CES
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE LA REGION DE MURCIA

DICTAMEN 11 1995

DICTAMEN SOBRE EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE LAS SALINAS Y ARENALES DE SAN PEDRO DEL PINATAR

Sesión del Pleno de 16 de junio de 1995

INFORME DICTAMEN SOBRE EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE LAS SALINAS Y ARENALES DE SAN PEDRO DEL PINATAR

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el 16 de Junio de 1995, acuerda aprobar el siguiente

Informe Dictamen

PREAMBULO

El Consejo de Gobierno solicitó al CES el día 17 de Mayo de 1.995 la emisión del preceptivo dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar.

El Consejo de Gobierno procedió a la aprobación de la citada norma el día 26 de Mayo de 1.995, sin esperar, por tanto, el cumplimiento del plazo mínimo de un mes establecido en el artículo 7 de la Ley de creación de este Consejo.

El CES considera que no existían motivos objetivos que impidiesen el respeto de los plazos establecido por el legislador.

Ante esta actitud del Gobierno Regional el Pleno del CES quiere expresar con toda firmeza su reprobación por la citada actuación del Ejecutivo Autonómico, reflejo posiblemente de un mal entendimiento de lo que constituyen las funciones y cometidos de este Organismo y manifiesta una desconsideración hacia el papel que el legislador le asignó cuando decidió su creación y la atribución de las correspondientes competencias.

Precisamente la honda transcendencia de la Disposición aludida de la que constituyen pruebas inequívocas su larga gestación técnica y jurídica, su sometimiento a varios periodos de información pública y el amplio interés social que la misma ha suscitado, son hechos de por sí suficientemente importantes para que este Consejo Económico y Social, aún no emitiendo el correspondiente Dictamen, que por

extemporáneo sería absolutamente inadecuado, a fín de no frustrar las legítimas expectativas que la sociedad murciana ha depositado en la presente normativa, supla la carencia de Dictamen preceptivo con un Informe-Dictamen que se emite en virtud de las atribuciones que al CES le confiere el artículo 6.2 de su Ley de constitución, no sin antes trasladar al Gobierno Regional que actitudes como las que han acompañado a la aprobación de esta norma, podrían, de futuro, poner en cuestión el papel que el poder legislativo ha asignado a la participación de las Organizaciones Sociales representadas en el CES, dentro del proceso normativo que desarrolle el Gobierno Autonómico.

I. ANTECEDENTES

La Constitución Española, en su artículo 45, plasma los principios y exigencias de la protección ambiental, cuando reconoce que «todos tienen derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». En dicho artículo, se encomienda específicamente a los poderes públicos la tarea de velar por «la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida, y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la necesaria solidaridad colectiva».

Los referentes en la historia reciente de proteción de los espacios naturales en la Región de Murcia se encuentran en los Parques Naturales de Sierra Espuña y El Valle, creados al amparo de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de Mayo de 1975. Paralelamente, durante todo el proceso posterior es de destacar el importante papel de grupos y sectores de la población en la impulsión de una sensibilidad ambiental colectiva favorable a la conservación y protección de los espacios naturales de la Región de Murcia.

Posteriormente, al amparo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de Abril de 1976 (texto refundido de la Ley del Suelo), se elaboran un conjunto de Planes Especiales de Protección que tienen, entre otros objetivos, la defensa de los valores ecológicos y el favorecimiento del disfrute público de los espacios naturales de la Región de Murcia.

Tras ser aprobado inicialmente y sometido a trámite de información pública, por Resolución del Excmo. Sr. Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, el 24 de mayo de 1985 se aprueba definitivamente el Plan Especial de Protección de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar.

En la actualidad, la legislación básica estatal en la materia es la **Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre** (que deroga y sustituye a la anterior Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de Mayo de 1975) . Dicha Ley crea la figura de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), marcando sus objetivos y contenidos; con la creación de esta figura se supera la concepción de espacios naturales protegidos, enmarcando a éstos en su ámbito territorial y socioambiental. Los PORN se definen como instrumentos de planificación y gestión de los recursos y espacios naturales, que hacen posible la armonización de la conservación de los valores naturales con el fomento socioeconómico y la promoción social.

En el desarrollo de sus competencias, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aprueba la **Ley 4/1992, de 30 de Julio, de Ordenación y Protección del Territorio**, cuyos objetivos se ajustan a principios de racionalidad, planificación y cooperación interadministrativa, creando los instrumentos necesarios que posibiliten la coordinación de la política territorial de la Región y una ordenación del territorio acorde con la utilización racional del espacio y sus recursos.

Esta Ley otorga especial consideración a la conservación y protección del medio ambiente, quedando ambos aspectos enmarcados en los principios del desarrollo sostenible; en este sentido, es de destacar la referencia expresa en el Artículo 2 a que «la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia (....) adoptará las medidas necesarias para garantizar la utilización adecuada del territorio y para promover el equilibrio sociocultural, económico y medioambiental».

La Ley regional 4/92 dedica su Título IV a la Protección de los Espacios Naturales, en el que regula un procedimiento para la elaboración y aprobación de los PORN, ajustándose al artículo 6 de la Ley estatal 4/92. La tramitación de los PORN es competencia de la Consejería de Medio Ambiente, por lo que iniciará el procedimiento de alaboración previo informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente. La aprobación inicial corresponde a esta Consejería. Tras un periodo de exposición pública y análisis, en su caso, de las alegaciones presentadas, la Consejería elaborará el PORN definitivo, que habrá de ser aprobado mediante decreto por el Consejo de Gobierno.

En la Disposición Adicional Tercera, la Ley 4/92 reclasifica y declara protegido el espacio natural de «Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar», en los municipios de San Pedro del Pinatar y San Javier, con la misma superficie y límites contemplados en el Plan Especial de Protección.

Por Resolución de 22 de Septiembre de 1993 (BORM de 4 de Octubre de 1993), de la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza (cuyas competencias fueron asumidas posteriormente por la Consejería de Medio Ambiente), se inicia el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, que encuentra su soporte técnico en los Estudios Básicos realizados durante 1992 y 1993. El Consejo Asesor de Medio Ambiente, en su reunión de 15 de Noviembre de 1993, emitió el correspondiente informe preceptivo.

Por la Orden de 9 de Marzo de 1994, de la Consejería de Medio Ambiente, se aprueba inicialmente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar (BORM de 1 de marzo de 1994). En dicha orden se acuerda la apertura del trámite de consulta institucional, un trámite de audiencia a los Ayuntamientos, interesados y asociaciones, y un trámite de información pública durante un plazo de 2 meses.

Como resultado del periodo de información pública, fueron recibidas las correspondientes respuestas y alegaciones.

La Consejería de Medio Ambiente, considerando las aportaciones de todo el proceso de información pública, redactó el PORN definitivo para su aprobación por el Consejo de Gobierno.

En conclusión, tras este largo y complejo proceso, en el que la conservación de los valores ecológicos del área en cuestión debe ir asociada al necesario desarrollo socioeconómico sostenido del territorio en el que se enmarca, es oportuno continuar el procedimiento para la aprobación definitiva del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar.

II. CONTENIDOS DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE SALINAS Y ARENALES DE SAN PEDRO DEL PINATAR, Y CONTENIDOS DE LA MEMORIA DE ORDENACIÓN DE DICHO PORN

II.A. DEL PROYECTO DE DECRETO

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar consta de una Exposición de Motivos, dos artículos, dos disposiciones finales y un anexo.

La Exposición de Motivos señala que el PORN se ha elaborado y tramitado atendiendo a lo dispuesto en la Ley 4/1992, de 30 de Julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, procediendo su aprobación definitiva.

Artículo 1. Aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, de acuerdo con la normativa que se recoge en el anexo.

Artículo 2. Establece que los límites del Parque Regional de Salinas y Arenales de San Pero del Pinatar es el que figura en la Disposición Tercera Cuatro de la Ley 4/92, sin perjuicio del reajuste en detalle que el propio documento PORN establece en su articulo 2.

La Disposición Final Primera faculta al Consejero de Medio Ambiente para el desarrollo y aplicación del Decreto.

La Disposición Final Segunda establece la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación.

El Anexo desarrolla la Normativa de aplicación (Memoria de Ordenación) en el ámbito territorial del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar.

II.B. DE LA MEMORIA DE ORDENACIÓN DEL PORN

II.B.1. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO.

El documento está integrado por tres partes bien diferenciadas:

- **Memoria Descriptiva:** Ofrece, de forma sintética, un análisis global de los elementos y conjunto de relaciones que caracterIzan y configuran el ámbito territorial de la zona objeto de planificación.

- **Memoria Justificativa:** realiza un análisis de las bases y antecedentes jurídico sobre los que se elabora el PORN y sus instrumentos de desarrollo, la incidencia de éste en el derecho de propiedad, y la justificación de la propuesta de ordenación atendiendo a las características singulares que este espacio presenta.

- **Memoria de Ordenación:** El PORN se hace efectivo a través de su Normativa. Esta Memoria de Ordenación es la que se recoge como anexo al Decreto y, en consecuencia, es la sujeta a examen por el CES.

II.B.2. DESARROLLO NORMATIVO DEL PORN

La Memoria Normativa consta de 101 artículos, divididos en 9 Títulos (estructurados en capítulos) y anexos.

El Título I: Normativa preliminar, integrado por 10 artículos, se refiere en primer lugar al ámbito territorial y límites geográficos del PORN, comprendido en los términos municipales de San Pedro del Pinatar y San Javier; en segundo lugar, define como órgano

competente para la ejecución de las disposiciones del PORN a la Consejería de Medio Ambiente, debiendo ésta desarrollar instrumentos de descentralización y colaboración con las entidades locales; en tercer lugar define la relación del PORN con sus propios instrumentos de desarrollo, con el planeamiento territorial y urbanístico, y con instrumentos y normas sectoriales; en cuarto lugar, establece las normas relativas a Utilidad Pública e Interés Regional, y la vigencia y revisión del PORN, así como el régimen general al que habrán de someterse las actividades, proyectos y actuaciones en su ámbito.

El Título II: Normas Generales de Protección, consta de 15 artículos, divididos en 5 Capítulos, incluye las previsiones necesarias para garantizar la configuración territotial del Parque Regional de Salinas y Arenales de San Pedro, así como las normas relativas a usos y actividades que podrán desarrollarse en su ámbito.

El Capítulo I (Regímenes de Protección. Espacios Naturales Protegidos y catalogación de especies), por una parte propone una modificación de los límites establecidos en la Ley 4/92, ampliando el Parque Regional en una franja lineal de 100 m (calificada en su mayor parte como suelo urbano por el PGOU de San Pedro del Pinatar) y aportando los criterios que avalan esta ampliación; por otra establece el catálogo de flora, fauna y hábitats protegidos.

En el Capítulo II y siguientes se desarrollan las normas para la protección del Paisaje, la Flora y Vegetación, Fauna, Suelo y Recursos Hídricos.

El Título III (Normas Generales de Usos y Aprovechamientos), consta de 14 artículos y 8 Capítulos, cuyo contenido desarrolla la normativa a la que quedarán sujetas las actividades agrícolas, ganaderas, aprovechamientos forestales, silvícolas y cinegético, actividades extractivas, mineras e industriales, pesqueras, infraestructuras y equipamientos públicos, así como otros usos sobre los que, con carácter general, el PORN tiene caráter ejecutivo.

El Título IV: Normas sobre el Régimen de Evaluación de Impacto Ambiental, consta de 3 artículos, divididos en 2 Capítulos.

El Capítulo I (Evaluación de Impacto Ambiental) indica qué proyectos estarán sometidos al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, y remite a los incluídos en el Anexo 1; el órgano ambiental competente para la Evaluación de Impacto Ambiental es la Consejería de Medio Ambiente, que constituirá una comisión técnica de impacto en cada circunstancia, estableciéndose la participación de la Junta Rectora del Parque Regional en el proceso de Declaración de Impacto.

El Capítulo II (Evaluación de Impacto Territorial), establece el mecanismo de participación de la Consejería de Medio Ambiente en el caso de iniciarse algún procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial, que deberá emitir informe previo al pronunciamiento del órgano competente.

El Título V: Normas Particulares (Espacio Natural Protegido y resto del PORN) consta de 27 artículos, divididos en 6 Capítulos.

El Capítulo I (Regulación de Usos y Actividades en el Parque Regional), establece la zonificación interna del Parque Regional, y define los conceptos de compatibilidad e incompatibilidad de usos en relación a la vocación prioritaria establecida para cada zona. La zonificación queda reflejada en el Anexo Cartográfico, y se corresponde con las zonas:

a) Zona de Reserva Salinera

b) Zona de Conservación Prioritaria

c) Zona de Conservación Compatible

d) Zona de Uso Intensivo

e) Zona de Uso Público Vial

En los Capítulos siguientes se detallan las especificaciones de cada una de las zonas establecidas en el Parque Regional y resto del territorio PORN, así como los uso y actividades considerados compatibles e incompatibles con los objetivos de ordenación.

El Título VI: Normas sobre la Ordenación Territorial y el Planeamiento Urbanístico, consta de 3 artículos. El principal aspecto a destacar (artículo 70) es que «las directrices de ordenación territorial de cualquier ámbito, regional, comarcal o sectorial de las reguladas por la Ley 4/92, que afecten a cualquier ámbito del PORN, no podrán contradecir sus determinaciones»; las directrices de ordenación territorial precisarán de un informe preceptivo, de carácter vinculante, de la Administración Ambiental, resolviendo las posibles discrepancias el Consejo de Gobierno.

En cuanto a la Ordenación Urbanística, el PORN mantiene el planeamiento vigente en los municipios afectados, aunque se introducen especificaciones en los dos sectores de la franja de ampliación del Parque (término municiapal de San Pedro del Pinatar) de forma que se posibilite la restauración de los humedales característicos.

Así mismo, el PORN introduce una serie de normas encaminadas a incrementar la disciplina urbanística y conservar las características arquitectónicas e integración paisajísticas de las construcciones en la zona afectada. Se resalta que «el proyecto de ejecución del parque urbano lineal deberá someterse a una exigencia especial de armonización ecológica y paisajística», cooperando en su redacción el Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar y la Consejería de Medio Ambiente.

El Título VII: Directrices sobre los Planes y Actuaciones Sectoriales, incluye 9 artículos, divididos en 8 Capítulos. Establece las directrices para el desarrollo de políticas sectoriales en las que el PORN es ejecutivo, así como las directrices sobre planes y actuaciones sectoriales en las que el PORN no es directamente ejecutivo.

Además de las directrices estricatamente relacionadas con la conservación/restauración del patrimonio y los recursos naturales, se indican otras estrechamente vinculadas con el mantenimiento y fomento de actividades económicas tradicionales (agrícola, ganadera, salinera), a través de líneas de asistencia técnica y económica.

Con carácter general, las nuevas infraestructuras viarias, turísticas o de saneamiento y abastecimiento que se proyecten en el área, se deberán ajustar a las disposiciones del PORN y a la zonificación establecida, aprovechando las ya existentes, y previo informe de la Consejería de Medio Ambiente.

El Título VIII: Directrices sobre Planeamiento Ambiental del Espacio Natural Protegido, consta de 11 artículos, divididos en 3 Secciones. Se establecen las determinaciones precisas para la planificación y gestión del Parque Regional, en forma de directrices para la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), y planes sectoriales que desarrollan éste, así como la evaluación y seguimiento de la gestión.

El Título IX: Directrices para el fomento del Desarrollo Socioeconómico, incluye 9 artículos, que recogen las indicaciones a seguir por las Administraciones Públicas a la hora de impulsar actuaciones, a efectos de garantizar el desarrollo sostenible del territorio afectado por el PORN, compatibilizando el incremento de la calidad de vida de la población con la conservación del patrimonio natural y cultural.

El principal instrumento para promover el desarrollo sostenible lo constituye el Plan de Actuación Socioeconómica (PAS) para el Parque Regional y su área de influencia, que será impulsado por la Consejería de Medio Ambiente con la participación de las Consejerías afectadas, y elaborado como máximo en un plazo de 9 meses a partir de la aprobación del PORN.

El PAS se ejecutará através de los correspondientes Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, así como de otras fuentes de recursos financieros.

Los contenidos y posterior desarrollo del PAS atenderán prioritariamente las necesidades infraestructurales y de equipamientos, y la promoción de actividades turísticas a pequeña

escala compatibles con las directrices del PORN, la recuperación de actividades tradicionales (salinera, pesquera, artesanal), la promoción y comercialización de productos tradicionales de la zona, el estudio de las posibilidades de aplicar exenciones o bonificaciones de los impuestos y tasas de aplicación, así como otras medidas tendentes a incrementar las rentas de la población local.

El Anexo I: Actividades sujetas al Régimen de Evaluación de Impacto Ambiental. Incluye las actividades indicadas en el Anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de Junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, y especificadas en el Anexo 2 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, ampliándose algunos epígrafes de estos anexos e incorporándose nuevos supuestos de actividades que deberán estar sujetas al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

El Anexo II: Actividades sujetas al Régimen de Autorización Administrativa que precisarán Memoria Ambiental. Incluye listado de actividades y proyectos, así como los contenidos mínimos de la Memoria Ambiental.

El Anexo cartográfico incluye un mapa de límites del PORN y Parque Regional, y otro de zonificación interior del Parque Regional de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar.

III. CONSIDERACIONES

III.1. DE CARACTER GENERAL

1. El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia es consciente de la ineludible necesidad de aplicar para el territorio regional, y en especial para el ámbito de sus espacios naturales de mayor relevancia ecológica, las oportunas políticas y normas de conservación de la naturaleza que coadyuven a lograr los deseados objetivos de desarrollo sostenible para la Región de Murcia. En este sentido, valora positivamente la iniciativa del Gobierno Regional de elaborar y aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN, en lo sucesivo) del Parque Regional de Las Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, al amparo de lo dispuesto por la Ley Estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y de la Ley Autonómica 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.

Así por tanto, aunque determinados aspectos del contenido del asunto sujeto a examen pueden ser y son objeto de reflexión; de hecho, existe un debate público sobre el proyecto de acceso norte a La Manga que podría verse afectado de algún modo por este PORN, es preciso reafirmar su carácter de iniciativa positiva en términos generales.

2. De la misma forma, el Consejo quiere mostrar su satisfacción por el proceso de participación pública seguido en la elaboración de los PORN y confía en que dicha participación, que se ha traducido en un largo proceso y un importante esfuerzo de aportación de alegaciones y sugerencias por parte de los agentes sociales y colectivos ciudadanos interesados, contribuya a generar el suficiente consenso y una positiva dinámica de confianza social sobre una materia de extremada importancia estratégica para el futuro de la región y el bienestar de sus ciudadanos.

3. La extensión, complejidad y multiplicidad de intereses concernidos por la normativa sujeta a Dictamen por parte de este Consejo, obliga a realizar un esfuerzo de síntesis al que no es ajeno la necesidad de obviar los aspectos más técnicos centrándose en un análisis suficiente de las cuestiones de más envergadura sujetas a examen.

No obstante, el CES considera que no debe olvidarse que los PORN agotan en si mismos el desarrollo normativo de las materias que

regula en su ámbito, siendo sus instrumentos de desarrollo (Plan Rector de Uso y Gestión y otros planes y programas) concrecciones sobre materias específicas, no sobre el conjunto de la norma, que en este sentido debe tener en si misma un carácter exahustivo sobre las materias concernidas Es por ello que deben detallarse suficientemente todos los items contenidos en el PORN, excepto quizs los que se remitan a algún otro instrumento de desarrollo, y es en este sentido en el que van dirigidas algunas de las consideraciones específicas de este Dictamen.

III.2 AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PORN DE LAS SALINAS Y ARENALES DE SAN PEDRO DEL PINATAR

1. En primer lugar, surge una reflexión de forma en cuanto al procedimiento que se debe seguir para la pretendida ampliación del Parque Regional de las salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, reflexión que se realiza seguidamente:

En el texto del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el PORN se menciona en su artículo 2 que «Los límites del Parque Regional de Las salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, serán los establecidos en la Ley 4/ 1992 de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, sin perjuicio del reajuste en detalle que el propio documento PORN establece en su art.2 al amparo de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera Cinco de aquella Ley»

El reajuste en detalle a que se refiere corresponde a una franja de 100 metros adyacente al Parque Regional, coincidente con la zona definida como Parque Lineal, perteneciente al sistema general de espacios libres, del PGOU del Municipio de San Pedro del Pinatar, más otra pequeña parcela de propiedad pública.

Efectivamente la ampliación que se pretende es de muy escasa envergadura y nada hay que objetar a su idoneidad técnica. No obstante es preciso indicar que el tenor literal de la citada Disposición Adicional Tercera Cinco de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia es el siguiente: «*Los Decretos por los que se aprueban definitivamente los planes de ordenación de los recursos naturales, podrán, previo informe del Consejo Asesor Regional del Medio Ambiente y la Naturaleza, proponer el reajuste, en detalle, de las delimitaciones de los espacios naturales protegidos, a través del correspondiente procedimiento de declaración*»

Es obvio que el sentido de la frase «*proponer ..... a través del correspondiente procedimiento de declaración*», no puede ser otro que el de obligar a que dichas modificaciones, que efectivamente pueden ser propuestas por el PORN, sean sustanciadas mediante una Ley de la Asamblea Regional, ya que el correspondiente procedimiento de declaración no es otro que el indicado por la legislación de referencia que es clara cuando en el art. 48.3 de la Ley Autonómica dispone que «*Se declararán por ley regional los parques regionales y las reservas naturales (...)*»

Reiterando la escasa envergadura de la modificación propuesta , es obligado, no obstante, señalar que no se comprendería que el precepto legal no fuera aplicable cualquiera que sea la significación en superficie de la modificación pretendida, y concluir que la modificación de los límites debe hacerse a traves de la correspondiente ley regional, contrariamente a lo que sugiere el informe jurídico de la Consejería de Medio Ambiente que acompaña al proyecto de Decreto remitido a este Consejo.

Por otra parte este precepto es bien conocido por el Consejo de Gobierno, quien con buen criterio lo aplicó recientemente para el caso del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Espuña, cuyo Decreto de aprobación (Decreto 13/1995, de 31 de marzo, en BORM nº 85 de 11 de abril de 1995) fue seguido de la Ley 6/1995, de 21 de abril, de Modificación de los Límites del Parque Re-

gional de Sierra Espuña» (BORM nº102 de 4 de mayo de 1995).

Por último, el PORN debe adaptarse en lo referente a especies protegidas de la fauna, áreas de protección y régimen cinegético a lo dispuesto en la legislación regional vigente, es decir, la Ley 7/1995 de 21 de abril, de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, realizando la correspondiente referencia y las adecuaciones que se precisan en los listados de especies animales protegidas, en la definición de las Areas de Protección de la Fauna Silvestre, así como en las medidas de protección comunes y específicas para la Fauna Silvestre y sus hábitats, y de regulación cinegética que se recogen en la citada Ley regional.

III.3 AL ARTICULADO DEL PORN

Título 1: Normativa preliminar

Artículo 4: Organo competente

Este artículo recoge que «*el órgano competente para la ejecución de las disposiciones del presente PORN es la Consejería de Medio Ambiente*», lo cual además de responder plenamente a la lógica distribución de competencias entre departamentos de la Administración Regional, es acorde con las atribuidas a la Consejería de Medio Ambiente por el Decreto 41/1994 de 8 de abril.

El artículo prosigue, no obstante, con la frase «*sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros organismos, entidades y administraciones*». En este sentido, el CES considera que en aras de la claridad sería conveniente suprimir esta referencia.

Artículos 9 y 10

Es lógico que la función protectora de una norma como ésta lleve aparejada la necesidad de contar con autorizaciones e informes para distintos proyectos y actividades públicas y privadas. Sin embargo el CES considera, con carácter general, que deben facilitársele al ciudadano, siempre que sea razonablemente posible, las mejores condiciones de acceso a la tramitación de los permisos y licencias. Es por ello que puede sugerirse que la administración del espacio protegido esté lo más cerca posible del ciudadano, en forma de oficinas locales del Parque o cualquier otra técnica de aplicación.

Título 2: Norma Generales de Protección

Artículo 11: Régimen de protección de los Espacios Naturales Protegidos

Para este artículo es de aplicación el razonamiento realizado en el apartado 4 de las Consideraciones de carácter General de este Dictamen, en el sentido de la necesidad de ampliar el Parque Regional a través de la correspondiente ley.

Artículo 13: Patrimonio de Interés cultural y etnográfico.

En el mismo sentido en que está redactado todo el artículo, que remite a una colaboración estrecha entre la Consejería de Medio Ambiente y la de Cultura a efectos de la protección del patrimonio cultural, se hecha en falta que en el apartado 6 no se refiera también a informe de la Consejería de Cultura para cualquier actuación o modificación sobre los elementos incluidos en el Catálogo de Elementos de Interés Cultural, aunque estos no estén declarados como Bien de Interés Cultural.

Artículo 18: Otras actuaciones e infraestructuras.

El CES considera que la redacción del apartado 1 en la que «*se prohibe la implantación de usos y actividades que por sus características puedan generar un importante impacto paisajístico*» es excesivamente ambigua y generalista, por lo que el término «*importante*» debiera sustituirse por los términos utilizados en la legislación sobre Evaluación de Impacto Ambiental (positivo, negativo, grave, etc).

Título 3: Normas Generales de Usos y Aprovechamientos

Artículos 26 a 30

El articulado establece unas condiciones muy restrictivas, básicamente prohibitivas, para el uso agrícola, ganadero y cinegético. Este Consejo comprende que las condiciones del Parque Regional, su titularidad, su pequeña extensión y su ocupación prácticamente total por los estanques salineros y ecosistemas asociados conducen a esta necesidad, que por otra parte no parece afectar a intereses particulares, y por ello no tiene nada que objetar. No obstante, el CES quiere aprovechar este aserto para recomendar al Consejo de Gobierno que aplique con carácter general la normativa de conservación de la naturaleza de forma que puedan proseguir en los distintos espacios naturales las formas de aprovechamientos de tipo tradicional y respetuosas con el entorno, procurando establecer más bien criterios de adecuación y compatibilidad que preceptos prohibitivos mientras sea razonablemente posible

Artículo 32: Normas de aplicación directa (actividades pesqueras)

El apartado 3 indica que «*la pesca deportiva y profesional, en la zona marina del Mar Menor y Mediterráneo inmediata al Parque Regional, se regirá por las normas sectoriales vigentes*» En este sentido surge la duda de si el ámbito competencial del PORN puede referirse a zonas externas al mismo, máxime cuando éstas pertenecen a bienes estatales a que se refiere el artículo 3 de la Ley de Costas.

En cualquier caso, el propio tenor literal de este 32.3 puede ser considerado ocioso al remitir a la legislación vigente lo que ya está regulado por la legislación vigente, por lo que se propone su supresión.

Titulo IV: Normas sobre el Régimen de Evaluación de Impacto Ambiental

Artículo 40: Proyectos sometibles

El articulado remite al Anexo I para establecer el listado de actividades, proyectos, obras, instalaciones, planes o programas a los que será de aplicación en el ámbito del PORN el régimen de evaluación de impacto ambiental.

Efectivamente ello es una facultad legal de los PORN, ya que la Ley Estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres en su artículo 4.4 e) dispone que uno de los contenidos de los PORN será la «*concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicarsele el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impactpo Ambiental*»

No obstante es conveniente reflexionar sobre la oportunidad de establecer un listado de este tenor que sin duda fue redactado con anterioridad a la promulgación de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección de Medio Ambiente de la Región de Murcia.

La citada Ley, que entrará en vigor el próximo día 3 de julio de 1995, incorpora un listado extenso de proyectos sometibles a EIA.. Puede concluirse en consecuencia que el PORN debería contar con referencias a dicha Ley, precisando para el ámbito del PORN, si es el caso, lo que fuera adecuado. Se le conferiría así un mejor cuerpo legal a la norma, que se relacionaría directamente con la normativa regional vigente en la materia. Por otra parte, el PORN debería referirse también a la consideración de todo o parte de su ámbito com Area de Sensibilidad Ecológica, recogida en el capítulo V del título II de la repetida Ley.

Título V: Normas Particulares (espacio natural protegido y resto del PORN)

Articulo 48: Usos y actividades compatibles

Debe corregirse la redacción dada al apartado 6 de este artículo, el el que, en relación con la cooperación entre la compañía explotadora de las salinas y la Consejería de Medio Ambiente, se remite a los artículos 79.2 y 103, ya que el primero de ellos no se refiere al tema

y el segundo no existe, que deben corresponder a llos artículos 75.2 y 99, según el Documento que obra en poder del CES.

Artículo 53: Usos y actividades compatibles

En el apartado b) de este artículo se dispone que la pesca tradicional en la Encañizada será una actividad permitida «*conforme a la ordenación espacial y temporal de esta actividad que establezca la Consejería de Medio Ambiente*» En este sentido el CES considera que esta regulación, debería ser realizada, en su caso, en colaboración con la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, mencionandolo expresamente, como por otra parte puede desprenderse del tenor literal del artículo 32 del PORN que dispone en su apartado 2 que «*se elaborará por la Administración competente, en colaboración con la Consejería de Medio Ambiente y las Cofradís de pescadores implicadas, un Plan de Ordenación y Recuperación de la Actiyiudad Pesquera para la zona indicada en el punto anterior*» (referido a Las Encañizadas.). Dicha «Administración competente» no puede ser otra que la Consejería antes citada. En cualquier caso debería aclararse este extremo.

Título VII: Directrices sobre los planes y actuaciones sectoriales

Artículo 73: Directrices y criterios de aplicación

En este artículo, si bien con carácter de directriz, se entra a regular materias que se ubican espacialmente no en el ámbito del propio PORN sino en su zona exterior o de influencia. Debe recordarse aquí que la normativa del PORN (artículo 26 prohibe de forma general en el ámbito del PORN las actividades agrícolas.

Aunque se comprender el carácter protector e integral que se le quiere dar a la norma en su funcionalidad de conservación de la naturaleza, lo cual conduce a que ningún espacio puede contemplarse sin relación con su entorno inmediato, es preciso reconocer que el PORN opera en su propio ámbito territorial, por lo que las referencias a espacios exteriores al mismo están fuera de lugar, debiendo corregirse estos extremos.

El mismo razonamiento es de aplicación para el artículo 77.1 que dispone que «*se instará al organismo competente a acotar zonas de fondeo de embarcaciones en el litoral nediterráneo y del Mar Menor inmediato al Parque Regional (...)*» es de aplicación el mismo razonamiento realizado en el apartado anterior de este Dictamen

Título VIII: Directrices sobre planeamiento ambiental del espacio natural protegido

Artículo 90: Plan de Uso Público

El CES conoce las condiciones de intenso uso público estacional en las playas de las zonas concernidas por el PORN y muestra su preocupación, con carácter general, por los parámetros de seguridad para banistas. Es por ello que propone que el Plan de Uso Público que establece este artículo se refiera también y fije las condiciones mínimas de vigilancia, socorro, etc. que deben aplicarse por las administraciones competentes en este ámbito.

Por otra parte, en el apartado 2 e), Regulación de concesiones, se dispone que «*se contemplarán los tipos y regulación de concesiones y autorizaciones relativas a establecimientos y servicios de utilización general, gozando de derecho preferente los Ayuntamientos y habitantes de los municipios del ámbito de PORN*»

El CES comprende esta «discriminación positiva» que se pretende con los ciudadanos más cercanos al espacio natural protegido, pero duda de la propia constitucionalidad de la diisposición.

Titulo IX: Directrices para el fomento del desarrollo socioeconómico

El CES quiere manifestar expresamente su

satisfacción por la inclusión en el PORN de un Título de estas características, que viene a a reconocer la imperiosa necesidad de considerar los factores socioeconómicos en las políticas de conservación de la naturaleza, persiguiendo los objetivos deseados de desarrollo sostenible.

Interesa en este punto transcribir el tenor literal del artículo 49.6 de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia: «*Con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y compensar a las poblaciones afectadas, en sus disposiciones reguladoras podrán establecerse áreas de influencia socioeconómica, con especificación del régimen económico y compensación adecuada al tipo de limitaciones, en los términos que establece el artículo 18 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, para lo que la Administración Regional elaborará los correspondientes planes de actuación socioeconómica*».

Por su parte el citado artículo 18 de la Ley 4/1989 dispone que «(...) *Estas Areas estarán integradas por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su Zona Periférica de Protección*».

Como quiera que el establecimiento de dicha área de influencia socioeconómica no se realiza expresamente ni en el Proyecto de Decreto que apueba el PORN, ni en el artículado del propio PORN, surge la duda de si se trata del Plan de Actuación Socioeconómica a que se refiere la Ley, o bien debe considerarse un plan «ex novo» formulado por el propio PORN.

Tal indefinición puede resolverse bien estableciendo expresamente el area de influencia socioeconómica en los términos que establece la ley, bien expresando explicitamente la independencia de estos planes con respecto a lo mencionado en la ley habida cuenta de la complejidad inherente a tener que definir como areas de influencia socioeconómica los términos municipales completos siendo que el especio natural ocupa un pequeño porcentaje de los mismos.

En cualquier caso y con respecto al articulado de este título pueden hacerse las siguientes sugerencias:

Artículo 94: Plan de Actuación socioeconómica

En el apartado 1 dispone que la Consejería de Medio Ambiente promoverá el Plan de forma solidaria y con la participación de las Consejerías afectadas.

Cabría añadir que en la formulación del plan deberán ser oidas tanto las corporaciones locales como los agentes sociales y se debería posibilitar la participación de los agentes sociales en la Junta Rectora del Parque en relación, al menos, con las actuaciones de la misma derivadas de la ejecución del PAS.

En el mismo sentido el CES manifiesta que un plan de estas carácteristicas entra dentro de las competencias de dictamen preceptivo y no vinculante que su Ley de creación establece, solicitando que se haga mención expresa

Por otra parte, el articulado no establece, ni encomienda al Plan de Actuación Socioeconómica establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de las actuaciones y estrategias de desarrollo, ni de valoración de los niveles de consecución de objetivos. Siendo la evaluación de resultados un parámetro fundamental de la planificación social y económica, el Plan debería incluir entre sus contenidos, además de los indicados en el artículo 94.2 y 94.5.5, una indicación precisa de sus indicadores de cumplimiento, así como de los mecanismos y órganos para su seguimiento y evaluación. Asimismo debería incluirse la obligación de especificar en la clasificación de los créditos presupuestarios las cuantías asignadas a la ejecución del PAS.

Finalmente, el CES manifiesta que un plan de estas carácteristicas entra dentro de las competencias de dictamen preceptivo y no vinculante que su Ley de creación establece, solicitando que se haga mención expresa a esta circustancia en el articulado

IV. CONCLUSIONES GENERALES

1. El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente en términos generales el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Las Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, así como el propio contenido de la Memoria de Ordenación de dicho PORN.

El CES es consciente de la ineludible necesidad de aplicar para el territorio regional, y en especial para el ámbito de sus espacios naturales de mayor relevancia ecológica, las oportunas políticas y normas de conservación de la naturaleza que coadyuven a lograr los deseados objetivos de desarrollo sostenible para la Región de Murcia.

2. Se dictamina que a pesar de que el PORN tiene la facultad legal de proponer modificaciones a los límites del Parque Regional de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, y de que las modificaciones propuestas son de mínima envergadura, la sustanciación de dichas modificaciones es reserva de ley, requiriendose en consecuencia la correspondiente ley regional.

3. El CES considera que las condiciones impuestas por el PORN son ineludibles para cumplir el mandato contenido en el atículo 45 de la Constitución Española y las disposiciones vigentes en materia de Conservación de la Naturaleza, resultando en cualquier caso proporcionadas a los objetivos propuestos, y no impidiendo el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el mantenimiento de las formas respetuosas con el entorno de la actividad económica, en especial la explotación salinera.

Considera asimismo que el mantenimiento en las mejores condiciones ecológicas del Parque Regional puede contribuir al atractivo turístico de la comarca y en consecuencia actuar como motor de desarrollo socioeconómico para la misma.

4. El CES, preocupado por los fenómenos de reacción social que siguen habitualmente a la aplicación de las políticas de protección de los espacios naturales, quiere mostrar su satisfacción por el proceso de participación pública seguido en la elaboración del PORN, confiando en que dicha participación contribuya a generar el suficiente consenso y una positiva dinámica de confianza social sobre una materia de extremada importancia estratégica para el futuro de la región y el bienestar de sus ciudadanos.

Del mismo modo, el CES insta al Gobierno Regional a aplicar las oportunas medidas de promoción socioeconómica de estos entornos y cuantas políticas compensatorias sean de rigor, así como a profundizar en el esfuerzo de comunicación hacia la población afectada por las políticas de conservación de la naturaleza con el objetivo de conseguir, en la medida en que sea razonablemente posible, la coparticipación de todos los sectores implicados.

Murcia, a 16 de Junio de 1.995

V° B°
El Presidente del Consejo
Económico y Social
Antonio Reverte Navarro

El Secretario General del Consejo
Económico y Social
Isidro Ródenas Ruiz

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE LA REGION DE MURCIA
C/. Alcalde Gaspar de La Peña, 1 - Tlf. 968 22 13 64 - MURCIA
www.cesmurcia.es

Región de Murcia