

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA REGIÓN DE MURCIA
(SEGUNDO SEMESTRE 2019)**

ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

Profesora Contratada Doctor de Derecho Administrativo

Universidad de Murcia

Sumario: 1. Breve reflexión introductoria. 2. Manifestaciones de la política y legislación ambiental de la Administración regional en Murcia. 2.1. Nada de DANA: crónica de la muerte anunciada del Mar Menor. 2.2. Proyecto Análisis de soluciones para el objetivo de vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena, (Murcia). 2.3. Aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia. 2.4. Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su entorno. 2.5. Las ocho medidas urgentes para el Mar Menor propuestas por la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la CARM. 2.6. Nueva investigación de la Fiscalía: la macro-causa del Mar Menor.

1. BREVE REFLEXIÓN INTRODUCTORIA

La presente crónica trata de reflejar la producción normativa y la aprobación de instrumentos de carácter ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia durante este segundo semestre de 2019. Como bien sabe el lector que nos sigue, se trata esta de una labor no siempre fácil de acometer cuando lo que impera, a lo largo del marco temporal examinado, es una absoluta falta de actividad ambiental por parte de nuestros poderes públicos. Aun así, hemos de advertir a nuestro fiel lector que las cuestiones que se abordan en esta ocasión le resultarán conocidas, pues se trata, al fin y al cabo, de la triste continuación, —esperemos que no el trágico final—, del centro neurálgico de nuestras últimas crónicas.

Como es fácil imaginar, retomamos aquí el tema del Mar Menor¹. Una vieja tonada que nos acompaña desde tiempo atrás y para la que cada vez traemos peor escenario. La razón bien podría ser la apuntada por Álvarez Carreño, cuando señala que “durante un dilatado periodo de tiempo, la política ambiental de la CARM ha venido minusvalorando los riesgos para la salud de las poblaciones y para la protección y conservación del medio ambiente que generan las presiones y los impactos causado por determinadas actividades”². La total desatención de una realidad tan flagrante como era el deterioro implacable del Mar Menor, ha dado pie a que el tono con el que se ha ido

¹ El Mar Menor es una de las mayores lagunas litorales de Europa y la más grande de la Península Ibérica, con singulares valores ambientales que han determinado su incorporación a los Humedales de Importancia Internacional (RAMSAR) y Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), así como la declaración de Paisaje Protegido de los Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor, de Parque Regional de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) «Mar Menor», y de Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA)

² ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., “Los riesgos ambientales de la política y legislación de la Comunidad Autónoma de Murcia”, en Conesa García, C. / Pérez Cutillas, P. (ed.) Riesgos Ambientales en la Región de Murcia, EDITUM, 2017, pág. 339.

tratando este tema a lo largo de nuestras crónicas haya ido recrudeciéndose progresivamente. Desde la alerta, al sobrecogimiento, a la tímida esperanza y, hoy por hoy, al desconsuelo. Una degradación del Mar Menor frente a la que los poderes públicos no han hecho más que aprobar normas y planes de forma apresurada y eficacia cuestionable, y cuyo máximo exponente llega de la mano del recién aprobado Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia. Un Plan para el que el destino ha reservado una presentación cargada de ironía para desconsuelo de todos aquellos que durante años hemos disfrutado de nuestra laguna.

Y es que, como se verá más adelante, después de más de tres años de vericuetos legales, el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia hacía pública la aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia el pasado 10 de octubre, esto es, apenas dos días antes de que se materializará uno de los peores episodios del Mar Menor, donde miles de peces han aparecido muertos en las diferentes playas bañadas por la laguna. Por ello, dado que se trata de una situación límite para todos aquellos que por distintos motivos dependen de él, esta crónica tiene de nuevo al Mar Menor como único protagonista, (amén de que, por lo demás, existe una nula actividad ambiental).

2. MANIFESTACIONES DE LA POLÍTICA Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL EN MURCIA

2.1. Nada de DANA: crónica de la muerte anunciada del Mar Menor

Hace ahora tres años, en nuestra segunda crónica de 2016, advertíamos que “para nuestras próximas crónicas dejábamos apuntada la necesidad de describir la lenta muerte del Mar Menor, tesoro ambiental y turístico de la Región de Murcia sobre el que se ha ejercido una presión excesiva, brutal (urbanística, agrícola...), que ha desembocado en la manifiesta eutrofización

de sus aguas. Mucho hablaremos sin duda de este delicado y triste tema”³. Y así ha sido. Cada una de las crónicas que han seguido a aquella han guardado un espacio, cada vez más desalentador, para el Mar Menor.

Lo trágico de los últimos acontecimientos obliga a recordar brevemente cuál ha sido la ineficaz hoja de ruta seguida por nuestros poderes públicos. Un periplo normativo que, presidido por la precipitación y la escasez de su fondo, nos ha traído hasta donde estamos hoy. Si bien, dado que se trata de una cuestión cuyos verdaderos antecedentes nos arrastrarían más de tres décadas atrás, fijamos el punto de partida de nuestro análisis en la crisis trófica de tipo explosivo sufrida en el 2015 y que provocó que la estabilidad ecológica y la capacidad de resiliencia del Mar Menor sufrieran un daño difícilmente reparable.

Así, —al menos que se haya hecho público—, en la segunda mitad del año 2015 el Mar Menor experimentó un cambio drástico en sus niveles de eutrofia que condujeron al colapso ambiental de la laguna. A partir de ese momento, se pueden señalar algunos datos relevantes:

- Las campañas de seguimiento de la laguna realizadas a partir de 2016 han llegado a obtener valores medios de nitratos superiores a 0,37 mg/l durante los meses de febrero, marzo y abril de 2017.
- Se ha perdido un 85 % de la extensión inicial de las praderas marinas del Mar Menor y el 15 % restante se encuentra en las partes más superficiales e iluminadas.
- Se ha constatado una elevada mortandad de invertebrados bentónicos, como *Pinna nobilis*, probablemente debido a situaciones de anoxia en los sedimentos.
- Se ha producido un incremento masivo de células tipo *Nannocloropsis*, impidiendo la penetración de luz al fondo. La proliferación de fitoplancton de mayor tamaño produce excreciones de mucílagos en el agua que se acumulan

³ PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E./ ÁLVAREZ CARREÑO, S.M., “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia” (segundo semestre 2016), *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII núm. 2 (2016): 1 – 45 -crònica- [DOI: <http://dx.doi.org/10.17345/rcda.1719>].

en las intersecciones de corrientes produciendo espumas, un color verde intenso y el sombreado de los fondos de la laguna, con la consecuente descomposición de la materia orgánica bentónica⁴.

- El calentamiento de la masa de agua pudo ser un potencial detonante de la situación de crisis eutrófica (aunque no ha sido el factor determinante) grave de la laguna, al conllevar una reducción de los niveles fotosintéticos de *Caulerpa prolifera*, disminuyendo su capacidad de absorción de nutrientes, los cuales quedarían libres en la columna de agua e inducirían a una masiva proliferación de fitoplancton.

Desde entonces el estado de vulnerabilidad del Mar Menor es evidente. Cualquier presión que se haya llevado a cabo en los últimos tiempos sobre la laguna solo ha servido para agravar su situación. Y esto es lo que ha pasado con los fenómenos tormentosos del pasado mes de septiembre que provocaron, entre otras cosas, un arrastre de nutrientes por escorrentía hasta la laguna con fatales consecuencias. Se trata de un golpe fatal para el Mar Menor pero que queda lejos de ser la causa de su actual situación.

¿Y entonces, dónde puede situarse el origen de esta catástrofe? “la Confederación Hidrográfica del Segura habla de 9.500 hectáreas ilegales de regadío (fuera de los perímetros autorizados de riego o sin permiso). La cifra que maneja la Fiscalía es de 20.000. Cada año, entre 35 y 40 hectómetros cúbicos de nutrientes van a parar a sus aguas, sitiadas además por 446 explotaciones de porcino. Junto al humedal, 786.864 cerdos generan 5.800 toneladas de nitrógeno anuales. Directamente sobre él fondean las 2.300 embarcaciones de 10 puertos deportivos, 11 pantalanes y 56 fondeaderos. Para atravesarlo cuentan con 24 canales de navegación. Cientos de urbanizaciones turísticas (252 tan solo en La Manga, según un estudio de 2013 de la UNED) y una red de saneamiento vieja y deteriorada completan la

⁴ Cfr. Nota de prensa del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, *El 85% de las praderas marinas del Mar Menor han desaparecido desde 2014*, por la que se informa de los primeros resultados dados por el Instituto Español de Oceanografía (IEO) y la Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE) fruto de un proyecto científico conjunto iniciado en 2013, cofinanciado por la Fundación Biodiversidad, para determinar la cartografía, estado de salud y evolución de las praderas marinas de la laguna costera Mar Menor, en particular de los bosques sumergidos de la angiosperma marina *Cymodocea nodosa*, uno de los hábitats más representativos y de mayor importancia ecológica de este singular ecosistema marino costero.

escena”⁵. Entonces llegó la DANA. Entre el 9 y el 15 de septiembre de 2019 se recogieron 60 hectómetros cúbicos de agua, que arrastraron gran cantidad de sedimentos, muchos de los cuales terminaron en el Mar Menor mezclados con tierras agrícolas llenas de nitratos. Los expertos apuntan a que “esa capa de agua dulce permaneció arriba, estratificada, sin mezclarse con el agua salada que, al ser más densa, permaneció en el fondo y provocó anoxia (falta casi total de oxígeno). Durante tres semanas largas ha permanecido estable, matando a la fauna y a la flora”⁶. El resultado es el que ya se conoce, la muerte de miles de peces y crustáceos, una situación extrema para un ecosistema tan vulnerable como lo es el Mar Menor.

Pero las trágicas consecuencias de la DANA no pueden servir de telón para ocultar la verdadera razón del actual estado de la laguna. Por ello, partimos aquí con las mismas palabras con las que empezábamos la segunda crónica de 2016 y en la que ya hablábamos “de la tramitación, por la Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente, del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto de declaración de zonas especiales de conservación (ZEC), y aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia”. Se toma este Proyecto de Decreto como punto de partida, dado que la inactividad ambiental de la CARM durante este semestre apenas si tiene una irónica excepción: la reciente aprobación del referido Plan de Gestión Integral del Mar Menor, cuyo anuncio se hizo público el pasado 10 de octubre de 2019, tan solo dos días antes de que las portadas de los principales medios de comunicación recogieran el desastre ambiental de la laguna.

Así debemos recordar que, en mayo de 2015, la entonces Dirección General de Medio Ambiente anunciaba el sometimiento del Proyecto de Decreto de

⁵ MAR DE MIGUEL, “Un plan de emergencia para el Mar Menor sin plazos”, *ElMundo*, 25 de octubre de 2019. Disponible en:

<<https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/ciencia/2019/10/25/5db3144ffdddf320e8b459f.html>> (Último acceso, 14 de noviembre de 2019).

⁶ Datos aportados por Juan Manuel Ruiz, científico titular del Instituto Español de Oceanografía (IEO) y experto en el Mar Menor. *Cfr.* SÁNCHEZ. E. / VADILLO, V., “El mar Menor, en la UVI”, *El País*, 15 de octubre de 2019. Disponible en:

<https://elpais.com/sociedad/2019/10/14/actualidad/1571079030_811888.html> (último acceso, 14 de noviembre de 2019).

declaración de zonas especiales de conservación y aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia al trámite de información pública⁷. El plazo concedido inicialmente fue de dos meses, posteriormente ampliado a otros tres, y transcurridos los cuales, a la vista de las alegaciones y observaciones presentadas durante este proceso de participación, se entendió necesario proceder a la reelaboración de alguno de los apartados del proyecto normativo. Este inicial retraso no quedó aquí, sino que, ya entrada la mitad de 2016, la Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente se excusaba de nuevo. Ahora hacía valer la supuesta entidad de las modificaciones operadas en el Proyecto de Decreto, la amplitud y complejidad técnica de los documentos sometidos a consulta, la coincidencia del período estival y las diversas solicitudes recibidas, para volver a ampliar el plazo de información pública y audiencia de los interesados, posponiendo cualquier decisión o medida de protección eficaz sobre el Mar Menor⁸. Aplazada así su aprobación, los efectos perjudiciales para la laguna salada del Mar Menor continuaron acumulándose hasta cristalizar en la que se denominó la sopa verde.

Avanzando en el tiempo, en septiembre de 2016 se constituía el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, configurado como un grupo de trabajo, perteneciente a la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de la CARM, cuya función principal era el asesoramiento científico en la selección y ejecución de acciones dirigidas a la mejora del estado ecológico del Mar Menor, el impulso del conocimiento científico y la investigación aplicada en

⁷ Anuncio de la Dirección General de Medio Ambiente, de 5 de mayo de 2015, por el que se somete a información pública el Proyecto de Decreto de declaración de zonas especiales de conservación (ZEC), y aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia (BORM, núm. 110, de 15 de mayo). El plazo de información pública, inicialmente previsto de dos meses, se amplió a tres a contar desde el 15 de mayo de 2015, según anuncio de la Dirección General de Medio Ambiente de fecha 4 de junio de 2015, (BORM, núm. 134, de 13 de junio).

⁸ Anuncio de la Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente por el que se somete a información pública y audiencia de los interesados el Proyecto de Decreto de declaración de zonas especiales de conservación (ZEC), y aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia (BORM, núm. 145, de 24 de junio de 2016). Y anuncio de la Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente por el que se amplía el plazo de información pública y audiencia de los interesados del Proyecto de Decreto de declaración de zonas especiales de conservación (ZEC), y aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia, (BORM, núm. 182, de 6 de agosto de 2016).

relación con problemas ambientales de la laguna. Desde su puesta en marcha, el Comité destacó la necesidad de profundizar en el conocimiento de los actores que afectaban al estado del ecosistema, teniendo en cuenta la rapidez con la que estaban evolucionando algunos parámetros físicos, químicos y biológicos, y, sobre todo, su incidencia sobre los sedimentos y comunidades bentónicas. De ahí que los primeros esfuerzos se materializasen en la promoción de proyectos y campañas para paliar el déficit de conocimiento y garantizar un seguimiento y monitorización adecuados de los distintos elementos de la laguna. En su Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor, de 13 de febrero de 2017, el Comité de Asesoramiento Científico identificó la contaminación por nitratos como uno de los factores decisivos en el desequilibrio ambiental del Mar Menor, (sin minusvalorar la contaminación por metales pesados o la procedente de aguas de escorrentías)⁹. Sin embargo, la escasa operatividad y eficacia de este órgano dio lugar a que en 2017 dimitiesen tres de sus miembros, a los que después se han ido uniendo otros tantos. Especialmente significativa ha sido la salida de cuatro de los más representativos expertos del comité que, en base a una supuesta falta de autonomía y dependencia política del comité científico y a un total desacuerdo con las declaraciones del Gobierno regional, que atribuye los efectos de la gota fría como causa de la muerte de tres toneladas de peces y crustáceos, presentaron hace unas semanas su dimisión¹⁰.

⁹ El extraordinario valor ambiental de la laguna del Mar Menor y el proceso de deterioro que sufre la calidad de sus aguas condujeron a la creación de un comité de asesoramiento que integrara a los grupos científicos de las Universidades y organismos de investigación que desarrollan líneas de trabajo relacionadas con el Mar Menor. La constitución del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor se llevó a cabo por la Orden de 29 de julio de 2016, de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente modificada por la Orden, de 30 de diciembre de 2016 de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente para incorporar a los mismos funcionarios expertos provenientes de distintas Consejerías relacionadas con la problemática ambiental del Mar Menor (BORM, núm. 3, de 5 de enero de 2017).

¹⁰ PARDO, B., “Dimiten cuatro científicos del comité de asesoramiento del Mar Menor”, *El Periódico*, 21 de octubre de 2019.

Disponible en: <<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20191021/dimision-cientificos-comite-asesoramiento-mar-menor-7694375>>, (última consulta, 14 de noviembre de 2019). En un sentido similar, *vid*, VADILLO, V., “Los ecologistas advierten de que el plan de vertido cero del mar Menor contaminará el Mediterráneo”, *El País*, 22 de octubre de 2019. Disponible en:

<https://elpais.com/sociedad/2019/10/21/actualidad/1571670418_181927.html> (último acceso: 14 de noviembre de 2019).

Junto con el Comité de Asesoramiento Científico, y a fin de poder dar voz a todos los sectores afectados, se creaba en 2017 el Comité de Participación Social del Mar Menor¹¹. Su necesidad responde a la concurrencia de múltiples usos y aprovechamientos, principalmente turísticos, recreativos y pesqueros, así como un importante aprovechamiento agrícola en el entorno del Mar Menor. La laguna constituye, o al menos así ha sido siempre, un factor clave en los planes de desarrollo regional, con relevante significación en términos de desarrollo económico, turístico y de empleo. Por lo tanto, la problemática ambiental que soporta el Mar Menor tiene importantes repercusiones económicas y sociales que no se pueden soslayar, sino que deben integrarse en la consideración global del problema y en las soluciones que se adopten. Por ello, el Gobierno regional entendió necesario crear un foro de participación social en el que se diera voz al conjunto de intereses económicos, sociales y vecinales, logrando el diálogo y la búsqueda de soluciones de consenso¹². Sin embargo, este organismo no ha dado los frutos esperados. Tanto es así que, ya en 2018 varias asociaciones de vecinos, ecologistas y pescadores anunciaban su salida del Comité de Participación Social del Mar Menor alegando que “lejos de servir a la participación real de la sociedad en la gestión del Mar Menor, el Comité se ha convertido en una suerte de púlpito donde el Gobierno regional pretende ocultar su inacción en cuestiones urgentes y validar las actuaciones inadecuadas, promovidas por intereses privados, y que cuentan con el amplio rechazo de la comunidad científica”. Las organizaciones también denunciaban “la ausencia de medidas legislativas y de regulación que llevan años prometiéndose. Tal es el caso, del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia. Sometido dos veces a información pública sigue sin aprobarse ni ejecutarse”¹³.

¹¹ Orden de 28 de febrero de 2017, de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente, (BORM, núm. 52, de 4 de marzo de 2017).

¹² SORO MATEO, B. / ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., /PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. / SALAZAR ORTUÑO, E., “Políticas de la Región de Murcia”, en López Ramón, F., *Observatorio de políticas ambientales*, CIEDA-CIEMAT, Soria, 2018. (ISBN: 978-84-7834-804-6).

¹³ ANSE, nota de prensa, “Organizaciones sociales, profesionales y ambientales abandonan el Comité de Participación Social del Mar Menor”, 26 de marzo de 2018. Disponible en:

El paso del tiempo y la ausencia de medidas eficaces tuvo consecuencias. La crisis del Mar Menor fue tomando cuerpo hasta alcanzar el nivel de la denominada “Sopa verde” del verano de 2017. Un agua verdosa y maloliente por efecto de la eutrofización expulsaba a los veraneantes y provocaba la verdadera alarma que genera, no la destrucción de una maravilla natural, sino las pérdidas económicas por la disminución de la actividad turística y la depreciación del valor de los inmuebles¹⁴. A esta alarma responde la aprobación del Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor¹⁵. Una norma de la que, a la luz de los últimos acontecimientos, puede afirmarse se recogieron magros resultados. Está claro que ni el nuevo Código de Prácticas Agrícolas de la Región de Murcia, ni el establecimiento de un régimen sancionador específico para incumplimientos de la normativa de protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos de fuentes agrarias, ni la instalación del conocido como “filtro verde”, para evitar los vertidos de nitratos procedentes de la actividad, han sido medidas realmente eficaces para poner fin, o al menos frenar un poco, el terrible deterioro del Mar Menor¹⁶.

Ahora bien, no solo debemos hablar de medidas legales, también se llevaron a cabo cambios estructurales en la Administración. Innovaciones que, como en el caso de la Dirección General del Mar Menor, apuntaban un cambio de rumbo algo más esperanzador¹⁷. Creada en 2017, la nueva Dirección General asumía

<<https://www.asociacionanse.org/organizaciones-sociales-profesionales-y-ambientales-abandonan-el-comite-de-participacion-social-del-mar-menor/20180326/>> (Último acceso, 14 de noviembre de 2019). En el mismo sentido, VIDAL, D. “Ecologistas, vecinos y pescadores denuncian que el organismo se ha convertido en un «mero escaparate» del Gobierno regional”, *La Verdad*, 27 de marzo de 2018.

Disponible en:

<<https://www.laverdad.es/murcia/seis-organizaciones-abandonan-20180327014617-ntvo.html>> (Último acceso, 14 de noviembre de 2019).

¹⁴ ÁLVAREZ CARREÑO, S.M. / PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia” (primer semestre 2017), *RCDA* Vol. VIII Núm. 1 (2017).

¹⁵ Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, (BORM núm. 80, de 6 de abril de 2017).

¹⁶ Sobre este tema, véase SORO MATEO, B., “Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor”, en López Ramón, F., *Observatorio de políticas ambientales*, CIEDA-CIEMAT, Soria, 2017.

¹⁷ Creada mediante Decreto de Consejo de Gobierno núm. 75/2017, de 17 de mayo, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Turismo, Cultura y Medio Ambiente, modificado posteriormente por el Decreto núm. 266/2017, de 29 de noviembre. Si bien se advertía una fragmentación injustificada y poco garantista de las competencias ambientales diseminadas ente diversas Consejerías, gravemente condicionadas a las medidas desregulatorias que pretenden liberar de controles ambientales a

las competencias y funciones de impulso, coordinación, ejecución y seguimiento de los planes, proyectos y actuaciones en la laguna, especialmente aquellos relacionados con la protección y regeneración ambiental y natural del ecosistema del Mar Menor. Se le atribuyeron, también, las funciones de coordinación con los distintos organismos y Direcciones Generales de la Comunidad Autónoma, y con otras Administraciones Públicas y entidades públicas o privadas con competencias concurrentes para el desarrollo de dichos proyectos y actuaciones. Por último, y a fin de garantizar el impulso del conocimiento científico y la investigación aplicada en relación con problemas ambientales de la laguna, se adscribieron a esta Dirección General tanto el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, como el Comité de Participación Social del Mar Menor. Sin embargo, a día de hoy es fácil comprobar como su creación fue una medida más aparente que real, sin que esta Dirección General haya sido capaz de atajar la grave situación del Mar Menor.

Entre medidas legales y estructurales no podemos olvidarnos de la campaña de publicidad con la que se quiso distraer a la sociedad. Podría hablarse aquí de una tercera pata en la estrategia de la Administración. Así, el verano de 2017 comenzó con un fuerte esfuerzo publicitario por parte del Gobierno regional para comunicar que la laguna costera del Mar Menor había mejorado de forma sustancial. Un intento de distracción que obtuvo su respuesta del propio Mar Menor, que ese mismo verano mostraba la triste realidad de su estado. La turbidez del agua, las espumas, los malos olores y, en determinados lugares, los vertidos fecales hicieron imposible seguir ocultando la realidad de un proceso de eutrofización que, hoy por hoy, está fuera control. Con esto se termina de poner el acento en la irresponsabilidad con la que durante estos años más próximos se trató el tema del Mar Menor.

El panorama descrito ha empujado a la sociedad a cerrar filas en torno a la laguna. La previsible pérdida de confianza en la capacidad de aquellos que debían velar por proteger el Mar Menor, ha sido el único motor capaz de poner en marcha alguna medida. Fruto de la presión social, —mucho más efectiva

las iniciativas privadas, la creación de Dirección General del Mar Menor se quiso ver como un soplo nuevo y un síntoma positivo en el caso específico del Mar Menor.

que cualquier aparente preocupación ambiental de los políticos—, llegaba una etapa de aprobación precipitada de normas y planes. Cómo si estos instrumentos jurídicos fueran capaces de corregir, casi por arte de magia, los graves problemas generados durante décadas de abandono¹⁸. La falta de resultados reales, a pesar de la insistencia irresponsable del Ejecutivo regional en señalar lo contrario, y la creciente preocupación por la imparable degradación del Mar Menor, dio paso a la aprobación de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor¹⁹. Esta, que no es sino una versión revisada del Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril, se circunscribe a la adopción de medidas urgentes para la ordenación y sostenibilidad de las actividades agrarias en el entorno del Mar Menor, intentando garantizar la protección de los recursos naturales de este espacio mediante la eliminación o reducción de las afecciones provocadas por vertidos, arrastres de sedimentos y cualesquiera otros elementos que puedan contener contaminantes perjudiciales para la recuperación de su estado ecológico. La norma incorpora de nuevo dos instrumentos cuya eficacia queda ahora en tela de juicio, de un lado, la aprobación de un nuevo Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia, y de otro, el establecimiento de un régimen sancionador específico por incumplimientos de la normativa de protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos de fuentes agrarias.

A la vista queda que lo actuado hasta el momento ha resultado de nula eficacia. El Mar Menor asistía enfermo a la aprobación de la norma de 2018 y su estado ha quedado muy lejos de mejorar tras más de un año y medio de vigencia de la misma.

2.2. Proyecto Análisis de soluciones para el objetivo de vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena (Murcia)

¹⁸ PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E./ ÁLVAREZ CARREÑO, S.M., “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia” (primer semestre 2018), *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX núm. 1 (2018): 1 – 31 -Crònica-.

¹⁹ Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor (BORM núm. 36, de 13 de febrero de 2018).

Como hemos visto, la alteración de las condiciones naturales del Mar Menor, fruto de los excesos no controlados de la actividad humana, resulta incuestionable. Su estabilidad ecológica y su capacidad de resiliencia se han visto comprometidas durante décadas, sometiendo a un estrés injustificado e insostenible a la laguna. Pese a la urgencia de la situación, las medidas adoptadas durante este primer semestre de 2019 son de escaso calado. En realidad, hay que esperar a septiembre para identificar alguna medida de relevancia en el Mar Menor como, por ejemplo, la Declaración de impacto ambiental del proyecto vertido cero publicada el pasado 4 de septiembre de 2019²⁰.

El origen de este proyecto nos obliga a remontarnos al 4 de octubre de 2013, momento en el que se adopta un protocolo entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con el objeto de establecer un marco de colaboración y coordinación para la gestión integrada del entorno del Mar Menor, (prorrogado en octubre de 2018). Fruto de dicho protocolo, se redactó el Proyecto Informativo y el Estudio de Impacto Ambiental del “Análisis de soluciones para el objetivo del vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena”, siendo sus promotores la Dirección General del Agua del Ministerio para la Transición Ecológica y la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La información pública, a los efectos de la Evaluación de Impacto Ambiental del citado Proyecto Informativo, se extendió entre el 5 de junio y 18 de septiembre de 2018 y, fruto de las alegaciones e informes preceptivos recibidos, hubo de redactarse una nueva versión de la documentación del proyecto²¹. El 21 de marzo de 2019 se remitió el mencionado Proyecto Informativo, junto con el resto del expediente, a la Dirección General de Biodiversidad y Calidad

²⁰ Resolución de 4 de septiembre de 2019, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Análisis de soluciones para el objetivo de vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena (Murcia), (BOE núm. 232, de 26 de septiembre de 2019).

²¹ La documentación puede ser consultada en Confederación Hidrográfica del Segura.

<<https://www.chsegura.es/chs/servicios/informacionpublica/vcerommenor/>> (último acceso 12 de noviembre de 2019).

Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica, para que, como órgano ambiental, emitiera la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental, que finalmente se ha publicado este mes de septiembre de 2019.

El proyecto se justifica en la consabida necesidad de revertir la situación del Mar Menor, eliminando o minimizando los impactos que se producen sobre la laguna, especialmente la introducción de nutrientes. Con ello se pretende reducir la turbidez incrementando la disponibilidad lumínica a mayores profundidades, de forma que el ecosistema sea capaz de aumentar su resiliencia mediante su propia dinámica. Por ello, tras analizar las principales presiones a las que se ha visto sometida la laguna, el proyecto define un conjunto de las medidas con las que mejorar la situación actual del Mar Menor actuando sobre los usos del territorio²². Por lo tanto, el objetivo no se limita a detener la deriva regresiva de las condiciones ambientales de la laguna, sino que apuesta por introducir un cambio en su tendencia hasta conseguir el buen estado del Mar Menor.

Las soluciones que arbitra el proyecto parten de un punto en común, el de intentar conciliar, en un teórico justo equilibrio, la recuperación de los valores naturales del Mar Menor y el aprovechamiento de los recursos productivos del Campo de Cartagena. Difícil empresa, sin duda. Para ello, acuña una definición de «vertido cero» identificado, no como un flujo hídrico cero al Mar Menor en cuanto al volumen de aportaciones hídricas, sino como una tendencia hacia la reducción y eliminación de los aportes hídricos contaminados que alcanzan la laguna, ya sea de manera superficial o subterránea, y que han contribuido durante décadas a su eutrofización.

El proyecto plantean tres escenarios posibles, *el cero o tendencial*, cuya única premisa es el cumplimiento de la normativa vigente²³; *el escenario adaptativo o*

²² En concreto, el ámbito de actuación del Proyecto abarca una superficie de 169.450 ha, que coincide con la zona de planificación hidrológica XI del Campo de Cartagena e incluye íntegramente la masa de agua subterránea homónima, así como la cuenca vertiente al Mar Menor. El ámbito marino incluye la laguna del Mar Menor y la franja del Mar Mediterráneo adyacente en una banda de 10 km desde la línea de costa, ocupando una superficie de 80.600 ha.

²³ En síntesis tendría el siguiente marco de referencia: Directiva Marco de Aguas (D. 2000/60/CE), Directiva de Nitratos (D. 91/676/CEE), Directiva sobre el Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas (D. 91/271/CEE), Directiva sobre Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres (D. 92/43/CEE), Directiva relativa a la Conservación de las Aves Silvestres (D.2009/147/CE), Directiva

temporal, en el que se proponen diferentes medidas encaminadas a invertir la tendencia actual de contaminación y regresión del Mar Menor, además del cumplimiento de la normativa aplicable; y por último, un tercer escenario, que sería el *objetivo*, y que consiste en el mantenimiento e intervención progresiva del nuevo modelo de gestión implementado para conseguir un equilibrio entre el mantenimiento de los sistemas productivos de la comarca y la recuperación de los valores naturales del Mar Menor y de los sistemas continentales con los que interactúa. En la configuración de estos escenarios se tiene en cuenta el actual estado del Mar Menor, para lo cual el proyecto aporta un certero diagnóstico de la situación de la laguna y en el que se constata el origen agrario de los nutrientes que han traído la situación actual de crisis. Para atajar este problema propone un conjunto de veintiuna medidas, cuyo coste final se presupuesta en unos 600 millones de euros, para las cuales diseña distintas alternativas que afectan a sectores diversos, con alcances diferenciados y con plazos de ejecución en distintos periodos. En realidad, y aquí es donde nos encontramos un obstáculo importante, el proyecto no señala fechas concretas. De ahí que, más que de un proyecto, debamos hablar de un Plan en el que se definen las líneas de actuación que deberán desarrollarse en fases posteriores mediante proyectos mucho más definidos. Las medidas propuestas se centran principalmente en cambiar la actividad en los sectores agrícola y ganadero, —tanto en el uso de las aguas subterráneas y el vertido de las salmueras y nitratos, como en la manipulación de las deyecciones del ganado, cuyas explotaciones se concentran en Fuente Álamo y Torre Pacheco—; también apunta a la presión urbanística y al turismo que aportan fosfatos, sólidos en suspensión y carbono orgánico total y contaminantes orgánicos persistentes a la laguna salada; se hace hincapié en los vertidos incontrolados por escorrentía o infiltración en el subsuelo desde explotaciones mineras antiguas no restauradas; y se incluyen medidas para modificar las actividades náuticas, de pesca y usos recreativos que contribuyen a los vertidos que afectan al ecosistema, entre otras²⁴.

Marco de Acción Comunitaria para la Política del Medio Marino (D.2008/56/CEE) y Ley 1/2008, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor.

²⁴ El Ministerio de Transición Ecológica efectúa un análisis de soluciones para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena el cual puede consultarse en el siguiente enlace:

Ahora bien, aquí deben tenerse en cuenta también las voces críticas que se alzan frente al proyecto. Desde las organizaciones ecologistas se advierte que las medidas del «Plan vertido cero» para frenar la llegada de contaminantes a la laguna no solo no serán efectivas, sino que acabarán trasladando la contaminación al mar Mediterráneo, donde se verterán, como mínimo, 2.125 toneladas de nitratos al año. Otra de las grandes críticas a las medidas reseñadas estriba en que se trata de la reproducción de un modelo ya conocido que nunca funcionó. Se trata de obras hidráulicas de drenaje, gestión de riego y desalación que llevaban aparejados unos elevados costes de uso y mantenimiento que ya impidieron en los años 90 su puesta en marcha. Como señala, Julia Martínez, coordinadora del área de Aguas de Ecologistas en Acción Región de Murcia, “los regantes tendrían que pagar 29 millones de euros al año para mantener las nuevas infraestructuras propuestas que, en el mejor de los casos, con un funcionamiento óptimo, sin averías ni roturas, lanzarían al mar Mediterráneo cada año 2.125 toneladas de nitratos”²⁵.

Esta reproducción de medidas propias de un modelo que no resultó exitoso parece ser una constante en el Mar Menor. Se trata del mismo argumento esgrimido por la plataforma Pacto por el Mar Menor para justificar su frontal rechazo a las últimas medidas propuestas por el Gobierno regional por entenderlas “insuficientes, ineficaces e innecesarias”²⁶. La plataforma social

<[https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/concesiones-y-autorizaciones/Mar-Menor-Campo-de-
Cartagena-Vertido-Cero.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/concesiones-y-autorizaciones/Mar-Menor-Campo-de-Cartagena-Vertido-Cero.aspx)>.

Entre las medidas previstas en el proyecto podemos destacar las siguientes: Mejora de la fertilización. Adaptación del modelo productivo. Revisión y adecuación de las instalaciones de almacenamiento de deyecciones. Extracción directa para el drenaje del acuífero y vertido Extracción de las aguas subterráneas para aprovechamiento mediante pozos, tratamiento y utilización. Medidas para reducir al mínimo los retornos de riego. Control de procesos erosivos y transporte de sedimentos a nivel de parcela. Restauración hidrológico-forestal de las cuencas mineras Mejora de los sistemas de saneamiento. Adecuación y mejora de los sistemas e instalaciones de depuración. Gestión de residuos agrícolas. Gestión de deyecciones ganaderas Ordenación y dimensionamiento de la actividad ganadera a escala comarcal. Recuperación ambiental de espacios litorales Mejora de las condiciones fisicoquímicas de la laguna. Mejora en la integración ambiental de usos. Clausura o adecuación de los pozos involucrados en la contaminación cruzada entre acuíferos. Acondicionamiento y mejora de vertederos controlados y eliminación de los incontrolados.

²⁵ Declaraciones de Julia Martínez, coordinadora del área de Aguas de Ecologistas en Acción Región de Murcia en rueda de prensa, *cf.* VADILLO, V., “Los ecologistas advierten de que el plan de vertido cero del mar Menor contaminará el Mediterráneo”, *El País*, 22 de octubre de 2019, (cit.).

²⁶ Pacto por el Mar Menor es una plataforma formada por personas y organizaciones sociales, profesionales, culturales, ecologistas, sindicales, etc., con diferentes sensibilidades políticas a las que une el deseo de conservación de uno de los lugares emblemáticos de nuestra Región, y cuyos valores ecológicos, culturales, y también económicos, son incalculables. La plataforma Pacto por el Mar Menor no recibe ninguna subvención ni cuotas de integrantes con el fin de mantener su independencia y libertad.

entiende que la CARM, “lejos de procurar una solución eficaz, pretende repetir un modelo agrario que se identifica como la raíz del problema. Las medidas actúan no como una solución eficaz sino como mero tratamiento paliativo que en realidad constituye un derroche económico sin eficacia alguna”²⁷. Nos referimos aquí, como veremos más adelante, a las criticadas ocho medidas urgentes propuestas este mes de noviembre por el Consejo de Gobierno de la Región para recuperar la laguna.

2.3. Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia

Con más de una década de retraso, el pasado 10 de octubre, el Consejo de Gobierno de la CARM hacía pública la aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia, (en adelante, PGIMM)²⁸. Un nuevo Plan que, dotado con cerca de 19 millones de presupuesto, se anunciaba como la herramienta clave para garantizar la conservación de los espacios protegidos, y ordenar y regular las actividades del Mar Menor²⁹. Así, desde las más altas instancias de nuestro Ejecutivo regional se señalaba que, “el Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia garantizará la conservación del patrimonio natural y su biodiversidad, así como de los procesos ecológicos que subyacen y garantizan su existencia”³⁰. El consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la CARM insistía en la idoneidad del PGIMM para compatibilizar la conservación

²⁷ ELDIGITALCARTAGENA, “Pacto por el Mar Menor rechaza las medidas del Gobierno Regional para el Mar Menor por “insuficientes, ineficaces e innecesarias”, 9 de noviembre de 2019. Disponible en: <<https://www.eldigitalcartagena.info/pacto-por-el-mar-menor-rechaza-las-medidas-del-gobierno-regional-para-el-mar-menor-por-insuficientes-ineficaces-e-innecesarias/> (último acceso, 14 de noviembre de 2019)>.

²⁸ Decreto núm. 259/2019, de 10 de octubre, de declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia, (BORM núm. 242 del 19 de octubre de 2019, suplemento núm.7).

²⁹ El consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, Antonio Luengo, explicó en una rueda de prensa posterior a la presentación del Plan de Gestión Integral, el pasado día 10 de octubre, que, el nuevo Plan “es el instrumento adecuado para garantizar la conservación de los espacios protegidos que conforman el ámbito territorial, terrestre y marino, del Mar Menor”, y para ello recoge 64 acciones concretas “para mantener, mejorar o, en su caso, restablecer el estado de los elementos objeto de conservación, minimizar o evitar impactos, así como favorecer la participación e implicación de los sectores sociales y económicos en la gestión”.

³⁰ En estos términos se dirigía el consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, Antonio Luengo, en la rueda de prensa posterior a la reunión del Consejo.

de la laguna con el desarrollo sostenible, además de ordenar las actividades y regular los usos que se dan en su ámbito territorial, y todo ello en un estricto cumplimiento de las directivas comunitarias Hábitats y Aves, la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y los compromisos adquiridos por el Estado español en relación con los convenios internacionales.

Si bien, la feliz noticia apenas duraba unos días. Cuarenta y ocho horas después del anuncio, y de forma casi sarcástica, tenía lugar una terrible tragedia ambiental en la laguna del Mar Menor. La prensa nacional se hacía eco de la situación, apuntando cómo “las imágenes de los miles de peces que conforman la fauna marina del Mar Menor agotando sus reservas de oxígeno en un convulso viaje a la orilla y a veces saltando a la arena de la playa en su suicida desesperación no son una metáfora, sino la expresión gráfica, espantosa y terrible, de una gestión criminal en lo que se refiere al medio ambiente en la Región de Murcia”³¹. La aterradora imagen de miles de peces y crustáceos intentando escapar de la laguna, muriendo en la orilla del Mar Menor, se propagaba imparable por las redes sociales y los medios de comunicación. El 12 de octubre de 2019, día de la fiesta nacional, no fue un día de celebración para Murcia.

Debemos recordar que en el Mar Menor confluyen diversas figuras de protección, como los Espacios Protegidos Red Natura 2000, Espacios Naturales Protegidos y dos Áreas Protegidas por Instrumentos Internacionales³². Sin embargo, pese a la concurrencia de tanto instrumento se ha llegado a este extremo de deterioro. Está claro, por tanto, que la eficacia del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor, pese a que se trataba de un hito jurídico ambiental esperado durante años, presenta hoy una dudosa defensa. En todo caso, analizamos brevemente su estructura y

³¹ MONTIEL, A., “La DANA y los adanistas”, *La Opinión*, 13 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.jaopiniondemurcia.es/opinion/2019/10/13/dana-adanistas/1059669.html> (último acceso 10 de noviembre de 2019).

³² Sobre la existencia de distintas figuras de protección del Mar Menor y su reiterado incumplimiento puede consultarse el destallado trabajo de SORO MATEO, B., “Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor”, en López Ramón, F., *Observatorio de políticas ambientales*, CIEDA-CIEMAT, Soria, 2018, pág. 1023-1068.

contenido, en la esperanza de que las medidas que recoge sirvan de verdad para mejorar el estado de la laguna y garantizar la conservación de un espacio único.

El PGIMM divide su estructura en cuatro volúmenes. El volumen I contiene una síntesis de la información general referente a los espacios protegidos que integran su ámbito territorial. Se establecen los objetivos, la zonificación y las medidas de conservación. Estas medidas incluyen directrices y regulaciones de carácter general y de usos y actividades, y acciones de aplicación a los espacios junto con la estimación económica y presupuestaria y el seguimiento y evaluación del grado de ejecución. En el volumen II se aporta la información específica relativa a cada uno de los espacios protegidos incluidos en el ámbito del Plan de Gestión Integral, incluyendo el Plan de Uso Público del Paisaje Protegido “Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor”. En el volumen III se incluye el PRUG del Parque Regional “Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar”, con sus respectivos anexos. Y, por último, el volumen IV, contiene los anexos de este Plan de Gestión Integral, un total de 13 extensos documentos.

La finalidad que se atribuye al PGIMM es la de contribuir al mantenimiento, conservación y/o restauración de la riqueza y diversidad de especies, hábitats y paisajes terrestres y sumergidos, así como de la estructura y función de los ecosistemas y de los procesos ecológicos asociados. Al mismo tiempo, pretende ser el instrumento adecuado para conseguir la coherencia, compatibilidad y sinergias entre la conservación de los espacios protegidos, la gestión racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del territorio, desde una perspectiva global y con un enfoque integrador. Y todo ello, en un ámbito territorial que abarca 31.123 hectáreas, 2.750 son terrestres y 28.374 marinas, e incluye la laguna del Mar Menor y sus islas, las zonas húmedas asociadas, diversos cabezos de su entorno, las Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar y, a lo largo del litoral mediterráneo, una franja marina y sus islas. Sobre este extenso territorio el PGIMM proyectan 6 objetivos generales y 22 objetivos operativos a alcanzar a través de un conjunto de medidas (directrices, regulaciones y acciones) en un periodo de vigencia de 6 años, con un presupuesto total que roza los 19 millones de euros. A esta cifra

se le suman 3 millones más para el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional 'Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar'.

Expuestos así su finalidad y su ámbito de aplicación, el PGIMM identifica seis objetivos generales: i) contribuir a consolidar la Red Natura 2000; Potenciar el seguimiento y la investigación como instrumentos de apoyo a la gestión; iii) Establecer medidas para mejorar el estado de conservación de los hábitats y las especies; iv) Garantizar la integración de los requerimientos de conservación del patrimonio natural en el desarrollo económico, social y cultural; v) Potenciar la coordinación y cooperación administrativa y la participación en la gestión y, vi) Potenciar la educación ambiental como instrumento de gestión y favorecer el uso público de los espacios protegidos. Cada uno de estos objetivos generales aparece desglosado a su vez en diferentes objetivos específicos que, tienen en cuenta los recursos existentes, los conocimientos y la tecnología disponible, así como la situación socioeconómica local. Además, para dar respuesta a los objetivos planteados, el PGIMM establece las medidas y actuaciones necesarias para crear unas condiciones favorables, tanto para los elementos clave, como para el conjunto de hábitats y especies de interés presentes en los espacios protegidos y, alcanzar, por tanto, los objetivos de gestión fijados. A tal efecto, se establecen directrices y regulaciones de carácter general; directrices y regulaciones específicas relativas a los usos y actividades y a las diferentes zonas de ordenación establecidas; y, acciones para la conservación y gestión, comunes para uno o varios de los espacios protegidos y específicas, dirigidas a determinadas zonas del ámbito territorial del Plan de Gestión Integral o a los elementos clave definidos³³.

Si bien, el logro de cualquier objetivo planteado sobre el Mar Menor exige implicar y coordinar a las diferentes Administraciones públicas con

³³ Estas medidas se articulan sobre la base de los siguientes conceptos: a) Directrices: son pautas y criterios relativos a la gestión, de carácter general o específico, o a elementos clave concretos, dirigidas a orientar la actuación de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias en el presente Plan. b) Regulaciones: son normas o limitaciones a ciertos usos o actividades establecidas en función del cumplimiento de los objetivos de conservación establecidos en el presente Plan. c) Acciones para la conservación y gestión: se trata de medidas y actuaciones concretas, diseñadas para mantener, mejorar o, en su caso, restablecer el estado de los elementos objeto de conservación, minimizar o evitar impactos e implicaren la gestión a los principales sectores interesados.

competencias en el ámbito de PGIMM, y a los agentes sociales y económicos (pescadores, agricultores, propietarios, usuarios, organizaciones sociales, científicos, etc.). Es necesario, por tanto, que se promueva la gestión coordinada. Para conseguir la colaboración de los agentes públicos y privados, el PGIMM recoge la creación de una Comisión de participación de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral de la Región de Murcia, como órgano colegiado para promover y facilitar la participación de las Administraciones públicas y de los agentes sociales y económicos en la gestión del espacio, fomentar las acciones del Plan, así como la investigación y la divulgación del conocimiento en las materias relacionadas con este³⁴. Además, promueve convenios de colaboración con la AGE y con las Entidades Locales. Asimismo, el PGIMM contempla la creación y puesta en marcha de un grupo de trabajo de investigación para la integración de la información científica y el conocimiento existente sobre los espacios protegidos del ámbito del Plan y su entorno, así como para el fomento y la coordinación de las líneas de investigación, proyectos y mejora del conocimiento que redunden en beneficio de la planificación, gestión y seguimiento.

El PGIMM alberga diversas formas de participación en la gestión de los espacios protegidos del Mar Menor y de la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia³⁵. En este sentido, el principal instrumento (de participación) es la Comisión de Participación, integrada por representantes de los grupos de coordinación de las Administraciones públicas, y de investigación, de los sectores pesquero, turístico, recreativo, deportivo y agrario, así como las organizaciones no gubernamentales de defensa de la naturaleza. Aunque también se establecen otras fórmulas para la participación y colaboración con los agentes sociales que buscan adaptarse a cada uno de ellos:

³⁴ Desde la CARM se afirma que con carácter previo a la aprobación del PGIMM, se llevó a cabo un extenso proceso participativo con más de 20 reuniones celebradas, lo que ha permitido abordar los posibles conflictos tanto con las administraciones públicas como con los sectores sociales y económicos implicados para garantizar un consenso de partida.

³⁵ En este sentido, vid., Región de Murcia Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente, Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente, Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos del Mar Menor y la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia. Preguntas frecuentes. PREGUNTAS FRECUENTES ¿Qué es y cómo es el Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y de la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia?

Propietarios de terrenos y titulares de derechos afectados: El PGIMM pondrá en marcha mecanismos de gestión compartida (acuerdos, convenios u otras fórmulas de gestión) para apoyar y potenciar aquellas iniciativas relacionadas con el aprovechamiento sostenible del territorio y con la conservación y restauración de los valores naturales y culturales.

Organizaciones de defensa de la naturaleza: Las asociaciones de defensa de la naturaleza pueden colaborar en la gestión a través de un convenio de colaboración con el objetivo de intercambiar información y colaborar en las acciones referidas a la gestión de hábitats y especies, y tareas de comunicación, educación y voluntariado ambiental.

Población en general: La participación de la población, en general, se realizará a través de los diferentes Programas de Voluntariado Ambiental que se realicen en los espacios protegidos, acción contemplada en el PGI.

Aunque nada justifica la demora excesiva de su tramitación, dejamos apuntado que, la configuración actual del PGIMM es resultado de la integración de las aportaciones recibidas en forma de alegaciones, hasta un total de 24.502, de las que se estimaron total o parcialmente el 83%. También se han recabado los informes y dictámenes preceptivos del Consejo Asesor Regional del Medio Ambiente, de la Junta Rectora del Parque Regional de las Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, del Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

2.4. Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su entorno

El 3 de agosto de 2016, tuvo entrada en la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria de la “Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su entorno”. Después de tres años, el pasado 2 de noviembre, se publicaba la declaración ambiental

estratégica de la Estrategia, quedando aún pendiente un último paso, la aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno de la CARM³⁶.

La Estrategia, cuyo ámbito de aplicación se ajusta a la cuenca hidrográfica del Mar Menor, determina un marco de gestión global en el ámbito público, adaptado a las especiales características del sistema socio-ecológico del Mar Menor, en estrecha cooperación administrativa, inspirada en principios de gobernanza y comprometida con la participación ciudadana. Su objetivo es que se alcance y mantenga un buen estado ambiental de la cuenca del Mar Menor, de manera que permita un desarrollo socioeconómico sostenible de su entorno. Para ello, la estrategia se articula en dos partes diferenciadas. La primera se corresponde con el diagnóstico participativo, recogiendo la caracterización del sistema socio-ecológico del Mar Menor, el diagnóstico estratégico del ámbito y la definición de las bases para el desarrollo de la Estrategia. La segunda parte contiene las distintas acciones e instrumentos operativos y estratégicos, la definición de las instituciones y organismos que deben ejecutar los mismos y el diseño del Plan de Acción para llevar a cabo la Estrategia.

Para su aplicación se definen nueve instrumentos operativos:

- i) El recién aprobado *Plan de Gestión Integral de Espacios Protegidos del Mar Menor y de la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia y plan de recuperación del fartet aprobado por el Decreto de 59/2016, de 22 de junio*;
- ii) *Plan de ordenación, fomento y control de equipamientos y actividades del Mar Menor*. Programas para actividades náutico-deportivas, para la pesca y acuicultura artesanal basada en ecosistemas, de ordenación de usos en playas, de equipamientos náutico-deportivos y actuaciones para la recuperación, uso y defensa del Mar Menor: replanteamiento de espigones, escolleras, playas y paseos marítimos;
- iii) *Plan de reducción de aportes contaminantes a la laguna*: Programa de control y mejora de las redes pluviales, de saneamiento y EDAR; Programa

³⁶ Anuncio de la Resolución de 22 de octubre de 2019 de la Dirección General de Medio Ambiente por la que se formula declaración ambiental estratégica de la estrategia de gestión integrada de Zonas Costeras del sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su entorno, (BORM núm. 253, de 2 de noviembre de 2019).

Vertido Cero; Programa de Mejora Agroambiental Mar Menor y conservación de suelos frente a erosión, y Programa de Filtros verdes y franjas protectoras en las inmediaciones de las ramblas y restauración de humedales;

iv) *Adaptación de las Directrices territoriales y planeamiento urbanístico en el área funcional Campo de Cartagena Mar Menor. Revitalización de núcleos costeros:* Regular la densidad urbanística de los usos residenciales en el entorno de la laguna, evitar la conurbación del anillo lagunar evitando la urbanización de los intersticios, mejorar la calidad urbana de las áreas construidas recalificando los espacios turísticos, favorecer los usos hoteleros, racionalizar la accesibilidad y movilidad, y dotar de equipamientos y oferta de servicios para rebajar la estacionalidad de la demanda;

v) *Plan de paisaje, turismo y patrimonio cultural:* Estrategia del paisaje de la Región de Murcia en la Comarca del Campo de Cartagena y Mar Menor, Programa de equipamientos y recursos turísticos, con especial atención a la puesta en valor del patrimonio cultural, y Programa de Mejora del Modelo Turístico de Mar Menor;

vi) *Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura en el área de la Cuenca Hidrográfica del Mar Menor:* Programa establecido en la 'Definición de directrices para la realización de actuaciones de restauración ambiental en la cuenca hidrográfica de la rambla del Albuñón' y Programa de medidas del 'Plan de Gestión de Riesgos de Inundación';

vii) *Plan de recuperación y conservación ambiental de las sierras vertientes:* Programa de recuperación ambiental de la Sierra Minera Cartagena-La Unión y Programa forestal de las sierras y del entorno del Mar Menor;

viii) *Plan de ordenación y control de islas y reservas pesqueras:* Ordenación del buceo, ordenación y vigilancia de otros deportes náuticos que afectan a los ecosistemas costeros marinos y Programa de facilidades para la ordenación de islas y gestión de los residuos sólidos;

ix) *Plan de adaptación al cambio climático del borde costero*: Estrategias de adaptación: protección, acomodación y retrocesos³⁷.

Como indicábamos al inicio, una vez publicada la Declaración Ambiental Estratégica de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su entorno queda pendiente un último paso como es la aprobación definitiva del Consejo de Gobierno de la CARM.

2.5. Las ocho medidas urgentes para el Mar Menor propuestas por la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la CARM

El pasado 7 de noviembre, el Ejecutivo autonómico hacía pública la propuesta realizada por el consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente relativa a un paquete de medidas urgentes destinadas a preservar el estado del Mar Menor, revertir su situación actual y actuar en caso de emergencias como la del pasado 12 de octubre. Se trata de un total de ocho medidas que deberán ponerse en marcha en un plazo máximo de dos meses y en las que la Comunidad debe invertir 8,25 millones a fin de procurar la recuperación del Mar Menor a través de acciones como la creación de un banco de especies protegidas, nuevos sondeos y monitorizaciones y actuaciones de limpieza, entre otras.

Sin embargo, lejos de contentar a una sociedad agotada por la suma de decisiones ineficaces, las medidas propuestas han sido de nuevo objeto de duras crítica por parte de distintos colectivos. Destaca especialmente la posición de Pacto por el Mar Menor que, como anticipábamos, rechaza las medidas del Gobierno regional por entenderlas “insuficientes, ineficaces e innecesarias”³⁸. La plataforma social entiende que “estas medidas no dan

³⁷ En este sentido, puede consultarse el siguiente enlace:

[http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=105223&IDTIPO=10&RASTRO=c\\$m122,70&PORCANALRSS=1](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=105223&IDTIPO=10&RASTRO=c$m122,70&PORCANALRSS=1) (último acceso, 15 de noviembre de 2019).

³⁸ Pacto por el Mar Menor es una plataforma formada por personas y organizaciones sociales, profesionales, culturales, ecologistas, sindicales, etc., con diferentes sensibilidades políticas a las que une el deseo de conservación de uno de los lugares emblemáticos de nuestra Región, y cuyos valores ecológicos, culturales, y también económicos, son incalculables.

solución al problema en origen y solo sirven para mantener la misma estructura agraria que ha llevado al ecocidio del Mar Menor, medidas a final de línea en forma de cuidados paliativos”³⁹. En definitiva, “parches que no solucionan el problema en origen y un derroche económico para continuar engañándonos y encubriendo, con dinero público, a un sector privado que no se ha responsabilizado de su impacto ambiental”⁴⁰.

Merece por lo tanto analizar, al menos de forma somera, alguna de las medidas propuestas. En primer lugar, destaca la propuesta de creación de un banco de especies en peligro de extinción o singulares del Mar Menor, compuesto por cuatro acuarios para la conservación de especies protegidas (signátidos y nacras), conservación de especies singulares y amenazadas (fartet o gobio), cultivos auxiliares y un área de reproducción. La CARM mantiene que todos ellos contarán con un tanque y sistema de filtrado, iluminación, sistemas ultravioletas, monitorización y control de alimentación. Esta medida incluye la instalación de polígonos de balizamiento de nacras, instalación de sondas de control o de cámaras de vigilancia. Una iniciativa que para la plataforma social Pacto por el Mar Menor no es sino una medida desesperada para salvar especies emblemáticas, que llega tarde ante una situación provocada por años de arrogancia y negación del problema por parte del Gobierno regional⁴¹.

En cuanto a las actuaciones previstas a corto plazo, con un tiempo de ejecución de un mes, destaca la propuesta de realización de pruebas piloto de sistemas de oxigenación del Mar Menor para episodios locales de anoxia como el sufrido el pasado mes de octubre, así como el establecimiento de un sistema de monitorización continua de parámetros ambientales y ecológicos del Mar Menor, intercambio hidrodinámico y diseño de un modelo operativo predictivo de la evolución de la laguna asociado a los parámetros atmosféricos. Una

La plataforma Pacto por el Mar Menor NO recibe ninguna subvención NI cuotas de integrantes con el fin de mantener su independencia y libertad.

³⁹ ElDigitalCartagena, Pacto por el Mar Menor rechaza las medidas del Gobierno Regional para el Mar Menor por “insuficientes, ineficaces e innecesarias”, 9 de noviembre de 2019, disponible en:

<<https://www.eldigitalcartagena.info/pacto-por-el-mar-menor-rechaza-las-medidas-del-gobierno-regional-para-el-mar-menor-por-insuficientes-ineficaces-e-innecesarias/>> (cit).

⁴⁰ *ibídem*

⁴¹ [http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=105253&IDTIPO=10&RASTRO=c\\$m122,70&PORCANALRSS=1](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=105253&IDTIPO=10&RASTRO=c$m122,70&PORCANALRSS=1)

medida que parece arriesgada si tenemos en cuenta la composición en nutrientes y metales pesados de los fangos. Como señala Pacto por el Mar Menor, “estas pruebas pueden producir una alteración de los equilibrios biogeoquímicos y una recontaminación en la columna de agua, no podemos permitir que utilicen el Mar Menor como laboratorio experimental”⁴².

A las anteriores se suman otro conjunto de iniciativas, con un plazo de ejecución de seis meses, entre las que se encuentran la ampliación de los trabajos de limpieza y de retirada de biomasa de la ribera y playas del Mar Menor, así como de barcos varados. Para ello se contará, según informa la CARM, con veinte operarios en tierra dotados de maquinaria y material de trabajo, cuatro personas en el mar, seguimiento biológico de las actuaciones y gestión de los residuos. Como puede comprobarse, se insiste en la limpieza de fangos de las playas. Es obvio que esta limpieza es necesaria en algunos lugares puntuales del Mar Menor que se hallan especialmente afectados, si bien, no se trata de una prioridad, en el sentido de que no ofrece una solución real limitándose a lo superficial. Una solución aparente que pueden generar de nuevo una confusión en el estado real de la laguna.

Junto a esta medida, destaca la ejecución de una batería de sondeos de investigación en la ribera del Mar Menor, con la finalidad de determinar si existe agua de buena calidad del propio mar en el acuífero cuaternario (a unos 50 metros de profundidad) que pueda emplearse en caso de episodios de anoxia para oxigenar; o el proyecto de rehabilitación de las salinas de Marchamalo, con la finalidad tanto de que sirvan de refugio para especies singulares clave del Mar Menor, como para poder usarlas para su oxigenación en caso de ser preciso. Esta medida ha sido duramente criticada. Pacto por el Mar Menor señala que, “la búsqueda de aguas «limpias» de mar en el acuífero es la medida, si cabe, más absurda, inútil e inverosímil. Como si de una transfusión de sangre a la desesperada pudiera limpiar un enfermo al que le llegan contaminantes a diario. Suponiendo que existiese esa agua, lo cual es dudoso,

⁴² ElDigitalCartagena, Pacto por el Mar Menor rechaza las medidas del Gobierno Regional para el Mar Menor por “insuficientes, ineficaces e innecesarias”, 9 de noviembre de 2019, (cit.)

consistiría en diluir los contaminantes no en impedir que estos lleguen al Mar Menor, otra negación profunda del problema”⁴³.

Por último, se apuesta por medidas con un plazo de ejecución de 24 meses, como el diseño y ensayo de un banco de filtradores autóctonos del Mar Menor, o la puesta en marcha de instalaciones de desnitrificación mediante astillas de madera de cítricos en las ramblas del Albuñón y Miranda y en el canal de drenaje D7, y que servirá también para el tratamiento de las aguas de surgencia del acuífero cuaternario en esta zona antes de su entrada al Mar Menor.

En definitiva, donde unos ven “un conjunto de medidas que reitera el compromiso del Gobierno regional con el Mar Menor y su recuperación, que van a permitir mejorar su estado y poder actuar ante situaciones de emergencia”. Otros entienden que se trata de “parches que no solucionan el problema en origen y un derroche económico para continuar engañándonos y encubriendo, con dinero público, a un sector privado que no se ha responsabilizado de su impacto ambiental. Medidas de segunda que nada tienen que ver con la recuperación de un enfermo sino más bien con el maquillaje de un muerto”⁴⁴.

2.5. Nueva investigación de la Fiscalía: la macro-causa del Mar Menor

A partir del 12 de octubre de 2019 ha sido imposible recibir una buena noticia sobre el Mar Menor. Con la retirada del de tres toneladas de peces muertos por asfixia parece haberse retirado también cualquier tipo de confianza en una correcta gestión de la laguna. “Lo que ha ocurrido en el Mar Menor es un desastre ambiental. Cadáveres de peces, crustáceos... por todos los sitios, es la fase extrema donde pensábamos que no íbamos a llegar, pues aquí estamos”, lamentaba Juan Manuel Ruiz, científico titular del Instituto Español de Oceanografía (IEO) y experto en este singular espacio⁴⁵.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ ElDigitalCartagena, Pacto por el Mar Menor rechaza las medidas del Gobierno Regional para el Mar Menor por “insuficientes, ineficaces e innecesarias”, 9 de noviembre de 2019, (cit).

⁴⁵ SÁNCHEZ. E. / VADILLO, V., “El mar Menor, en la UVI”, *El País*, 15 de octubre de 2019, (cit.)

La gravedad de los hechos ha dado pie a una nueva investigación por parte de la Fiscalía de Medio Ambiente de la Región de Murcia para depurar responsabilidades en la crisis medioambiental vivida en el Mar Menor. Esta deberá sumarse a las causas ya existentes entorno a la contaminación de la laguna. Debemos recordar aquí que, Díaz Manzanera, actual Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, presentó en 2017 una macro-querrela en la que acusaba a treinta y cuatro políticos, funcionarios, empresarios y agricultores de haber sido “perfectamente conscientes”, durante al menos quince años, de que la “desmesurada e incontrolada” actividad agrícola de la zona estaba provocando un deterioro del Mar Menor “difícilmente reversible” sin hacer nada para evitarlo⁴⁶. En este sentido el Fiscal señalaba que, “en los Planes Hidrológicos de la Cuenca del Segura: de 1998, de 2009-2015 y el 2015-2021 se reconoce la situación de contaminación por nitratos derivados de la agricultura en el dominio público hidráulico: fundamentalmente la rambla del Albuñón, del acuífero Cuaternario y del MM. Pues bien, pese al alto nivel de protección ambiental que tiene el Mar Menor y su entorno, y pese al amplísimo régimen jurídico de regulación y protección mencionado, sorprendentemente y de forma reiterada a lo largo de los al menos últimos 15 años, ni se ha protegido el Mar Menor en los términos exigidos, ni se ha cumplido la normativa descrita en muchos supuestos: ni por los que han ejercido la principal actividad agrícola contaminante, ni sobre todo, por las máximas autoridades competentes en velar por su correcta aplicación, tal y como se explica a lo largo de este escrito”⁴⁷. Recuperamos aquí una de las ideas expuestas al inicio de esta crónica, la de que aquellos que pretenden imputar la responsabilidad de lo acontecido a la DANA lo hacen con un ánimo torticero, obviando una realidad innegable de tiempo atrás. La pregunta que hay que hacerse es por qué.

⁴⁶ La causa recayó en el juzgado de Instrucción número 2 de Murcia, que decidió a finales de febrero de 2018 dividir la causa en 26 partes diferentes. El pasado mes de abril tuvo lugar uno de los episodios más llamativos relacionados con esta investigación: la Guardia Civil clausuraba medio centenar de desalobradoras que estaban funcionando de manera ilegal, extrayendo salmueras de las aguas del acuífero Cuaternario, que atraviesa el Campo de Cartagena, una práctica prohibida por ley para evitar nuevos vertidos agrícolas a la laguna

⁴⁷ Fiscalía Superior de la C. A. de la Región de Murcia (diligencias de investigación núm. 74/16). Denuncia de diciembre de 2017. pág.8.

Realmente llamativo resulta que esta crónica pueda cerrarse con unas palabras que pertenecen a la denuncia presentada por la Fiscalía en 2017, lo que demuestra que, pese al tiempo transcurrido, las mismas resultan de plena actualidad. “La realidad generada por todo lo relatado a lo largo de este escrito, se puede considerar caótica o nefasta desde el aspecto medioambiental, tanto para el Mar Menor como para el acuífero, y, por ende, para todo el ecosistema, situación que parece venir derivada de una postura generalizada de no querer asumir ni resolver un problema desde su origen, pese a ser conocedores de que iba a llegar más pronto que tarde. La problemática se ha desbordado hasta tal punto que hay que reconocer, lamentablemente, que es de muy difícil solución ambiental, tornándose hartamente complicada la recuperación de este hábitat único. Y, además, que esta región tiene que “esperar al año 2027”, para “intentar” conseguir un “buen estado ecológico y químico del Mar Menor”.⁴⁸

Lo único que sí está claro es que esto no debería quedarse en una explicación oficial por parte de los políticos.

⁴⁸ *Ibíd.*, pág. 23.

