar la fecha del Acuerdo de aprobación del Consejo de Gobierno, de 18 de marzo de 2004.

VI. TÍTULO IV. ÁREAS FUNCIONALES.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

- Artículo 41.

Debe unificarse la denominación de la primera Área Funcional, pues en la normativa figura como "Campo de Cartagena-Mar Menor" y en los planos del Anexo III figura como "Cartagena-Mar Menor", al igual que en la Memoria (folio 68). No aparece como Subárea dentro de dicha Área "Cartagena-La Unión", cuando sí figura en el plano anejo de la estructura territorial.

- Artículo 42. Planes de Ordenación del litoral.

Este artículo establece que la Administración regional ordenará el litoral costero de la Región de Murcia mediante la realización de Planes de Ordenación del Litoral, los cuales, según el artículo 37 de la Ley 1/2001, tienen como finalidad la ordenación de las playas y fachadas marítimas en orden a su homogeneización, subdividiéndose en dos tipos: Planes de Ordenación de Playas y de Ordenación de Fachadas Marítimas.

De las actuaciones que se programan a través de dichos planes, todas se encuentran recogidas en sus contenidos conforme al artículo 38 de la Ley 1/2001, salvo la concerniente a la regeneración de las playas, competencia asignada por el artículo 111.1, b) de la Ley 22/1988 a la Administración del Estado, todo ello sin perjuicio de la necesaria coordinación entre Administraciones. Por ello, el Consejo Jurídico considera que ha de suprimirse como contenido esencial de dichos Planes la regeneración de las playas (y del correspondiente plano de las Actuaciones en Playas), cuyas actuaciones habrán de coordinarse con la Administración estatal competente.

- Artículo 45. Desarrollos turísticos.

Con independencia de las observaciones que se realizaron en relación con el régimen transitorio, la previsión de que se computen desarrollos urbanísticos de un área a otra a efectos del cumplimiento del porcentaje de reserva de suelo para usos turísticos, está redactada en términos muy imprecisos, sin que se especifiquen condiciones para dicho cómputo.

- Artículo 46. Uso Turístico.

El párrafo tercero de este artículo debería redactarse con mayor precisión y, en lugar de señalar que el concepto de alojamiento se interpretará de acuerdo con la normativa sectorial aplicable en materia turística, debería establecer:

"Se entiende por alojamiento turístico, así como su clasificación, al definido por la normativa sectorial aplicable en materia turística". En este sentido los artículos 13 y ss. de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, definen los distintos tipos de alojamientos turísticos.

Capítulo II. Área Funcional Campo de Cartagena-Mar Menor.

- Artículo 54. Zonas de amortiguación en el entorno del Mar Menor.

Sin perjuicio de las observaciones que se realizan con carácter general en relación con la exclusión de su aplicación a los suelos urbanizables no programados, este artículo está redactado con gran imprecisión, teniendo en cuenta que las zonas de amortiguación o ventanas explicitan intereses regionales en atención a la importancia internacional, nacional y regional de la laguna del Mar Menor; por un lado, se establece que, para evitar que se proceda a la urbanización continua de la línea de costa, en la adaptación de los instrumentos de planeamiento se mantendrán zonas de amortiguación o ventanas entre zonas urbanizadas, sin mayor grado de concreción; podían incluso haberse grafiado en la cartografía del POT de común acuerdo con los municipios afectados, sin que se haya establecido cualquier otro requisito destinado a su determinación por el planeamiento general. También se establece que los nuevos crecimientos deberán ejecutarse a cierta distancia de las zonas protegidas, sin que se añada cualquier otra precisión que permita acotar el concepto "cierta distancia".

- Artículo 58. Equipamientos turísticos.

Se considera que la remisión al plano del Anexo II es incorrecta, puesto que los planos de las Actuaciones incluidas en la Normativa figuran en el Anexo III.

- Artículo 60. Equipamientos turísticos.

Este artículo establece que los equipamientos e instalaciones turísticas que se realicen en los Suelos de Protección Paisajística de la Cuenca Visual del Mar Menor, se realizarán de acuerdo con las condiciones

establecidas en los artículos 22 y 23 de la presente Normativa. Sin embargo, en dichos artículos no se establecen condiciones concretas (se habla en general de modelo turístico sostenible), por lo que debería determinarse con precisión a qué requisitos se refiere. La misma inconcreción es predicable del artículo 61 (Usos Turísticos) en relación con el Subárea La Manga-Cabo de Palos, cuando se dice que las Administraciones competentes fomentarán el uso turístico, teniendo carácter prioritario el desarrollo turístico de las zonas de El Vivero, Veneziola y Calarreona.

- Capítulo III. Área Funcional Litoral Sur-Occidental.

- Artículo 63. Espacio costero.

Este artículo establece que en los nuevos asentamientos colindantes con el espacio costero en esta área funcional, se reservará una franja de 500 metros, medida desde el límite interior de la ribera del mar, para usos turísticos, situándose fuera de dicha franja la edificación destinada a uso residencial.

La justificación de tal determinación viene recogida en la Memoria (folio 77) y hace referencia a que uno de los principales objetivos del presente documento es el aumento de la calidad en la oferta turística en la Región de Murcia y, concretamente, por la vocación netamente turística que quiere darse a esta área. Dicha franja no será aplicable a suelos urbanos y urbanizables sectorizados que tengan dicha clasificación a la entrada en vigor de las Directrices y del Plan de Ordenación Territorial.

Algunas alegaciones proponen que dicha anchura sea sustituida por una franja de 100 o 200 metros, en su caso, previstos en la Legislación de costas para la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre. Nos encontramos ante una confusión a la que puede contribuir el título del artículo (espacio costero), que debería sustituirse. El área de los 500 metros reservada para usos turísticos (que abarca, a su vez, un abanico de modalidades definidas en el Anexo V, II, 3) -fijada en ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y de la planificación de la actividad turística (artículo 3.d de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia) y dentro de las funciones encomendadas a los Planes de Ordenación Territorial (artículo 26.2ª de la Ley 1/2001)-, no debe confundirse con la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre establecida por la Ley de Costas (artículo 23.1) para garantizar la protección del demanio, que se extiende a una franja de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, susceptible de ser ampliada hasta un máximo de otros 100 metros, previo acuerdo entre las distintas Administraciones. En consecuencia, la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre se superpone a la franja de los 500 metros para usos turísticos, de manera que en la zona correspondiente a la servidumbre de protección (100 metros) se prohíben con carácter general las edificaciones (sean para alojamientos turísticos, sean para segunda residencia). En dicha reserva habrá de tenerse en cuenta también las determinaciones de la Ley de Costas aplicables a la llamada zona de influencia (artículo 30 de la Ley 22/1988, de 28 de julio), entre otras, evitar la formación de pantallas arquitectónicas.

- Disposiciones.

Han de suprimirse del folio 22 de la Normativa, pues las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales se encuentran ya incorporadas en el Proyecto de Decreto.

VII. Anexo IV. Recomendaciones en las Áreas Funcionales.

- Hay determinadas recomendaciones que no aparecen justificadas en la Memoria. Por ejemplo, en la Subárea La Manga-Cabo de Palos, se recomienda usos turísticos en Puerto Mayor, compatibles con las instalaciones portuarias y con respeto al marco legislativo y normativo de aplicación (este último párrafo es obvio, siendo reiterativo los términos legislativo y normativo). A este respecto la Memoria (folio 75) transcribe el mismo párrafo que aparece en la Normativa, sin mayores justificaciones, y sin examinar la incidencia que dicha propuesta podría tener en los problemas de congestión, pérdida de valores paisajísticos y falta de dotaciones públicas que presenta La Manga del Mar Menor, según la propia Memoria del Proyecto cuando se refiere al modelo zona Norte

- La recomendación de tipo general de que en los nuevos sectores urbanizables, colindantes con zonas afectadas por las categorías de Suelo de Protección Paisajística, Suelo de Protección Geomorfológica por pendientes y Suelo de Protección de Cauces se incluya una parte de estas como sistemas generales, adscritos con el objetivo de su incorporación al patrimonio público de suelo (sin perjuicio de ponderar su interés en alguna concreta actuación desde el punto de vista de la equidistribución de los beneficios y cargas entre los propietarios afectados), choca con las previsiones de la Ley 1/2001 en cuanto a la exigencia de su clasificación como suelo no urbanizable de protección específica (65.1 de la Ley 1/2001), habilitación en la que se ha basado la Administración regional para establecer las distintas categorías, pues no debemos confundir las categorías de suelo no urbanizable de protección específica con los sistemas generales determinantes del desarrollo previsto conforme a lo establecido en el artículo 98.b y 102 de la Ley 1/2001.

OCTAVA.- Legislaciones sectoriales con incidencia en el territorio.

Cuando indicábamos el alcance de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio (Consideración Tercera), se decía que de la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, y el ente competente en materia de ordenación

del territorio, al ejercer la actividad ordenadora, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. Veamos cómo se ha concretado dicha faceta coordinadora en las siguientes materias que confluyen en la ordenación del territorio:

I. Costas.

La incidencia de la ley 22/1988 sobre la ordenación del territorio es trascendental, pues introduce importantes limitaciones sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo terrestre. En este sentido, dicha Ley establece las servidumbres legales de protección, tránsito y acceso al mar, al tiempo que delimita una zona de influencia, en la que se marcan determinadas pautas al planificador, con objeto de evitar la formación de pantallas arquitectónicas en el borde de la zona de servidumbre de protección o acumulación de volúmenes, y se establezcan reservas de aparcamientos que garanticen el estacionamiento fuera de las zonas de servidumbre.

El Proyecto de DOT y POT dedica su artículo 48 a las limitaciones derivadas de la legislación sectorial y establece, como no podía ser de otro modo, el respeto a las limitaciones determinadas en la legislación de costas, aguas, carreteras, etc. por parte de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial. Específicamente en el apartado 2 se establece que se prestará especial atención a las delimitaciones del dominio público marítimo terrestre respetando las servidumbres y zonas de influencia reguladas por las referidas legislaciones y, en materia de costas, se respetará el régimen específico regulado en los títulos II y III de la Ley de Costas.

Sobre la regulación propuesta, coincidente con la del texto que se sometió a su consulta (junio del 2003), la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente ha emitido un informe, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 117.2 de la Ley 22/1988, considerándola insuficiente y condiciona su carácter favorable a la incorporación de las determinaciones que se transcriben en el Antecedente Décimo; la primera, que ha de dejarse constancia en el documento de la incidencia en su ámbito de la legislación de costas, haciendo referencia expresa al dominio público marítimo terrestre delimitado en los correspondientes deslindes y a su régimen específico de utilización; la segunda determinación, que se haga expresa referencia en la Normativa a las limitaciones y servidumbres aplicables a los terrenos contiguos a la ribera del mar, que se consideran superpuestas a las limitaciones que establece las DOT y POT. Finalmente manifestaba dicho departamento que el documento definitivo en el que se incorporen ambas determinaciones debe remitirse para su debida comprobación.

A este respecto el Consejo Jurídico realiza las siguientes observaciones:

1ª) En cumplimiento de lo previsto en el artículo 112. a) de la Ley 22/1988, corresponde a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, a los planes y normas de ordenación territorial en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de dicha Ley y de las normas que se dicten para su aplicación. En su desarrollo, el artículo 117 de la misma Ley especifica las fases en las que se han de solicitar los informes a la Administración General del Estado durante el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación que ordenen el litoral (antes de la aprobación inicial y antes de la definitiva), así como su carácter, pues el primero aparece configurado con carácter preceptivo, a diferencia del segundo, de carácter vinculante, al impedir, en el caso de que sea desfavorable en aspectos de la competencia estatal, la continuación del procedimiento, abriéndose

ex lege un periodo de consultas a fin de llegar a un acuerdo. Quedaría por aclarar qué objeciones de la Administración General del Estado se consideran vinculantes, siendo clarificadora a este respecto la STC 149/1991, de 4 de julio, que indica: *"cuando el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias derivadas de la titularidad demanial (otorgar títulos para ocupar o utilizar el dominio público o preservar las servidumbres de tránsito o acceso, por ejemplo) o de otras competencias sectoriales (defensa, puertos, iluminación de costas, etc.) su voluntad vinculará sin duda a la Administración autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística"*. Esta doctrina se refleja en el artículo 205.4, a) del Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988.

2ª) Sin embargo, al tratarse de un informe condicionado al cumplimiento de las citadas determinaciones, no consta que el centro directivo haya remitido a la Dirección General de Costas la documentación incorporando las determinaciones señaladas que, a juicio de este Consejo Jurídico, sonde fácil cumplimiento, y para el caso de mantener el centro directivo proponente su discrepancia, no hay tampoco constancia de que se haya abierto un periodo de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre ambas Administraciones en los términos establecidos en el artículo 117.2 de la Ley 22/1988.

3ª) Ciertamente, del texto propuesto en el artículo 48 de la Normativa se infiere de modo genérico que han de respetarse las servidumbres y zona de influencia y su régimen de usos (Título II), así como el régimen de utilización del dominio público marítimo terrestre (Título III), aunque la expresión *"se prestará especial atención a las delimitaciones del dominio público"* sea de gran ambigüedad, teniendo en cuenta que no es lo mismo prestar atención que respetar dichas delimitaciones de dominio público, por lo que, en todo caso, habrá de sustituirse por

"respetará". Ahora bien, al órgano competente en materia de ordenación del territorio se le exige un plus adicional, es decir, ha de coordinar y armonizar las competencias ajenas que tienen repercusión en el territorio y, en este sentido, las determinaciones del informe de la Dirección General de Costas van orientadas a una mayor positivación y concreción de las limitaciones derivadas de la legislación de costas, siendo de fácil cumplimiento su materialización en la normativa.

4ª) El Consejo Jurídico considera que el ejercicio de la labor coordinadora hubiera permitido, inclusive, adoptar de mutuo acuerdo entre las distintas Administraciones medidas adicionales de protección en los nuevos desarrollos urbanísticos, como la aplicación, en determinados tramos y en razón de sus peculiaridades, de la ampliación de la servidumbre de protección (de 100 a 200 metros) prevista en el artículo 23 de la Ley 22/1988.

En consecuencia, dado el carácter vinculante del informe de la Dirección General de Costas y la atribución de la labor coordinadora a la Consejería proponente, el Consejo Jurídico considera que han de materializarse las determinaciones indicadas en su informe remitiéndolas a la Dirección General de Costas a efectos de su comprobación y conocimiento, con carácter previo a la aprobación del Proyecto de Decreto.

II. Cauces públicos y zonas inundables.

El Proyecto de DOT y POT establece una categoría específica de suelo de protección de cauces, fijando una banda de 100 metros de protección a ambos lados, condicionada a lo que resulte de los estudios de inundabilidad que ha de aprobar la Administración competente en materia de ordenación del territorio, cuyo resultado permitirá la modificación de los 100 metros de protección y la sustitución por los nuevos límites que resulten de dichos estudios. Tales previsiones se han determinado por la Administración regional en ejercicio de sus competencias para establecer normas complementarias en el uso de las zonas inundables, de acuerdo con el artículo 11.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA).

La Confederación Hidrográfica del Segura (CHS), en cumplimiento de lo previsto en el artículo 25.4 del TRLA, ha emitido informe a dichas previsiones del proyecto de DOT y POT, realizando las observaciones que se recogen en el Antecedente Séptimo.

A la vista de la contestación del centro directivo correspondiente, en las que cuestiona cada una de ellas (folios 271 y ss.), el Consejo Jurídico realiza las siguientes consideraciones, atendiendo fundamentalmente a las tareas de coordinación que competen a la Consejería consultante:

1ª) Es coherente con las competencias asignadas a la CHS que la Normativa establezca que los instrumentos urbanísticos que desarrollen las actuaciones previstas en las Directrices deban contemplar todos los cauces públicos existentes en su ámbito de actuación, y someterse a informe de la CHS. Al igual que también se ajusta al ordenamiento jurídico la contestación dada por el centro directivo sobre la exigencia de que dichos planes contengan una propuesta razonada de la delimitación del dominio público hidráulico, pues su imposición por la Administración regional supondría una extralimitación de las competencias autonómicas, teniendo en cuenta que el artículo 95 TRLA atribuye el deslinde de los cauces de dominio público a la Administración del Estado. Solamente cuando la propuesta de deslinde sea a instancia de parte (artículo 240 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico), tendría sentido dicha propuesta con la finalidad de coordinar las previsiones de la legislación de aguas y de los planes urbanísticos, pero se trataría de una concreción que corresponde establecer a la Administración estatal, al ostentar la competencia en la determinación del dominio público hidráulico.

2ª) El cumplimiento de la normativa en materia de protección del dominio público hidráulico, aspecto al que también hace referencia la CHS, se establece en el artículo 48 de la Normativa, sin perjuicio de la observación realizada por el Consejo Jurídico en relación con el dominio público y el párrafo "se prestará especial atención."

3ª) En relación con lo indicado por la CHS, que considera suficiente la banda de protección de 100 metros a ambos lados de los cauces por la prevención del riesgo de inundación, si bien con carácter de mínimos, supeditado al correspondiente estudio hidrológico e hidráulico para la delimitación de las líneas de avenidas, cabe señalar, coincidiendo con el centro directivo proponente, el claro paralelismo de dicha zona con la denominada zona de policía prevista en el artículo 6, b, TRLA, cuya anchura es de 100 metros, aunque la competencia ejercitada en este supuesto por la Administración regional es la correspondiente a ordenación del territorio, dejada a salvo por la Disposición Adicional Quinta del TRLA y la atribuida por su artículo 11.3 a las Comunidades Autónomas sobre las zonas inundables. Sentado lo anterior, como la zona de policía puede ser modificada, según el artículo 6.2 de la citada Ley desarrollado por el artículo 9 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, debería añadirse en el artículo 25 de la Normativa que ello es posible "sin perjuicio de las delimitaciones que pueda efectuar el Organismo de Cuenca". En todo caso, dicha banda ha quedado condicionada a los estudios de inundabilidad (artículo 26), como propone la CHS, lo que permitiría modificar la zona de protección, aunque debería especificarse en el artículo 26 de la Normativa "sin perjuicio del cumplimiento de las limitaciones derivadas de la legislación de aguas (zona de policía)".

4ª) En relación con la regulación de los estudios de inundabilidad, el Consejo Jurídico considera que, antes de su aprobación por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, han de ser informados de modo preceptivo y vinculante por el Organismo de Cuenca, en atención a las funciones que le corresponden (artículo 24

TRLA), como reflejan otras normas autonómicas citadas por el centro directivo correspondiente, como el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana, aprobado por Acuerdo de 28 de enero de 2003.

5ª) Por fin, la última observación de CHS, relativa a que la pretendida ubicación de las marinas en las proximidades de los cauces de las ramblas ha de condicionarse a que no haya ocupación del dominio público hidráulico ni afección al régimen de corrientes, y que dichas instalaciones no se sitúen dentro de la zona inundable caracterizada como peligrosa; llama la atención a este respecto que no haya sido recogida en el documento ni tampoco cuestionada por el centro directivo correspondiente, desconociéndose las razones de tal omisión.

III. Recursos hídricos.

El artículo 49 de la Normativa, en su primera parte, refleja lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional, que establece que en ningún caso podrán destinarse aguas trasvasadas al riego de campos de golf. La segunda parte hace referencia a que la reutilización de aguas residuales de la actividad urbana depuradas, más la desalación, constituyen un condicionante de partida básico y estrictamente necesario para la gestión de este uso. Sin embargo, no parece que el Proyecto de Directrices y Plan de Ordenación Territorial contenga un análisis riguroso de las demandas hídricas en su ámbito, teniendo en cuenta no sólo los nuevos desarrollos habilitados por el Proyecto sino también los suelos previstos en los planeamientos vigentes que, según la Memoria (folio 25), admiten la construcción de aproximadamente 110.000 viviendas más, localizadas en orden de importancia en primer lugar en Cartagena y Campo de Cartagena, luego en Mazarrón y finalmente en el Mar Menor, si tenemos en cuenta los siguientes aspectos:

1º) La Memoria del Proyecto señala (folio 19) que *"el análisis tendencial del planeamiento pone de manifiesto que no parecen existir dificultades para el abastecimiento en temporada alta con los plazos disponibles. En el supuesto, poco probable en algunos municipios, de saturación del suelo que figura en el planeamiento, se habrían construido más de las ahora existentes, lo que necesitaría un plazo de 33 años, el incremento de demanda de agua sería de 13,9 hm³/año; cantidad totalmente asumible aunque fuera mediante el recurso a la desalación. El enorme plazo disponible haría necesario renovar parte de las instalaciones, lo que se aprovecharía para ampliaciones de capacidad. No parece, por lo tanto, que el agua pueda ser un limitador del desarrollo"*. En este mismo sentido, en la contestación dada a alguna alegación sobre el aumento del consumo del agua como consecuencia de la implantación de las actuaciones previstas en el Proyecto, se considera (folio 310) que *"debido a los estudios realizados se puede afirmar que se dispone de recursos hídricos suficientes para desarrollar dichas actuaciones sin necesidad de recurrir a recursos hídricos de otras cuencas"*.

2º) Sin embargo, el informe de la Mancomunidad de Canales del Taibilla sobre el conjunto de los instrumentos viene a resaltar que, a partir del año 2000, las necesidades a atender han superado los recursos hídricos asignados, lo que ha requerido la aportación excepcional de recursos propios de las cuencas del Segura y del Júcar, siendo errónea la manifestación de que los correspondientes déficits "se han suplido con agua del Trasvase", contenida en el apartado 0.2.3.2 de la Memoria. Por otra parte se afirma que no se han establecido las demandas anuales de consumo en la documentación, a lo que responde el centro directivo correspondiente que a este nivel de ordenación no se puede precisar la demanda hídrica, así como que se preverá una ampliación de los centros de desalación.

3º) El Proyecto de POT remitido no contiene una evaluación de las necesidades de abastecimiento de los desarrollos urbanísticos (a excepción de la AIR de Marina de Cope donde ha previsto la ejecución de una desaladora), remitiéndose al planeamiento general y a los preceptivos informes, sin que se establezca ninguna obligación o condicionante para los citados instrumentos de planeamiento general en relación con los suelos susceptibles de transformación.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

A) DE CARÁCTER ESENCIAL.

PRIMERA.- En ejercicio de la competencia en materia de ordenación del territorio, la Administración regional se encuentra habilitada para aprobar los instrumentos en los que se plasme dicha competencia, si bien ha de respetar los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión de dominio público que integra físicamente su territorio, y otras competencias sectoriales estatales que tienen incidencia en el mismo. También han de respetarse las competencias municipales para establecer categorías protegidas por el planeamiento general (Consideraciones Tercera y Quinta, IV, 1).

SEGUNDA.- Las Directrices y el Plan de Ordenación Territorial representan la vía ordinaria de la planificación territorial, debiendo utilizar la Administración regional las Actuaciones de Interés Regional sólo en supuestos excepcionales debidamente justificados (Consideraciones Cuarta y Séptima, artículo 35).

TERCERA.- El Dictamen del Consejo Jurídico es preceptivo respecto al proyecto de Directrices de Ordenación Territorial, por las razones que se recogen en la Consideración Primera.

CUARTA.- En cuanto al procedimiento de aprobación, se observa el cumplimiento de los trámites específicos previstos en la Ley 1/2001, estimándose preceptiva la EIA para ambos instrumentos de planificación (Consideración Segunda, 2), si bien en la documentación remitida se evidencia la ausencia de un análisis económico financiero (Consideración Segunda, 3). Tampoco se han incorporado al expediente los informes y actuaciones que forman parte del procedimiento específico seguido por el órgano ambiental.

QUINTA.- Han de distinguirse en la Normativa los artículos que forman parte de las Directrices y los relativos al Plan de Ordenación Territorial, en atención a los distintos contenidos recogidos en la Ley 1/2001, que no habilita en ningún caso para su integración o refundición en un único instrumento (Consideración Cuarta).

SEXTA.- "En cuanto al ámbito espacial, debería especificarse en la Normativa que las Directrices son de ámbito subregional y el Plan de Ordenación Territorial tiene como ámbito de aplicación los municipios concretos que cita (Consideración Quinta, I).

SÉPTIMA.- No se han cumplido los presupuestos para derogar con carácter general las Directrices de Portmán y de la Sierra Minera conforme a la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 1/2001, por las razones que se recogen en la Consideración Quinta, III.

OCTAVA.- Las observaciones que se efectúan a las categorías de suelo de protección previstas en el Proyecto de DOT y POT (Consideración Quinta, IV, apartados 1,2 y 3).

NOVENA.- No se diferencian en todos los casos las actuaciones vinculantes de las que son meras recomendaciones (Consideración Quinta, V).

DÉCIMA.- La importancia del Mar Menor y la ordenación de su zona de influencia, junto con los compromisos internacionales adquiridos por España en la preservación de dicho Humedal, reflejados en diversos Acuerdos de Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma sobre dicha zona, no se ven plasmados cualitativamente en el Proyecto de DOT y POT.

DECIMOPRIMERA.- Las observaciones realizadas al contenido del Proyecto de Decreto (Consideración Sexta).

DECIMOSEGUNDA.- Las realizadas a los siguientes artículos de la Normativa (Consideración Séptima):

- Artículo 3, sobre la vigencia.
- Artículo 10, sobre el régimen aplicable al Suelo de Protección Ambiental.
- Artículo 12, sobre el régimen aplicable a las Vías Pecuarias.
- Artículo 14, sobre la definición del espacio afecto a la Defensa Nacional.
- Artículos 18 y 19 sobre el Suelo de Protección Agrícola.
- Artículo 28, sobre autorización de usos en Suelo afecto por Riesgos de la Minería.
- Artículo 42, sobre los planes de ordenación del litoral.
- Artículos 54, sobre zonas de amortiguación en el entorno del Mar Menor.
- Artículo 58, sobre la remisión al plano recogido en el Anexo.
- Suprimir el apartado "Disposiciones" del folio 22 de la Normativa.

DECIMOTERCERA.- Las relativas al cumplimiento de la legislación de costas, cauces y zonas inundables (Consideración Octava).

B) DE MEJORA.

DECIMOCUARTA.- La actuación de la Administración regional sobre la desprotección de determinadas zonas, respecto a los límites previstos en la Ley 4/1992, ha de estar basada en la cautela y justificación de la desaparición de valores dignos de protección, por las razones que se explicitan en la Consideración Quinta, VI.

DECIMOQUINTA.- Las demás observaciones no enunciadas deben ontribuir a mejorar el Proyecto. No obstante, V.E. resolverá.