

**INFORME SOLICITADO POR LA CONSEJERÍA DE AGUA, AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA EN RELACIÓN CON EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS PARA LA RETIRADA DE FANGOS Y LODOS ACUMULADOS EN EL MAR MENOR.**

**Introducción.-**

Con la finalidad de centrar adecuadamente la cuestión planteada, se considera procedente realizar una breve introducción que nos permita delimitar con la mayor exactitud posible el supuesto de hecho sometido a examen que ha de ser objeto del pertinente análisis jurídico en sentido estricto, encaminado a dilucidar cuál ha de ser la Administración competente, y, responsable, que, en cuanto tal, ha de desarrollar las funciones y tareas encaminadas a la retirada de los fangos y lodos que suelen acumularse en el Mar Menor, en ejercicio de la competencia legalmente atribuida al respecto.

Pues bien, en tal sentido y con la anunciada finalidad introductoria, es obligado hacer notar la singularidad que presenta el Mar Menor a la hora de

analizar su, dígase desde este momento, peculiar régimen jurídico, por cuanto, de entrada, forma parte integrante del dominio público, concretamente del dominio público marítimo-terrestre, sin que quepa plantear cuestión alguna sobre ello, por lo que, en tal sentido, le serán de aplicación los preceptos que, a nivel constitucional y de legalidad ordinaria, regulan esa categoría especial de bienes, y cuya particularidad determina, en principio, una lógica atribución competencial al Estado en orden a su protección y defensa, habida cuenta de la titularidad dominical reconocida a su favor, lo que no excluye evidentemente que sobre el mismo se puedan reconocer determinadas competencias a otras Administraciones públicas, según oportunamente se argumentará.

La anterior atribución competencial no se ve alterada por el hecho de que el Mar Menor, y de ahí la singularidad anunciada, tenga también la consideración de masa de agua costera, con respaldo expreso en la caracterización que, de dicha clase o modalidad especial de aguas, efectúa el vigente texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA), aprobado por Real Decreto Legislativo, 1/2001, de 20 de julio, en su artículo 16 bis, con la consecuencia obligada de integrarse, en este caso, en el dominio público hidráulico y de serle de aplicación la normativa específica reguladora del mismo, de la que son ejemplo manifiesto, junto a las disposiciones contenidas en aquel texto legal, las propias que se recogen, en nuestro caso, en el Plan Hidrológico de la Demarcación del Segura (PHDS), el que, en efecto, le dedica numerosas previsiones, dado su estado ecológico actual, con el objetivo último de alcanzar, sin más dilaciones que las realmente imponderables, una franca mejora medioambiental con voluntad de permanencia temporal de cara a un inmediato futuro. Esta consideración del Mar Menor como masa de agua costera, en los términos vistos, ha de entenderse que responde a su peculiar configuración o conformación física, a su propia naturaleza, pues no obstante tratarse de una masa de agua salada que ocupa una pequeña parte de la superficie terrestre (recuérdese que el Mar Menor tiene una extensión superficial de 135 km<sup>2</sup>), responde también, como se ha anticipado, al concepto que de esta categoría especial de aguas superficiales se contiene en el ya citado artº 16 bis del TRLA, cuando afirma que “son aguas costeras las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se

encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición“.

Pues bien, de lo que se acaba de exponer es buen ejemplo el propio Preámbulo de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, en cuyo apartado V se precisa, de inicio, que el Mar Menor es una porción del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución, que se integra dentro de las llamadas aguas interiores y que por tanto cae bajo el ámbito de aplicación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía de aquel dominio público. Ahora bien, esa titularidad estatal respecto del Mar Menor, no impide, tal como se adelantó, al reconocimiento sobre el mismo de alguna competencia que se atribuye expresamente a la Comunidad Autónoma, y de la que son ejemplo manifiesto la atribuida en materia de pesca en aguas interiores y puertos que no tengan la calificación de interés general, así como la relacionada con aquellos espacios protegidos que se extienden en continuidad ecológica al medio marino de conformidad con lo establecido al respecto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Supuestos competenciales, ambos, a los que se refiere expresamente el citado Preámbulo en el que asimismo se afirma la consideración del Mar Menor como masa de agua costera y a sus resultas la aplicación de las determinaciones contenidas en el PHDS 2015-2021.

Por último, es obligado dejar constancia, por su especial incidencia en la cuestión sometida a informe, de que la concurrencia de competencias que resulta, como consecuencia obligada, de la doble consideración jurídica atribuida al Mar Menor, como DPMT y como masa de agua costera, determina que su ejercicio respectivo, en pura razón, haya de estar atribuido, dentro de la Administración del Estado, a quien legal y lógicamente corresponden, a dos organismos distintos, Demarcación de Costas en el primer caso y Confederación

Hidrográfica del Segura en el segundo, tal como oportunamente se expondrá a continuación.

**I.- El Mar Menor como parte integrante del dominio público marítimo-terrestre: competencias administrativas relacionadas con su protección y defensa.**

a) Según se ha argumentado con anterioridad, y en cuanto parte integrante, sin objeción posible, del DPMT, al Mar Menor, en su condición de tal, que en puridad responde a su auténtica y verdadera naturaleza jurídica, le van a ser de aplicación aquellos preceptos, a nivel constitucional y de legalidad ordinaria, que se exponen de seguido.

En primer término, es de referencia inexcusable el artículo 132. 2 de la Constitución en el que se dispone que “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental” ; como se apuntó, la atribución de esa titularidad estatal sobre el DPMT, y en nuestro caso, obviamente, sobre el Mar Menor, no determina una atribución exclusiva de competencia, siendo posible, como también se dijo, la atribución y consiguiente ejercicio por otras Administraciones públicas de determinadas facultades sobre el mismo, bien que con carácter parcial. Por lo demás, y de acuerdo con el precepto constitucional reseñado, y como emanación lógica del mismo, resulta evidente que al Estado, prima facie, le corresponderá el desarrollo de todas aquellas funciones relativas a la defensa, protección y guarda de los bienes de dominio público que han sido calificados constitucionalmente como de titularidad estatal; obviar esta consideración comportaría una interpretación absurda, por arbitraria, de aquel precepto constitucional.

En pura y obligada coherencia con lo que se acaba de afirmar, y a nivel de legalidad ordinaria, la vigente Ley de Costas, Ley 22/1988, de 28 de julio, modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, desarrolla con el detalle exigible las competencias administrativas sobre la materia a las que dedica su Título VI, artículos 110 a 115, estructurado en tres capítulos relativos respectivamente a las competencias de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y municipales; y ello, tras haber establecido en su artículo 1º que “La presente Ley tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar”; añadir en el artículo 2º que la actuación administrativa perseguirá, entre otros fines, los de determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando las medidas de protección y restauración necesarias, así como regular su utilización racional de acuerdo con su naturaleza con respeto al medio ambiente y, en fin, conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar; y disponer en su artículo 3º, de especial trascendencia, que son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal (el subrayado es nuestro) en virtud de lo dispuesto en el artículo 132. 2 de la Constitución, entre otros, la ribera del mar y de las rías (que incluye la zona marítimo-terrestre y las playas), así como el mar territorial y las aguas interiores.

Pues bien, como complemento y desarrollo necesario de los preceptos que se acaban parcialmente de transcribir, el artículo 110 de dicha Ley con el que se inicia el Capítulo Primero del Título VI relativo a las competencias de la Administración del Estado, dispone expresamente que a dicha Administración corresponde, entre otros extremos, y en lo que interesa, la gestión, tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre, la elaboración y aprobación de las disposiciones sobre vertidos, seguridad humana en lugares de baño y salvamento marítimo, así como la prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el ejercicio de las competencias anteriores y el asesoramiento a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

La delimitación y concreción competencial que se acaba de exponer pone claramente de relieve, sin necesidad de mayores esfuerzos hermenéuticos al respecto, que a la Administración del Estado le corresponde en ejercicio precisamente de la competencia que se concreta, con carácter general, en la gestión y tutela del DPMT, y que incluso alcanza a la elaboración y aprobación de disposiciones sobre seguridad humana en lugares de baño, la retirada, con la consiguiente eliminación, de los fangos y lodos que de forma esporádica se acumulan en el Mar Menor como resultado de las denominadas “DANAS”, y quizá de manera no tan esporádica, y posiblemente con mayor incidencia, por su reiteración y continuidad, a resultas de los vertidos causados por tormentas y temporales como también, en especial, por los procedentes del riego.

Por vía más particular y concreta, y en abundancia de dicha atribución competencial en favor del Estado, parece oportuno referirse a continuación a la legislación sectorial en materia de medio ambiente en cuanto en la misma se delimitan aquellos supuestos de daños ambientales en el DPMT, que, con toda lógica, como el que nos ocupa, demandan la intervención del Estado para su remedio en ejercicio precisamente de aquella competencia indeclinable que le atribuye la normativa vigente de la que ya se ha hecho, en lo que interesa, la debida recensión; así, y en cuanto a dicha legislación sectorial, de específica aplicación, es de reseñar, en primer término, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, cuyas previsiones inciden desde luego en la cuestión objeto de informe, en cuanto la acumulación de fangos y lodos en el Mar Menor entraña indudablemente un daño medioambiental, y en cuyo artículo 2.1.b) 2º considera “daños ambientales” los daños a las aguas que produzcan efectos adversos significativos en el estado ambiental de las aguas marinas, tal y como se define en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, en la medida en que diversos aspectos del estado medioambiental del medio marino no estén ya cubiertos por el texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. También es oportuno recordar lo dispuesto en su artículo 7. 3 conforme al cual “cuando, en virtud de lo dispuesto en la legislación de aguas y en la de costas, corresponda a la Administración del Estado velar por la protección de los bienes de dominio

público de titularidad estatal y determinar las medidas preventivas, de evitación y de reparación de daños, aquélla aplicará esta Ley en su ámbito competencial”.

Por su parte, la citada Ley 41/2010, delimita en su artículo 2. 2 su ámbito de aplicación, que extiende a todas las aguas marinas, tras precisar en su apartado 1 que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132. 2 de la Constitución, son bienes de dominio público estatal, entre otros, el mar territorial y los recursos naturales, para a continuación, concretamente en su artículo 9, definir el buen estado medioambiental del medio marino afirmando en su apartado 1 que es aquél en el que éste dé lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, añadiendo en su apartado 3 que el Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino, hoy Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), previa consulta a las Comunidades Autónomas, en función de la evolución inicial, definirá para cada demarcación marina un conjunto de características correspondientes a un buen estado ambiental, basándose para ello en los descriptores cualitativos enumerados en el Anexo II; y en su artículo 3. 1 y 2 se dispone que, entre otros extremos, la utilización de las aguas marinas será libre, pública y gratuita para los usos compatibles con su naturaleza de bien de dominio público de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 22/1988, y con la preservación de su integridad, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente en su territorio; y que fuera del uso común general no se admitirán más derechos de explotación y aprovechamiento que los autorizados en virtud de la legislación sectorial aplicable.

En fin, también es de citar aquí el artículo 6. 2 “in fine” de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en el que se dispone que corresponde a la Administración General del Estado la prevención y la lucha contra la contaminación en las aguas marinas objeto de esta disposición.

Con el precedente legislativo que se acaba de sintetizar, fácil resulta concluir que a la Administración General del Estado, en ejercicio de las competencias que legalmente tiene atribuidas en relación con el DPMT, a nivel constitucional y de legalidad ordinaria, le corresponde, de manera inexcusable, desarrollar cuantas actuaciones fueren necesarias con la finalidad de remediar, mediante la retirada de las fangos y lodos que se acumulan en la actualidad en el Mar Menor, o que pudieren acumularse en lo sucesivo, el daño medioambiental que dicha acumulación comporta.

En definitiva, los preceptos parcialmente transcritos de la reseñada legislación sectorial prestan respaldo, desde su particular ámbito de aplicación, a la tesis que aquí se propugna respeto de la competencia estatal que, sobre la base de las prescripciones contenidas en la Ley de Costas, con carácter general, alcanza expresamente a la referida actuación, dada la incuestionable incidencia que aquel daño medioambiental produce sobre la actual situación ecológica del Mar Menor, y como medio, entre otros, de conseguir cuanto antes su buen estado.

b) Por lo que hace, en segundo término, a la competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas en relación con el DPMT es de obligada cita el artículo 114 de la Ley de Costas, en cuyo apartado 1 se establece que aquellas “ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos”

En su apartado 2 disponía que “la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores”; se dice “disponía” por cuanto dicho apartado fue declarado inconstitucional, bien que exclusivamente desde el punto de vista formal, por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC)



162/2012, de 20 de septiembre, en cuyo Fundamento Jurídico 7 se razona la nulidad del precepto en cuanto incorpora una interpretación abstracta del sistema de competencias sobre el DPMT; mas, en todo caso, es evidente que su redacción originaria contribuía a delimitar con acierto las competencias, estatal y autonómica, sobre dicho dominio público, pues al margen, según es sabido, de que la titularidad estatal sobre los bienes de dominio público no excluye el reconocimiento de competencias sobre los mismos en favor de otras Administraciones públicas, es lo cierto que por la singularidad de aquellos que integran el marítimo-terrestre, con incidencia directa además en la propia soberanía del Estado, deba entenderse congruente con ello la exclusión de una competencia autonómica sobre el mar territorial y las aguas interiores; piénsese, además, que la inconstitucionalidad declarada por aquella sentencia lo fue sólo y exclusivamente a efectos formales, por lo que puede estimarse consecuente con los criterios delimitadores de las competencias relativas a los bienes de dominio público, y en particular con la atinente al mar territorial y a las aguas interiores, en cuanto dependencias del DPMT, la exclusividad en favor del Estado por la razón, entre otras, apuntada con anterioridad. En efecto, en dicha sentencia se declara que "... el segundo párrafo del art. 114 de la Ley 22/1988 se limita a recordar, conforme a la doctrina constitucional en la materia, que esa concreta competencia que puede incidir en el dominio público marítimo terrestre (para cuyo ejercicio y determinación de su contenido material remite a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas) se circunscribe al límite ordinario constituido por el territorio autonómico, pero sin descartar que el ejercicio de otras puedan excepcionalmente no encontrar tal límite, bien por explícito reconocimiento estatutario o bien por la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad. Al hacerlo así, el legislador estatal se sujeta a la doctrina constitucional relativa al soporte material a que se extiende la competencia autonómica. Doctrina constitucional que, de una parte, ha declarado que "es obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar" [STC 149/1991, de 4 de julio, F. 7 bis)], y de otra, ha admitido que sobre el mar territorial pueden ejercitarse ciertas competencias autonómicas en atención a su naturaleza –cual es el caso de la acuicultura- e incluso que la extensión del mar territorial sea una exigencia de la competencia en liza, tal como

sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado”.

En todo caso, hay que preguntarse de inmediato si las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) sobre el Mar Menor pueden alcanzar, habida cuenta, con carácter general, de su naturaleza eminentemente medioambiental, a la retirada de los fangos y lodos en él acumulados dada su incuestionable incidencia en su estado ecológico. No parece, desde luego, que la respuesta pueda ser positiva; en primer lugar, por la ausencia de atribución expresa a las Comunidades Autónomas, en la normativa general al respecto contenida en la Ley de Costas, de la competencia específica encaminada a la protección y defensa del DPMT, del que el Mar Menor, reiteración más que ociosa, forma parte; y en segundo término, porque tampoco, como es de todo punto lógico, se encuentra precepto en tal sentido, ni en su Estatuto de Autonomía, con la salvedad a que de inmediato se alude, ni tampoco en la Ley regional 3/2020, de 27 de julio, en cuyo Preámbulo ya se reconoce abiertamente, tras el reconocimiento expreso de su pertenencia al DPMT, que las competencias respecto del mismo, necesariamente parciales, quedaban aquietadas a dos extremos concretos: pesca en aguas interiores y puertos deportivos y el supuesto de continuación ecológica a que se refiere el artículo 6.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre. Dichas concretas y específicas competencias no ocultan el que la CARM, dado el espíritu indudablemente medioambiental que inspira el contenido de aquella Ley regional en relación con el Mar Menor, pueda desarrollar otras actuaciones encaminadas a su protección y defensa, bajo el paraguas genérico de la protección del medio ambiente para el que el propio Estatuto de Autonomía le atribuye, en su artículo 11.3 en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución, pudiendo además dictar normas especiales de protección; mas lo cierto es, como se acaba de adelantar, que ni en aquel Estatuto, más allá de esa previsión genérica, se contiene atribución competencial alguna relativa específicamente a la cuestión objeto de informe, ni tampoco hay noticia de que se haya dictado norma alguna con esa concreta y expresa finalidad; lo que por otra parte, parece

congruente con el sistema competencial ya comentado que resulta de los preceptos parcialmente reproducidos de la Ley de Costas y de la argumentación de la STC, citada, cuya declaración de nulidad, en sentido puramente formal, del párrafo segundo del art. 114 de dicha Ley, es enormemente clarificador en relación con la cuestión planteada y, desde luego, viene a respaldar la postura que se aquí se propugna.

En todo caso, ha de dejarse constancia de que las competencias reconocidas a la CARM, en relación con el Mar Menor, además de su carácter parcial lo serán en todo caso sin perjuicio de aquellas que corresponden a la Administración General del Estado y a los Ayuntamientos costeros, tal como se reconoce de inicio en el propio Preámbulo, antes citado, de la Ley 3/2020.

c) Ninguna cuestión cabe plantear respecto de la Corporaciones municipales, y en concreto de los Ayuntamientos costeros del Mar Menor, visto el tenor literal con que se expresa el artículo 115 de la Ley de Costas, cuya simple lectura pone de relieve la ausencia para dichas Corporaciones de cuestión competencial alguna al respecto; su responsabilidad se detiene en las playas y lugares públicos de baño que habrán de mantener en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, más allá de que en determinados momentos vengan obligadas a colaborar en funciones de protección y defensa del DPMT, por razones de carácter extraordinario, como por otro lado se encarga de recordarnos el artículo 116 de la citada Ley, relativo a las relaciones interadministrativas, sancionando los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto entre todas las Administraciones públicas relacionadas con el ámbito de aplicación de la propia Ley, lo que, en definitiva, no es sino plasmación expresa del principio de colaboración que proclama el artículo 140.1 de la vigente ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público.

## **II.- El Mar Menor y su consideración de “masa de agua costera” en el Plan Hidrológico de la Demarcación del Segura; las competencias del Organismo de cuenca relacionadas con su protección y defensa.**

El Mar Menor, amén de ser parte integrante del DPMT, tiene también, como nos consta, la consideración de “masa de agua costera”, partiendo del concepto que al respecto nos ofrece el artículo 16 bis del TRLA, lo que, de entrada, comporta el que le sean de aplicación los preceptos relativos a aquella categoría del dominio público estatal, conocido como dominio público hidráulico (DPH), contenidos singularmente en aquel texto refundido, con carácter general, así como aquellos otros que, por remisión expresa del mismo, se contienen en los respectivos Planes de cuenca, en nuestro caso, hoy, el vigente PHDS para el ciclo hidrológico 2015/2021.

Precisamente, y en lógica concordancia con lo que se acaba de exponer, el Preámbulo de la Ley regional 3/2020, de 27 de julio, afirma que de acuerdo con el TRLA el Mar Menor es además una masa de agua costera que forma parte de la Demarcación Hidrográfica del Segura, y se ve afectada por las determinaciones de su Plan Hidrológico 2015/2021, con cita a continuación del Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre (modificado por Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre), en el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, atribuyéndose a las Comunidades Autónomas la competencia respectiva en el caso de las aguas costeras y de transición (art. 3. 36), aun cuando la demarcación hidrográfica, como ocurre en la del Segura, exceda del ámbito territorial de la comunidad autónoma. Y a continuación se hace una referencia expresa a la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino, para recordar que, conforme a su art. 2, su Título II (relativo a las estrategias marinas) no será de aplicación a las aguas costeras definidas en la Ley de Aguas en relación con aquellos aspectos del estado ambiental que ya están regulados por dicha Ley, pero debiéndose cumplir en todo caso los objetivos ambientales establecidos en la propia Ley de Protección del Medio Marino y en las estrategias

marinas que se aprueben; en su Exposición de Motivos se especifica, en efecto, que la ley sólo se aplicará a los aspectos de protección o planificación no contemplados en los planes hidrológicos de cuenca, por ejemplo en lo relativo a la protección de especies amenazadas marinas, el control de los vertidos desde buques o aeronaves, o la declaración de aguas marinas protegidas. Los referidos objetivos medioambientales se establecen, con carácter general, en su artículo 4. 1. f), y la necesaria observancia de su cumplimiento, junto a la expresa atribución competencial contenida en el Real Decreto 817/2015, antes reseñado, obligan a plantearse, justamente en relación con la cuestión objeto de informe, si ambas disposiciones podrían prestar cobertura específica a una actuación de la CARM encaminada a la retirada y consiguiente eliminación de los fangos que se acumulan en el Mar Menor. La respuesta, de entrada, ha de ser negativa no obstante la atribución competencial a la CARM, ya referida en el apartado anterior, contenida en el artículo 11. 3 de su Estatuto de Autonomía relativa a la protección del medio ambiente con la previsión de poder dictar normas adicionales de protección; y ello, por cuanto amén de que no puede dudarse del carácter marcadamente genérico de aquella expresión, “protección del medio ambiente”, y su amplio significado bajo el que cabría subsumir las más variadas actuaciones, casi “ad infinitum”, encaminadas a tan loable objetivo, es lo cierto que en aquellas normas que podrían considerarse como “adicionales de protección”, y que estarían representadas por la Ley 3/2020 y por el Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia, al que da rango legal el artículo 18 de aquélla, no se contiene previsión expresa de atribución competencial que permitiera cobijar bajo la misma la actuación de que se trata.

En tal sentido, pero con la importante matización incorporada, puede decirse que se da acogida a la doctrina que ya nos es conocida del TC cuya extensión, “mutatis mutandis”, al DPH ha de considerarse procedente en el caso concreto de que se trata, sin que se acierte a encontrar dificultad o inconveniente alguno para ello, ante la consideración ahora del Mar Menor como masa de agua costera integrada en esta categoría especial del dominio público estatal; doctrina que demanda una específica previsión estatutaria para el ejercicio sobre el

mismo de una competencia que amparase la actuación concreta a que se contrae el presente informe, y a la que se da respuesta con el citado precepto estatutario, pero que, a falta de concreción más específica a través de las pertinentes normas adicionales de protección, no permite, dada su apuntada generalidad, cobijar la actuación en cuestión como derivada e integrada en aquella competencia estatutaria, salvo que demos a la misma una extensión tal que la haría totalmente inoperante.

Tampoco puede prestar cobertura a lo cuestionado, con la salvedad a que de inmediato se aludirá, el reseñado Real Decreto 817/2015, aquietado su objeto concreto al seguimiento y evaluación de las aguas superficiales, pero sin especificar a qué Administración correspondería, en el caso concreto, la actuación material que indudablemente comporta la retirada de fangos, si es que la misma pudiera incardinarse en los conceptos genéricos de “seguimiento” y “evaluación”; al respecto, encontramos una referencia expresa al Ministerio, hoy de Transición Ecológica, en su art. 30, relativa a un sistema de información sobre el estado y calidad de las aguas que establecería y coordinaría dicha Departamento ministerial a través de las Direcciones Generales del Agua y de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (esta última para las aguas costeras y de transición), que acercaría obviamente la responsabilidad a la Administración estatal, pero sin que a lo largo de su articulado se establezca norma alguna de atribución competencial en relación con la materia que nos ocupa, no obstante la finalidad que persigue dicha disposición reglamentaria en punto a la evaluación del estado de las aguas superficiales; y sin que tampoco determine la competencia en favor de la CARM el hecho de que, en aplicación de este Real Decreto, la tenga para declarar el mal estado de las masas de agua costeras, tal como ya hizo en relación al Mar Menor mediante Orden regional de la Consejería de Agua de fecha 23 de diciembre de 2019; quiere decirse con lo anterior que la competencia que, con carácter general, se atribuye a las Comunidades Autónomas en relación con las masas de agua costeras para su seguimiento y evaluación, no comprende consecuentemente, en relación con la CARM, la actuación específica dirigida a la retirada de los fangos o lodos que se acumulan, o puedan acumularse en el futuro, en el Mar Menor, salvo que al

término genérico “evaluación” se le dé una interpretación tan extensiva que permitiera subsumir bajo el mismo la actuación material que se comenta; no parece, sin embargo, que el Real Decreto en cuestión permita una interpretación de tal calibre, por cuanto analizado con la atención requerida el texto de su articulado, y en particular su artículo 13 relativo a los “elementos de calidad para la clasificación del estado o potencial ecológico para las masas de agua de la categoría aguas costeras” (biológicos, químicos y fisicoquímicos, hidromorfológicos), resulta más que cuestionable incluir en alguno de los catalogados los lodos o fangos que se acumulan en el Mar Menor.

Ahora bien, lo que no se puede desconocer, como consecuencia de la entrada en vigor y consiguiente aplicación de aquel Real Decreto 817/2015, es que existe una concurrencia competencial sobre un mismo medio, el Mar Menor, al corresponder, como aquí se defiende, a la CHS la relativa a la retirada de fangos o lodos, y a la CARM la de declararlo, en su condición de masa de agua costera, en mal estado o en riesgo de estarlo; concurrencia que no es exagerado considerar como no deseable por los problemas que ineluctablemente arrastra y que arrastrará para actuaciones concretas y que debería de encontrar solución definitiva en la comisión bilateral de cooperación Estado-CARM (como por cierto ha ocurrido con los preceptos 64, 65 y 66 de la Ley 3/2020 relativos a la navegación), pero en el entendimiento, en todo caso de que, por imperativo y de conformidad con la legislación actualmente vigente, es de la competencia de la Administración General del Estado la actuación a que se contrae este dictamen. De esta manera, y de cara al futuro, se daría un paso importante para la unidad de gestión de la Demarcación Hidrográfica del Segura, que proclama como principio rector en materia de aguas el artículo 14.1 del TRLA al referir las funciones del Estado; gestión global que hay que entender atribuida al Organismo de cuenca, y que por pura lógica jurídica, amén que desde el punto de vista práctico, no debería admitir esa diversificación competencial.

Pues bien, sentado lo anterior, es obligado referirse a continuación al antecitado Plan Hidrológico en cuanto dedica al Mar Menor una serie de

previsiones, de marcada naturaleza medioambiental, con la finalidad de lograr, partiendo de su estado ecológico actual, su más que deseable y pronta recuperación y mejora. Así, en el artículo 44 de sus Disposiciones normativas se alude con referencia al Programa de Medidas y como uno de sus objetivos principales el de alcanzar el vertido cero de aguas sin adecuado tratamiento al Mar Menor; en el artículo 45 se prevé expresamente que los vertidos en aguas costeras y de transición deberán ser autorizados por la respectiva autoridad competente y que, en todo caso, los vertidos de tierra a mar deben ser compatibles con los objetivos medioambientales previstos en el propio Plan Hidrológico para las masas de agua costeras; en el apartado 1. 3 de su Apéndice 10 relativo a “Objetivos medioambientales para masas de agua superficial naturales categoría costera” se establece como horizonte de planificación, en relación con la masa de agua “ESO701030005-Mar Menor”, previsto para su consecución el año 2027, con cita del artículo 4 de la Directiva Marco del Agua; lo que se reitera en el Anejo 8 de la Memoria, Tabla 32, especificando como causa de la prórroga a dicho año del objetivo medioambiental de alcanzar el Buen estado los costes desproporcionados para el buen estado ecológico y químico en 2015.

También es procedente destacar que en el apartado 4 del Esquema de Temas Importantes para el tercer ciclo hidrológico, 2021/2027, bajo el epígrafe “Mejora del estado del Mar Menor y gestión de su cuenca vertiente intracomunitaria de la región de Murcia”, se hace constar que la calidad de las aguas del Mar Menor se encuentra afectada por una alta concentración de nitratos; para su mejora, la Estrategia Marina para la demarcación de la zona levantina-balear prevé una serie de objetivos medioambientales a llevar a efecto a través de los correspondientes planes hidrológicos.

Todo lo anterior pone, desde luego, de relieve que el objetivo medioambiental de alcanzar el buen estado ecológico y químico del Mar Menor ha de entenderse como uno de los más sobresalientes, por irrenunciable, del PHDS, desde su consideración de masa de agua costera en los términos vistos;



y al ser incuestionable que la acumulación de fangos o lodos en el mismo comporta un manifiesto daño ambiental, según es notorio, también ha de serlo el que la Administración hidráulica, en el caso el Organismo de cuenca, vendrá obligada a intervenir con la finalidad de proceder a su eliminación, en ejercicio de las competencias que tiene legalmente atribuidas, singularmente en los artículos 92, 92 bis, 92 ter, y 92 quater del vigente TRLA. Sin necesidad, pues, de mayor y especial insistencia en ello, es evidente que el buen estado ecológico y químico del Mar Menor, su más que deseable y pronta consecución, constituye uno de los objetivos más señalados, por indiscutible, del PHDS, tanto del actualmente vigente como del que pueda aprobarse para el tercer ciclo hidrológico, 2021/2027, y de lo que son buena muestra y ejemplo significativo las previsiones y determinaciones de ambos instrumentos normativos que se han sintetizado con anterioridad, lo que, por cierto, no puede extrañar en absoluto en cuanto la preocupación por la preservación del medio ambiente ha venido a convertirse en uno de los objetivos indeclinables que, entre otros, también han de perseguir las Administraciones públicas en actuación encaminada a su protección y defensa.

Así las cosas, y sin poder cuestionarse en la actualidad que la situación ecológica del Mar Menor no alcanza la condición de “buen estado”, según ya nos consta y a la que hacen alusión y referencia explícita las consideraciones y previsiones expuestas anteriormente, es evidente que la acumulación de fangos y lodos en el mismo no contribuye especialmente a su mejora; su abierta incidencia en aquel estado medioambiental determina el que su eliminación, mediante la retirada de los mismos, sea una actuación que de manera inaplazable debería de acometer la Administración pública; la competencia para ello ha de corresponder al Organismo de cuenca, CHS, habida cuenta de que ahora se está contemplado el Mar Menor como “masa de agua costera”, de conformidad con lo dispuesto, con carácter general, en el TRLA y en la legislación sectorial de que se ha hecho mérito, y de modo más particular y concreto, se insiste, en los instrumentos vigentes y futuros de planeamiento hidrológico. En efecto, es indudable que dicha atribución competencial encuentra respaldo expreso en los ya citados artículos 92, 92 bis, 92 ter, y 92 quater, con

carácter general, del TRLA, sin que la misma pueda verse alterada, y ocioso resulta manifestarlo, por aquellas específicas y parciales que se reconocen a la CARM, tanto en la Ley 3/2020, como en el RD 817/2015, de acuerdo con lo ya argumentado al respecto. Y es que estas competencias parciales y específicas han de ser interpretadas, precisamente por su propia naturaleza y carácter, en sentido restrictivo en cuanto excepciones al régimen general de las que corresponden a la Administración del Estado, diríase que por imperativo constitucional y legal, como garante de la defensa y protección del dominio público hidráulico.

Ello no obstante, y como se adelantó, habría que considerar la oportunidad de que en la Comisión bilateral Estado-CARM pudiera abordarse esta cuestión competencial para su resolución definitiva poniendo fin de esta manera a una situación de indudable complejidad, propiciada sin lugar a dudas por el dictado del Real Decreto 817/2015, cuya atribución competencial a las CCAA, en relación con las aguas costeras en los términos que conocemos, rompe, desde luego, el principio de unidad de gestión por lo que hace a la Demarcación del Segura respecto de la masa de agua costera Mar Menor al estar adscrita la misma en su totalidad a dicha Demarcación, por lo que la aplicación racional de dicho principio debería de llevar consigo el que todo lo relativo a la misma habría de estar residenciado en la competencia propia del Organismo de cuenca; pero reiterando, en todo caso que, hoy por hoy, y de conformidad con la normativa vigente y de específica aplicación a la cuestión consultada, la competencia para el desarrollo de las actuaciones oportunas y necesarias al respecto ha de entenderse que corresponde a la Administración del Estado, a ejercer por medio del Organismo de cuenca, Confederación Hidrográfica del Segura.

**III.-** En resolución de todo lo expuesto con anterioridad, pueden sentarse las siguientes

## CONCLUSIONES

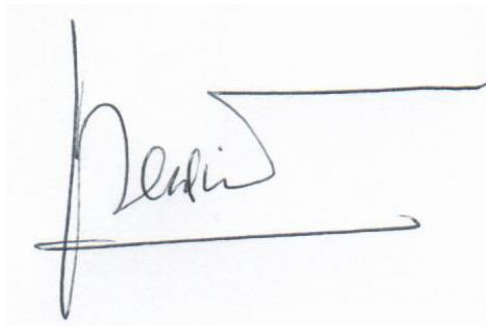
**Primera.-** La competencia para la retirada de los fangos y lodos acumulados, o que puedan acumularse, en el Mar Menor, tanto en su consideración de parte integrante del dominio público marítimo-terrestre, como en la de masa de agua costera, ha de entenderse que, hoy por hoy, corresponde en exclusiva al Estado, por aplicación, en el primer caso, de lo dispuesto a nivel constitucional en el artículo 132. 2 de la Constitución, y, con carácter general, en los artículos 110 y concordantes de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y en el segundo, por imperativo de lo previsto en el artículo 16 bis y relacionados (singularmente, artículos 1, 2, 14, 17, 23 y 92, 92 bis, 92 ter, y 92 quater) del vigente texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; y su ejercicio ha de entenderse atribuido al Ministerio para la Transición Ecológica a través, respectivamente, de la Demarcación de Costas en Murcia y del Organismo de cuenca, Confederación Hidrográfica del Segura.

**Segunda.-** La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia carece de competencia específica para la retirada de los fangos y lodos acumulados, o que puedan acumularse, en el Mar Menor, ante la ausencia de norma expresa de atribución en su Estatuto de Autonomía según resulta, por ausencia, de sus artículos 10, 11 y 12, en los que se delimitan las competencias asumidas, más allá de la reconocida, con carácter general, sobre la protección del medio ambiente en el apartado 3 del artículo 11, pero cuya excesiva generalidad impide precisamente englobar aquella actuación, y sin que ni en la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, ni en el Plan de Gestión Integral, consideradas como normas adicionales de protección, conste previsión alguna al respecto.

**Tercera.-** Tanto la Administración autonómica, como los Ayuntamientos costeros, con cobertura en el artículo 116 de la citada Ley de Costas, así como en el también citado artículo 140.1 de la vigente ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, habrán de prestar su colaboración con la finalidad cuestionada, objeto de informe, cuando así lo requieran circunstancias extraordinarias derivadas de tormentas, temporales o “DANAS” que agraven la situación ecológica y química del Mar Menor.

*El presente dictamen, como es habitual en la práctica forense, se somete gustosamente a cualquier otro parecer mejor fundado en Derecho.*

Murcia, diciembre de dos mil veintiuno.

A handwritten signature in black ink on a white background. The signature is stylized and appears to read 'José Mª López-Alascio Sánchez'. It consists of a vertical line on the left, followed by a large, sweeping curve that forms the 'López' part, and then a horizontal line that extends to the right and then curves back down to the left, forming the 'Alascio Sánchez' part.

José Mª López-Alascio Sánchez