

**VALORACIÓN
DE LA LEY DE
PROTECCIÓN INTEGRAL
DEL MAR MENOR**



VALORACION DE LA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL MAR MENOR

Este documento, suscrito por las organizaciones integrantes de la Plataforma SOS Mar Menor, presenta una valoración de Ecologistas en Acción del Decreto-Ley Nº 2/2019 de Protección Integral del Mar Menor aprobado por el gobierno regional el pasado 26 de diciembre de 2019.

A pesar que en su exposición de motivos se incide en que *“Una norma de ámbito territorial limitado como ésta, aunque se conciba con un enfoque global o integral, únicamente debe introducir en el sistema normativo aquellas particularidades que resultan justificadas en razón del objeto específico que persigue: la protección y recuperación del estado ambiental del Mar Menor y de sus servicios ecosistémicos”*, este Decreto-Ley queda muy lejos de las intenciones expuestas en su preámbulo, no siendo nada ambicioso en su desarrollo. Es más, podemos decir que en muchos aspectos va un paso por detrás de la normativa vigente e incluso llega a derogar legislación más proteccionista, como es el caso de la *Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor*.

La Ley 1/2018, nació estigmatizada por el gobierno regional y por los representantes de las principales organizaciones agrarias, que desde el primer momento la calificaron como desastrosa para los intereses de la agroindustria, organizaciones que han presionado al gobierno regional de tal forma que incluso llegó a editar una *Guía de Interpretación* de dicha Ley que minimizaba las principales obligaciones que de la misma se derivan. El gobierno regional no ha velado por el cumplimiento de la citada ley y finalmente la ha derogado con el presente Decreto-Ley, cuyos principales contenidos y carencias se exponen a continuación.

1. Acerca de la regulación de las actividades agrarias en la cuenca del Mar Menor

1.1. *Valoración de la Ley de Protección Integral del Mar Menor y comparación con la Ley de Medidas Urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor*

La Ley del Mar Menor incluye 34 artículos relativos a las actividades agrarias y ganaderas. De ellos, ocho artículos recogen ciertas mejoras menores, en concreto nuevas exigencias de información y control relativas al volumen de agua utilizada (art. 32), la figura del operador agroambiental en las explotaciones agrarias (art. 46), el control del movimiento de las deyecciones ganaderas (art. 58), algunos condicionantes adicionales relativos a la rotación de cultivos (art. 39) y la gestión de los plásticos agrícolas (art. 45), la obligación de implantar una cubierta vegetal en los cultivos abandonados más de un año (artículo 44), aunque su incidencia será escasa puesto que los procesos de abandono de cultivos en el Campo de Cartagena son muy marginales, la prohibición en la zona 1 de nuevas instalaciones porcinas (art.55) y del uso de fertilizantes en la banda de 500 m. más cercana al borde la laguna (art.29). Con respecto a la prohibición de nuevas instalaciones porcinas en la zona 1, su efecto es muy menor porque dicha zona representa aproximadamente el 10% de la cuenca, no existiendo limitación alguna para nuevas instalaciones porcinas en la zona 2, que abarca el 90% de la cuenca, a lo que hay que añadir que se permite cierta ampliación de las instalaciones ya existentes en la zona 1 y además en la disposición final sexta se especifica que en dos años la Consejería revisará si se mantiene o se levanta la prohibición de nueva explotaciones porcinas en la zona 1. Finalmente en cuanto a la prohibición de fertilizantes en la banda de 500 m, su incidencia real es mínima, puesto que en dicha banda, que presenta una elevada saturación urbanística y de infraestructuras, los cultivos activos ocupan unos pocos cientos de hectáreas, lo que no representa ni el 1% del regadío total de la cuenca del Mar Menor. Teniendo en cuenta que todo el regadío de la cuenca interviene en la exportación de nutrientes procedentes de los fertilizantes agrícolas, la exclusión de ese 1% es irrelevante.

Otros dieciséis artículos se refieren a determinaciones ya recogidas por la normativa vigente, incluyendo algunos de los contenidos de la Ley de Medidas Urgentes que ahora se deroga. Pero lo verdaderamente relevante es el importante paso atrás respecto a la Ley de Medidas Urgentes que representan tanto diez de los artículos de la presente Ley como algunos de los artículos de la Ley de Medidas Urgentes que han quedado derogados y no recogidos en esta Ley. Estos importantes retrocesos son los siguientes:

- **Se define una cuenca vertiente reducida en extremo.** La Ley de Medidas Urgentes interpretaba correctamente el concepto de cuenca vertiente, que no es otro que el concepto hidrológico de la misma: la superficie cuyas

eskorrentías vierten a la laguna del Mar Menor. Sin embargo el art. 15 de esta Ley define como “cuenca vertiente” tan sólo la zona 1, la cual sólo representa un 10% de la cuenca del Mar Menor. De ninguna manera puede entenderse como cuenca vertiente una parte, además pequeña, de la misma, por lo que dicha denominación es no sólo incorrecta sino también engañosa, porque induce a pensar que se está actuando en el conjunto de la cuenca, cuando en realidad sólo se está actuando en una pequeña parte de la misma.

- **Se elimina la prohibición de nuevos regadíos.** La Ley de Medidas Urgentes prohibía, sin paliativos, nuevas superficies de regadío en la cuenca del Mar Menor. Sin embargo los artículos 28 y 33 de esta Ley eliminan esta clara prohibición de cualquier nuevo regadío, en base a las competencias autonómicas y una acción proactiva de la Comunidad Autónoma, que ahora se limitará a exigir a la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) la restitución a su estado previo de los regadíos cesados o prohibidos por la CHS por no tener derechos de aguas. Esto constituye una importante dejación de funciones puesto que CHS es competente en materia de derechos de aguas pero la competente en materia de regadíos y de velar por la legalidad de los mismos es la Comunidad Autónoma. Por ello la restitución de los perímetros ilegales a su estado natural es obligación autonómica y no una demanda a exigir a otras administraciones, en este caso a CHS. Además y por si fuera poco, la Comunidad Autónoma se reserva la posibilidad de no eliminar el regadío ilegal si favorece la retención de agua de lluvia o disminuye el riesgo de eskorrentía, erosión y lixiviación. Además del contrasentido de permitir regadíos ilegales o ilegalizados, resulta altamente cuestionable que un regadío contribuya más que su estado anterior (natural o seco) a reducir la eskorrentía, la erosión o la lixiviación, puesto que está más que acreditado que es la transformación a regadío la que incrementa de forma notable las tasas de eskorrentía, de erosión y de lixiviación.
- **El Código de Buenas Prácticas Agrarias deja de ser obligatorio en la cuenca del Mar Menor.** El artículo 12 de la Ley de Medidas Urgentes declaraba obligatorio el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia en toda la cuenca del Mar Menor, pero ahora este Código deja de tener rango de ley en el Mar Menor y sólo es obligatorio en el Mar Menor hasta que se apruebe un Programa de Actuación en aplicación de la declaración de Zona Vulnerable a la Contaminación por Nitratos específico para la cuenca del Mar Menor, el cual debe estar aprobado en breve. Hay que tener en cuenta que estos Programas de Actuación se vienen elaborando y actualizando periódicamente y sus disposiciones, que no tienen carácter de ley, no son permanentes, por lo que en materia de cumplimientos obligatorios de buenas prácticas agrarias, se trata de un retroceso importante.
- **La agricultura ecológica deja de ser referente como modelo agrario en la cuenca del Mar Menor.** La Ley de Medidas Urgentes señalaba en su artículo 6.3. que se primaría la progresiva transformación de la actividad agrícola hacia la producción ecológica en el ámbito de la cuenca del Mar Menor. Sin embargo

dicho referente desaparece en esta Ley, que en su artículo 27 lo sustituye por un mero orden de preferencias en el que figuran también los invernaderos con recirculación de nutrientes e incluso la denominada “agricultura sostenible de precisión”, entendiendo por tal la que aplica los artículos de esta Ley, incluyendo las pequeñas restricciones adicionales de la zona 1 (como se aclara en el artículo 50.1). Con ello se renuncia a la ambición en el cambio de modelo productivo agrario.

- **Se elimina la implementación obligatoria de un sistema de reducción de nitratos por parte de los titulares de las desalobradoras.** El artículo 13 de la Ley de Medidas Urgentes establecía que la autorización para el vertido de los residuos procedentes de la desalobración por parte de la Administración Autonómica estará supeditada a la aplicación de sistemas de reducción de nitratos, cuya eficacia deberá ser previamente verificada. La Ley de Medidas Urgentes señalaba que será responsabilidad del propietario de cada planta desalobradoras la implementación del sistema de eliminación de nutrientes de su elección. Este artículo suponía un gran avance, porque perseguía la eliminación en origen de la contaminación, es decir a pie de desalobradoras, lo cual resulta mucho más eficaz que a final de tubería como se pretendía hacer con el proyecto de Vertido Cero (grandes instalaciones de recogida de salmueras y tratamiento centralizado de las mismas en las proximidades del Mar Menor y el Mediterráneo, con todos los riesgos que ello implica). Además, hacía responsable al contaminador de la obligación de no contaminar, incluyendo los costes del tratamiento de las salmueras en origen. Con la eliminación de este artículo el gobierno regional da un importante paso atrás y, en relación con la desalobración, parece optar por infraestructuras públicas de final de tubería de dudosa eficacia, elevados riesgos y basados en una cuantiosa financiación pública, rompiendo los principios de quien contamina paga y de equidad social.
- **Se desvirtúan y minimizan las obligaciones relativas a las estructuras vegetales de conservación.** El artículo 36.3 de esta Ley permite que en la zona 2 (90% de la cuenca) en pendientes inferiores al 1%, lo que supone una extensión considerable, las barreras vegetales se puedan sustituir por bancales o caballones, los cuales no tienen utilidad alguna en la retención de nutrientes. Además en el Anexo técnico para la implementación de estas estructuras vegetales (en los casos en los que se haga), se cambian algunos aspectos, restando efectividad a tales estructuras vegetales. Por ejemplo se añade el almendro como posible especie a utilizar en estas estructuras vegetales, pese a que no tiene un papel relevante en la retención y eliminación de nutrientes y no se trata de una especie silvestre autóctona, lo que desvirtúa considerablemente la naturaleza y funciones de estas barreras vegetales. Además, eliminan las recomendaciones técnicas para asegurar una buena barrera vegetal y con la diversidad adecuada de especies y eliminan también la recomendación de reparcelación parcial de las grandes explotaciones para poder disponer las barreras vegetales y permitir la reorientación del cultivo en sentido perpendicular a los flujos de las escorrentías. En el caso de nuevos

regadíos regularizados en los últimos Planes de Cuenca y que se correspondieran con cultivos herbáceos u hortícolas, La Ley de Medidas Urgentes establecía como obligatoria la reparcelación para recuperar las pendientes mediante pequeños abancalamientos con el fin de facilitar la infiltración del agua de lluvia y escorrentía, obligación que desaparece con esta Ley.

- ***Se desvirtúa y minimiza la dedicación del 5% de las explotaciones agrarias a sistemas de retención de nutrientes.*** La Ley deja enormemente desvirtuada la obligación de dedicar el 5% de la superficie de cada explotación agrícola a sistemas de retención de nutrientes, porque según el artículo 37.3 de esta Ley las explotaciones que dispongan de embalse de recogida de escorrentías podrán computar como sistema de retención de nutrientes toda la superficie que drene hacia dicho embalse. Sin embargo la mera recogida de tales aguas no garantiza la retención y eliminación de sus nutrientes y además no se incide en los nutrientes que percolan y se mueven de forma subsuperficial, por lo que no se justifica que toda la superficie que drene hacia cierto embalse compute como superficie de retención de nutrientes. Igualmente según el artículo 37.4 también computarán las superficies de invernaderos que recojan agua de lluvia de sus cubiertas plásticas, pese a que la recogida de agua de lluvia en los invernaderos no tiene nada que ver con la lixiviación de nutrientes desde los invernaderos ni con la retención y eliminación de los mismos.
- ***Se desvirtúan y minimizan las obligaciones del laboreo siguiendo las curvas de nivel.*** El artículo 38.1 permite no cumplir con la obligación de laboreo siguiendo las curvas de nivel en vaguadas, divisorias de aguas, límites de parcelas u otras circunstancias que lo justifiquen, lo que en la práctica permite incumplir con dicha obligación en casi cualquier circunstancia.
- ***Se atribuye incorrectamente los riesgos de lixiviación a la calidad del agua usada, cuya alta calidad se demanda a la CHS, en lugar de reconocer que los riesgos de lixiviación de nutrientes dependen de la cantidad y tipo de fertilizantes aportados y del modo de gestión de los mismos, todo ello de competencia autonómica.*** El artículo 47 atribuye los riesgos de lixiviación a la calidad del agua usada, cuando en realidad depende del tipo, cantidad y régimen de aportación de los fertilizantes usados, lo que supone una dejación de las funciones y responsabilidades propias que de forma incorrecta y engañosa se atribuyen a otras administraciones. En este artículo se demanda a la CHS que aporte el agua de mayor calidad para el regadío, cuando la gestión de los usos del agua en función de su calidad debe obedecer a un conjunto mucho más amplio y complejo de criterios y desde luego el agua de mayor calidad debe destinarse a abastecimiento, no a regadío. Además, la asignación del agua en cantidad y calidad para los diferentes usos, incluidos los agrarios es competencia exclusiva de la CHS, por lo que este artículo podría estar excediendo las competencias autonómicas.

- **Se elimina la prohibición de utilizar fertilizantes de solubilidad alta, de gran poder contaminante.** La Ley de Medidas Urgentes prohibía el uso de fertilizantes de solubilidad alta y potencialmente contaminantes (sin inhibidores de nitrificación o que no sean de liberación lenta), particularmente nitrato amónico, nitrato de calcio y urea, a excepción de los invernaderos con recirculación de agua. Sin embargo ahora se permite el uso de nitrato amónico y nitrato cálcico, altamente solubles y de gran potencial contaminante.
- **Se minimizan las limitaciones al uso de estiércoles y otros fertilizantes orgánicos.** Los artículos 42 y 52 de esta Ley suponen un paso atrás respecto a las limitaciones que la Ley de Medidas Urgentes introdujo en el uso de estiércoles y fertilizantes orgánicos. Así, el apilamiento temporal de estiércol, que en la Ley de Medidas Urgentes estaba limitado a 72 horas sin excepciones, ahora se amplía a 15 días si se cuenta con sistemas que eviten la lixiviación y están a más de 500 m. de casas o colegios. Además, la prohibición introducida en la Ley de Medidas Urgentes de aplicar en la zona 1 estiércol y lodos con más 3% de N en todo el verano queda ahora reducida a prohibir dicha aplicación en los fines de semana (viernes a domingo) de verano. Este levantamiento de la prohibición constituye un importante paso atrás no sólo a nivel ambiental (más exportación de nutrientes) sino también a nivel social, por el impacto directo en la calidad de vida de las poblaciones del entorno, tanto residentes como visitantes. No hay justificación alguna para que la limitación del uso de estiércoles se aplique sólo a los fines de semana, cuando la zona 1 alberga núcleos poblacionales con una población residente muy importante y además en verano se añade una gran población estacional, la cual permanece a lo largo de toda la temporada estival, no sólo durante los fines de semana.

Como valoración final, si se consideran los artículos referidos a la actividad agrícola (artículo 15, artículos 26-54) y ganadera (artículos 55-58), los artículos derogados de la Ley de Medidas Urgentes y cuyos contenidos no tienen una temática equivalente en esta Ley, así como el cambio en el Anexo técnico en alguno de sus puntos, resulta que de los 38 ítems (34 artículos de esta Ley, 3 artículos derogados de la Ley de Medidas Urgentes y sin equivalencia en esta Ley y Anexo técnico), el 42% de los ítems de esta Ley se refieren a contenidos ya recogidos en normativas anteriores, básicamente la Ley de Medidas Urgentes, el 21% se refiere a avances menores, por incidir muy marginalmente en la actividad o por exigirse en una proporción pequeña del conjunto de la cuenca y el 37% de los ítems se refieren a retrocesos significativos con respecto a lo aprobado en la ahora derogada Ley de Medidas Urgentes. No cabe duda por tanto que en el ámbito de la regulación de las actividades agrarias, que son las principales responsables de la exportación de nutrientes, de la crisis eutrófica y del actual colapso ecológico que sufre la laguna del Mar Menor, la Ley de Protección Integral del Mar Menor constituye un considerable paso atrás, al derogar la Ley de Medidas Urgentes y los elementos más sustanciales de la misma para avanzar hacia la reconversión ambiental del modelo productivo agrario del Campo de Cartagena, con el fin de hacerlo más sostenible y compatible con la recuperación del buen estado ecológico de la laguna.

1.2. Propuestas de Ecologistas en Acción para una reconversión ambiental del modelo productivo agrario en la cuenca del Mar Menor

1. La primera propuesta es anular la derogación de la Ley de Medidas Urgentes del Mar Menor. La Ley Integral debería remitirse, en lo relativo a las actividades agrarias, a dicha Ley de Medidas Urgentes.
2. Debe incorporarse al registro de explotaciones agrarias una auditoría ambiental de todas las superficies regadas actualmente e información de las regadas en los últimos 25 años (1995-2020), donde se detalle todas las características ambientales de interés (tipos de cultivo y producciones anuales, consumo de agua, procedencia y legalidad de las concesiones, registro de eventuales infracciones, sometimiento a EIA de nuevas superficies, ayudas europeas y objetivos de ecocondicionalidad y cumplimiento de los mismos, facturación de abonos, consumo energético, etc).
3. Esta auditoría deberá estar acabada en 3 años y alimentará la hoja de ruta del Plan de Ordenación Agraria del Campo de Cartagena, donde se establecerán los límites absolutos de superficies regadas, en sus diferentes tipologías y se identificarán los perímetros que han de ser eliminados por no respetar la normativa vigente tanto en materia de aguas como en materia de medio ambiente, incluyendo la Declaración de Impacto Ambiental en los casos exigibles. La auditoría ha de ser realizada de forma coordinada por parte tanto de la CHS (competente en la concesión de derechos de uso del agua) como por parte de la Comunidad Autónoma (competente en todo lo relativo al control de la actividad del regadío y en la aplicación de las normativas ambientales).
4. Restauración del estado original (secano o vegetación natural) de las superficies eliminadas de regadío.
5. Creación de una Banda Perimetral de Protección del Mar Menor, con una anchura media de al menos dos kilómetros, con eliminación de todas las superficies de regadío, de las instalaciones intensivas ganaderas y de las instalaciones de almacenamiento y manipulación de deyecciones ganaderas. Las superficies actualmente ocupadas por regadío y otras actividades agrarias intensivas han de destinarse a la recuperación de superficies de humedal natural, la creación de bandas y manchas de vegetación natural y otras infraestructuras verdes, el establecimiento de corredores ecológicos y la recuperación de los paisajes tradicionales de secano.
6. En los regadíos situados en el resto de la cuenca, hay que establecer valores de obligado cumplimiento y más exigentes respecto a la normativa actual, en relación con la aportación de fertilizantes (cantidades y tipos de fertilizantes) y de pesticidas, incluyendo valores límite de contenido de nutrientes y de contenido de pesticidas en los lixiviados a escala de parcela o explotación

agraria, sujetos a inspección empírica independiente y a sanciones ejemplares en caso de incumplimiento.

7. En el caso de los invernaderos, se debe establecer de forma obligatoria su reconversión a sistemas de ciclo cerrado, que impiden cualquier tipo de lixiviación de nutrientes y pesticidas. De hecho, los invernaderos de circuito cerrado son obligatorios en toda Holanda y en Almería hay ya muchos invernaderos de este tipo.
8. Prohibición sin excepciones de nuevas instalaciones porcinas u otras instalaciones ganaderas intensivas y de cualquier tipo de ampliación de las actuales. Elaboración de un plan para la adecuación ambiental de todas las instalaciones ganaderas existentes, con incorporación de estándares más exigentes que la normativa vigente, en correspondencia con la gravedad y extrema vulnerabilidad del estado del Mar Menor.
9. Prohibición sin excepciones de la aplicación de purines en toda la cuenca del Mar Menor.
10. En aplicación de quien contamina paga y de lo establecido por la Directiva Marco del Agua, de recuperación de costes incluidos los ambientales, se ha de imponer una tasa por contaminación ambiental para toda actividad agraria y ganadera en la cuenca, cuyos detalles se describen en un apartado posterior de este documento.

2. Acerca de la regulación territorial y urbanística

2.1. Valoración de la regulación territorial y urbanística de la Ley

En el título de esta Ley aparece la palabra integral, por lo que cabía esperar de la misma un tratamiento más extenso e intenso de los distintos ámbitos sectoriales que inciden en el Mar Menor, donde además de las actividades agrarias hay que destacar en especial la ordenación territorial y urbanística. Sin embargo la Ley dedica a estos aspectos una escasa atención y además lo hace con una ambición aún menor. De los cinco artículos sobre ordenación territorial y paisajística, los cuales contienen también algunas cuestiones de carácter urbanístico, tres se limitan a repetir contenidos que ya existían en la normativa vigente e instrumentos de planificación ya existentes (como la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras). Tan sólo uno de los artículos se podría considerar un cierto avance, pero en la práctica su incidencia es enormemente limitada. Se trata del artículo 16, que en su punto 1 establece una moratoria para nuevos desarrollos urbanísticos en la zona 1. El alcance de esta moratoria es limitado en primer lugar por el corto periodo temporal en el que se aplica (5 años como máximo o hasta que se cuente con el Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor, coincidente con la zona 1), en segundo lugar por referirse exclusivamente a la zona 1 (lo que representa en torno a un 10% de la superficie total de la cuenca), en tercer lugar por no aplicarse a la ampliación de los cascos urbanos existentes en dicha zona 1 y en cuarto lugar por no aplicarse tampoco a cualquier proyecto urbanístico que cuente con una aprobación inicial. Dado que la zona 1 cuenta ya con una elevada saturación urbanística, cabe plantearse sobre qué espacios se está limitando realmente la transformación urbanística, si descontamos los cascos urbanos existentes y sus ampliaciones, las infraestructuras existentes, los proyectos urbanísticos que cuenten con alguna aprobación inicial y los espacios que están protegidos y sobre los que no caben expectativas urbanísticas. Además, este artículo en su punto 16.5 establece que la moratoria no será aplicable a actuaciones de interés regional, proyectos declarados de interés turístico o proyectos estratégicos en los que se acredite su no afección al Mar Menor, lo que abre la puerta a virtualmente cualquier tipo de proyecto urbano-turístico, que ni siquiera quedan expresamente prohibidos en zonas inundables. En definitiva, esta moratoria no sólo es temporal y espacialmente limitada, sino también de una efectividad real prácticamente nula porque apenas quedan superficies en la zona 1 donde dicha moratoria vaya a tener un impacto real.

Pero además de no suponer avance alguno con respecto a la normativa e instrumentos de planificación ya existentes, esta Ley contiene algunas determinaciones que no sólo no reducen la elevada presión urbanística ya existente sino que la pueden incrementar. Se trata del artículo 15, relativo al Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor, el cual regirá la ordenación territorial y urbanística de la zona 1 una vez superada la

moratoria temporal que establece el artículo 16. Este plan de ordenación territorial no aparece detallado, pero se adelantan sus contenidos mínimos, en los que se incluyen actuaciones estratégicas y estructurantes (15.3.c), se prevé la posibilidad de nuevos desarrollos urbanísticos, en los que se limitará a regular densidades (15.3.d) y, de forma especialmente preocupante, el plan de ordenación favorecerá la creación de equipamientos hoteleros y turísticos y oferta de servicios para rebajar la estacionalidad de la demanda (15.3.i), de forma que esta Ley y el plan de ordenación que a corto plazo prevé elaborar para la zona 1 no sólo no van a reducir la presión urbanística en el entorno del Mar Menor sino que claramente aumentarán dicha presión con nuevos equipamientos hoteleros, turísticos y oferta de servicios en una zona ya claramente muy sobresaturada por los usos urbano-turísticos.

2.2. Algunas propuestas para avanzar en la ordenación territorial y urbanística en el entorno del Mar Menor y en su cuenca

1. En primer lugar, el Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor debe incluir como ámbito la propia cuenca vertiente, lo que supone algo más de 120.000 hectáreas, sin limitarse a la denominada en este Plan como zona 1, que representa en torno al 10% de la superficie total de la cuenca (unas 13.000 hectáreas, con una media de 3 km respecto a la ribera, excluyendo La Manga). Un ámbito tan reducido en la ordenación hace prácticamente inútil dicho instrumento.
2. El Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor debe excluir nuevos desarrollos urbanísticos en el conjunto de la cuenca (nuevas urbanizaciones), así como proceder a la des-calificación de los suelos urbanos y urbanizables ya existentes pero no construidos (lo que se denomina reciclaje de suelo) hasta el límite que la normativa vigente permita sin derechos de indemnización (indemnización que tan sólo corresponde en fases muy avanzadas del proyecto de urbanización). Los espacios des-calificados han de pasar de nuevo a suelos no urbanizables. Tan sólo se debe permitir un cierto crecimiento de los cascos urbanos consolidados, de acuerdo con los puntos siguientes.
3. Los Planes Generales Municipales de Ordenación deben ser revisados obligatoriamente en el marco de la cuenca vertiente física del Mar Menor (todo San Pedro, San Javier, Los Alcazares, Torre Pacheco, Fuente Álamo, y gran parte de Cartagena y una parte de Murcia), en el plazo de 3 años, al objeto de adaptarse al Cambio Global. Esta adaptación al Cambio Global incluye tres grandes ejes interconectados: a) la reducción de las presiones sobre el Mar Menor; b) la adaptación al cambio climático y c) la reducción de los daños por inundaciones. Para ello en los planes generales de dichos municipios debe incluirse un plan de adaptación al cambio global que incluya, entre otras, las siguientes medidas: i) Aplicación de Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS) tanto en las nuevas construcciones y desarrollos como, hasta donde sea posible, en los espacios urbanos ya existentes. Las

medidas de los SUDS incluyen la permeabilización de firmes y otros sustratos sellados, zanjas inundables, la creación de jardines de lluvia y otro tipo de espacios multifuncionales diseñados como espacios inundables. ii) Realización de un censo de viviendas y equipamientos en zonas de riesgo elevado, particularmente en casos de elevada vulnerabilidad social (colegios, centros sanitarios, residencias de mayores, viviendas de grupos poblacionales desfavorecidos, etc), con el fin de identificar los casos prioritarios para proceder a su traslado, contando con las medidas y ayudas públicas que sean necesarias. iii) renaturalización urbana, con incremento de las superficies verdes, para mejorar el confort climático y adaptarse al cambio climático; iv) adaptación específica en las áreas litorales a los riesgos derivados del cambio climático; v) Mejora del saneamiento para evitar la infiltración salina en las aguas residuales y facilitar su adecuada gestión.

4. Incorporación en los planes municipales de la propuesta de infraestructuras verdes estratégicas a escala territorial que se derivará del Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor, infraestructuras a las que podrán incorporarse otras exclusivamente municipales.
5. Durante el plazo de tres años y el requerido para la tramitación de los nuevos planes generales, no podrá permitirse el crecimiento vegetativo de los núcleos consolidados, a excepción de un 0.5% (no más de unas 500-700 viviendas anuales en toda la cuenca) en ámbito estrictamente urbano. Los crecimientos posteriores a la aprobación de los planes municipales se referirán exclusivamente a los cascos urbanos consolidados estarán condicionados por la ambición ambiental de los planes revisados, de forma que tales crecimientos urbanos han de ser proporcionales al grado de consecución de los objetivos para la adaptación del municipio al cambio global (protección del Mar Menor, cambio climático, inundaciones).

3. Gestión natural y ambiental

3.1. Valoración de la regulación relativa a gestión natural y ambiental

Esta Ley dedica tan sólo tres artículos (del 18 al 20) a la gestión del medio natural, en los que no se realizan avances respecto a la normativa e instrumentos de planificación ya existentes. Estos tres breves artículos se limitan a recoger determinaciones que ya existen, en concreto el Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos del Mar Menor y la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia (PGI), la posibilidad de realizar en colaboración con otras administraciones proyectos de restauración hidrológico-forestal (cuyos efectos ambientales pueden ser tanto positivos como negativos, en función de cómo se realicen) o la prohibición de transformar espacios forestales excepto para proyectos de interés general. En la práctica la incidencia de esta prohibición es mínima, si es que existe, teniendo en cuenta que la mayor parte de los espacios forestales cuentan ya con alguna figura de protección regional o municipal, como formar parte de algún espacio protegido o ser un monte de utilidad pública.

Pero lo más relevante no es lo que esta Ley incluye en protección y gestión del medio natural, sino lo que no incluye y constituyen grandes carencias de la misma:

- A excepción de los humedales del Inventario Nacional que permanecen sin proteger y que protege, si bien no de forma completa, la Disposición Adicional Primera, esta Ley no propone ampliaciones de calado de la superficie protegida actual.
- No hay ni una sola norma adicional de protección de la naturaleza de carácter zonal, como la recuperación de humedales, la renaturalización de vías pecuarias y cauces, el establecimiento de corredores ecológicos o la creación de otras infraestructuras verdes. En particular no prevé la implementación de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBT) en el conjunto de la cuenca, para complementar los sistemas de retención de nutrientes a escala de explotación agraria.
- No hay ni una sola norma adicional de protección de la naturaleza de carácter transversal, como un condicionamiento ambiental de los usos prohibidos y permitidos en las distintas categorías, con normas más exigentes respecto a la situación actual, la ampliación de supuestos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental relacionados con el medio natural o el establecimiento de umbrales más exigentes en los proyectos ya incluidos en los procedimientos de EIA.

De igual forma, los cinco artículos dedicados a los aspectos relativos a la gestión ambiental (del 21 al 25) se limitan a abordar los vertidos e incluso en este ámbito restringido no aportan avance alguno respecto a lo ya existente en materia de control de vertidos al Mar Menor y gestión de aguas pluviales. Es más, en relación con los Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS), esta Ley no sólo no avanza sino que retrocede respecto a la Ley de Medidas Urgentes, donde las redes separativas (para residuales y para aguas pluviales) y los SUDS debían ser integrados en las redes de saneamiento de los ayuntamientos para evitar su vertido al Mar Menor, mientras que en esta Ley esta aplicación es sólo aplicable a los nuevos desarrollos urbanísticos.

Por otra parte, el artículo 3, relativo a los fines de la ley, incluye algunos no relacionados con los ambientales, como es el caso del punto 3.j, que señala que uno de los fines de esta Ley es simplificar los procedimientos administrativos que afecten a la autorización de actividades y proyectos, lo cual entraña un riesgo importante de reducción de las cautelas ambientales y por tanto de menor protección ambiental del Mar Menor y su cuenca.

3.2. Algunas propuestas para mejorar la ordenación ambiental y del medio natural de la cuenca del Mar Menor

En el ámbito de la protección de la biodiversidad y los planes de gestión hay que incluir al Parque Regional de Calblanque, Cenizas y Peña del Águila, dado que una parte sustancial del mismo es cuenca de drenaje hacia el Mar Menor y es espacio común ambiental y turístico conjuntamente con la Comarca del Mar Menor.

Consideramos que la situación del Mar Menor requiere dar un paso más en la protección del Mar Menor, con la declaración de Parque Regional del Mar Menor y su Entorno, el cual ha de incluir a la propia laguna, a todos los espacios protegidos actuales situados en su entorno, así como a nuevas superficies no protegidas actualmente y que se encuentran en dicho Entorno. De esta forma se daría coherencia espacial y funcional a la protección de la laguna y su entorno y se mejoraría su protección efectiva y los mecanismos disponibles para ello, incluidos los relativos a la protección urbanística y al régimen de usos permitidos y prohibidos que los parques regionales permiten aplicar. En concreto, la ampliación de superficie protegida debe incluir entre otras, las siguientes:

- La recuperación del Delta interior de la desembocadura del Albuñón y su protección como espacio natural, en el que se debería recuperar la vegetación natural, impidiendo cualquier tipo de cultivo con el fin de recuperar plenamente su funcionalidad en la retención de nutrientes y en la regulación de avenidas.
- Incorporación como superficie protegida la de todos los humedales incluidos en el Inventario Nacional de Zonas Húmedas en su extensión íntegra. Aunque la Disposición Adicional Primera incorpora parte de dichos humedales, hay

superficies incluidas en dicho Inventario Nacional que no quedan recogidas en esta Ley, como la Playa de Palos o la Marisma de las Palomas.

- Declaración como protegidas nuevas superficies por ampliación de los espacios protegidos actuales, por tener valores parecidos o por ejercer de colchón amortiguador de los impactos. Estas nuevas superficies a proteger por ampliación de los espacios ya protegidos y que se corresponden con áreas no urbanizadas (tengan o no actualmente usos agrarios), incluyen la protección de la zona de El Vivero, en el entorno de Marchamalo, la de áreas circundantes al Saladar de los Urrutias y a la desembocadura de la Rambla de la Carrasquilla, la protección de la finca de Lo Poyo, al otro lado de la carretera Los Nietos-Los Urrutias, la protección de zonas aledañas al aeropuerto de San Javier y a Playa de La Hita, así como la protección de otros enclaves no urbanizados del entorno de las superficies protegidas actuales.
- La protección debería abarcar también las manchas de humedal natural del entorno del Mar Menor no incluidas en espacios protegidos, así como las superficies que se restauren a usos naturales (superficies de humedal natural y manchas de vegetación natural) de la Banda Perimetral de Protección del Mar Menor que proponemos.

Hay que señalar que la declaración de Parque Regional de la laguna del Mar Menor y su entorno tiene pleno encaje en el artículo 28.1a) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que indica la conveniencia de declarar como Parque Regional determinadas zonas por *“Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo”*, caso que se adecúa perfectamente al Mar Menor y su entorno. Proponemos que esta Ley incluya la declaración como Parque Regional del Mar Menor y su entorno en base al artículo 28 y el artículo 36 de la citada Ley, que en su punto 36.2 señala que *“Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que los justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación”*, lo que se ajusta perfectamente a este caso.

Por otra parte, el Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor, cuyo ámbito debe ser toda la cuenca (algo más de 120.000 hectáreas), debería incluir una regulación más ambiciosa de la gestión del medio natural y del conjunto de aspectos relacionados con la gestión ambiental, que además de vertidos incluyen muchos más aspectos. Para ello el Plan de Ordenación Territorial debería incluir entre otros aspectos:

- Un Sistema de Infraestructuras Verdes con beneficios múltiples, incluyendo entre otros los siguientes: i) Contribuir a la retención y eliminación de nutrientes a escala de cuenca, complementando los sistemas de retención de nutrientes a escala de explotación agraria; ii) Retener el suelo y reducir las escorrentías, reduciendo los daños por inundaciones iii) Servir de corredores ecológicos, contribuyendo al mantenimiento y mejora de la biodiversidad; iv) Mejorar el conjunto del paisaje de la cuenca del Mar Menor. Este sistema de infraestructuras verdes ha de incluir entre otros los siguientes componentes:
 - La colaboración y coordinación con la CHS para el deslinde del Dominio Público Hidráulico
 - La recuperación y renaturalización con especies autóctonas de los cauces naturales del conjunto de la red de drenaje natural, incluyendo barrancos, ramblas, regueros y resto de cauces y líneas de drenaje, con el fin de retener nutrientes y mitigar los daños en caso de avenidas
 - La creación de manchas de vegetación natural de forma dispersa en el conjunto de la matriz agraria, que contribuyan a la retención y eliminación de nutrientes, así como a la retención de agua y sedimentos durante los episodios de avenidas.
 - La ampliación de las superficies de humedal natural en la Banda Perimetral de Protección mencionada en apartados anteriores de este documento. La recuperación de nuevas superficies de humedal natural en las inmediaciones de la laguna permitiría terminar de interceptar los nutrientes que pudieran alcanzar la laguna. Además, las avenidas constituyen una de las entradas de nutrientes a la laguna más importantes y justamente esta entrada de nutrientes por avenidas no puede ser gestionada ni reducida con obras de ingeniería civil, siendo los humedales el único mecanismo capaz de retener y eliminar tales nutrientes.
 - La recuperación y renaturalización de las vías pecuarias
 - La recuperación y renaturalización del dominio público marítimo-terrestre.
- Directrices ambientales para los planes municipales en el ámbito de la cuenca del Mar Menor más exigentes que las existentes actualmente, incluyendo entre otros requisitos la incorporación en cada plan municipal del Sistema de Infraestructuras Verdes que establezca el Plan de Ordenación Territorial de la cuenca.
- La ampliación de los supuestos sometidos a EIA en la cuenca del Mar Menor y de umbrales más exigentes en los supuestos ya contemplados en los procedimientos EIA.

4. Regulación de las infraestructuras portuarias y de la navegación

4.1. Valoración de las infraestructuras portuarias y de la navegación

La Ley dedica seis artículos a la regulación de las infraestructuras portuarias y la navegación (artículos 62-67). En general recoge determinaciones ya contempladas en otras normativas e instrumentos de planificación, como prohibir nuevos puertos deportivos en el Mar Menor, ya recogido en el PGI, pero se permite la ampliación de los actuales si aplican una reconversión ambiental de los mismos. Igualmente se recogen algunas obligaciones relativas a la gestión y control de los vertidos de los puertos deportivos, así como la regulación de velocidades de navegación y fondeos, aspectos que repiten lo ya contemplado en el PGI.

En definitiva esta Ley constituye una oportunidad perdida para llevar a cabo una ordenación y regulación ambiciosa de los puertos deportivos y las actividades de navegación en la laguna.

4.2. Algunas propuestas para mejorar la gestión de las infraestructuras portuarias y la navegación en el Mar Menor

La recuperación del buen estado ecológico del Mar Menor requiere medidas mucho más ambiciosas que las contempladas en esta Ley en relación con las infraestructuras portuarias y la navegación. Por ello se proponen las siguientes actuaciones:

- Prohibición tanto de nuevos puertos deportivos como de ampliación de los ya existentes. Se favorecerá la ampliación de puertos deportivos mediante marina seca como instalaciones independientes y situadas en tierra en lugares adecuados, siempre que impliquen la creación de un elevado porcentaje de plazas destinadas a embarcaciones de vela.
- Todos los puertos existentes deberán ser sometidos de forma obligatoria a un plan de adaptación ambiental, en relación fundamentalmente con su permeabilidad a la dinámica hídrica y la de sedimentos. Dicho plan de adaptación ha de atenerse a lo siguiente:
 - El plan de adaptación ambiental de todos los puertos deportivos actuales debe estar ejecutado en un plazo de 3 años. En el primer año, el plan deberá elaborarse para los puertos realizados a partir de 1986, lo que incluirá la revisión de sus Declaraciones de Impacto Ambiental y sus programas de seguimiento, a fin de adoptar de forma inmediata medidas de protección para la laguna del Mar Menor.
 - Estas medidas han de garantizar, entre otros aspectos, la recuperación de la permeabilidad de los puertos deportivos, permitiendo la dinámica natural

de flujos hídricos y de sedimentos, severamente modificada o impedida por los puertos actualmente existentes, los cuales están provocando severos problemas de enfangamiento y baja renovación del agua, entre otros impactos ambientales que alteran las comunidades biológicas de la laguna.

- La continuidad de los puertos deportivos existentes debe quedar supeditada a la aplicación efectiva de tales medidas de permeabilización, de forma que, de no conseguirse tales objetivos, se procederá a la eliminación de dichos puertos deportivos. En particular se demolerán los diques de escollera y se procederá a su sustitución por obras de abrigo exentas de escollera, que deben cumplir las siguientes condiciones: a) reducir la penetración de la energía del oleaje hacia el interior del puerto; b) para su estabilidad con muertos o pilotes, se ocupará la mínima superficie del fondo marino; c) Debe permitir el flujo del agua entre el exterior e interior del puerto.
- Todas estas actuaciones se deben ejecutar a costa del propietario de tales infraestructuras, en aplicación del principio de quien contamina paga.
- Elaboración de un inventario de otras infraestructuras que puedan estar alterando también la hidrodinámica natural de la laguna y favoreciendo el estancamiento de las aguas, el enfangamiento y otros problemas ambientales. Dicho inventario debe incluir: i) la identificación de las infraestructuras a eliminar; ii) la identificación de las infraestructuras a sustituir por estructuras permeables y iii) la priorización y temporalización anualizada de tales actuaciones de eliminación y sustitución.
- Eliminación de todas las embarcaciones fondeadas fuera de regulación.
- Eliminación del artículo 67, sobre rampas para el acceso diario de embarcaciones. Ha quedado demostrado que la inversión de cientos de miles de euros en cuatro rampas de acceso fue desacertada, puesto que tras cada episodio de lluvia, las mismas quedan sepultadas por arrastres agrícolas. Para control diario, nada mejor que las rampas que ya existen en los diez puertos deportivos que se localizan en el Mar Menor, que dispone de personal y medios para la revisión y control de embarcaciones.
- Prohibición de la navegación a motor de combustión con fines recreativos y deportivos dentro de la laguna del Mar Menor. La navegación a motor de combustión quedará restringida a la pesca profesional, las operaciones de vigilancia, salvamento y emergencia, las actividades científicas y otras operaciones de interés público, en las cuales se promoverá la adopción progresiva de embarcaciones con motor eléctrico en sustitución del motor de combustión. La prohibición de la navegación a motor a combustión reducirá la contaminación acústica, la emisión de vertidos y residuos y las molestias a la fauna, además de permitir un uso ecoturístico de calidad de la laguna como elemento diferenciador y atractor de actividades económicas sostenibles en la misma.

5. Ordenación pesquera, turística, cultural y minera

La Ley dedica tres breves artículos (59 al 61) a la actividad pesquera profesional, en los que no incorpora avances, más allá de anunciar una futura actualización del Reglamento de Pesca Profesional en el Mar Menor, que data de 1984. Los otros dos artículos hacen referencia a que la pesca debe ser sostenible de conformidad con el PGI y a la elaboración de un censo de embarcaciones, cuyo borrador ya se había elaborado y se sometió a exposición pública en agosto de 2019.

Los siete artículos dedicados a la ordenación turística y cultural (artículos 68-74) contienen algunos avances menores, como promover que las empresas turísticas se adhieran al sistema de reconocimiento de sostenibilidad del turismo de la naturaleza en el ámbito del Mar Menor. Sin embargo esta adhesión se refiere sólo a empresas que operen en espacios de la red Natura y otros espacios similares del entorno del Mar Menor y en todo caso no será obligatoria y tan sólo se impulsará dicha adhesión. Igualmente se prevé un futuro Manual de buenas prácticas ambientales para las empresas turísticas, del que no se adelantan contenidos mínimos y además no tendrá carácter obligatorio, por lo que su incidencia real será mínima. En relación con la pesca recreativa, la Ley se remite a lo establecido por el PGI. Se incluye también una referencia a la promoción turística en el entorno del Mar Menor, lo que por un lado se viene haciendo desde hace años y por otro nada tiene que ver con el objetivo de protección integral del Mar Menor a que hace referencia el título de esta Ley. Finalmente se incluye un programa de formación ambiental para operadores turísticos y la divulgación y voluntariado ambiental en los ámbitos deportivos, nada de lo cual constituye un avance relevante en la regulación de las actividades turísticas del entorno del Mar Menor.

La Ley del Mar Menor debería incorporar un Plan de Recuperación del Litoral del Mar Menor, que entre otras determinaciones debería incluir la retirada de escolleras y otros obstáculos a la dinámica litoral, la renuncia a la regeneración de playas y la recuperación de las estructuras palafíticas como los balnearios tradicionales.

El ámbito cultural queda reflejado en un sólo artículo (artículo 74) y se limita a recoger lo ya existente en la normativa e instrumentos de planificación vigentes en relación con la protección del patrimonio cultural del Mar Menor, señalando lo ya protegido: yacimientos arqueológicos, molinos de viento, encañizadas y otros elementos singulares. No se aportan ni regulaciones ni acciones nuevas para recuperar el patrimonio cultural del Mar Menor y su entorno, ni siquiera en el ámbito específico del patrimonio ya protegido, por ejemplo intervenciones para recuperar y mejorar el patrimonio degradado o para conservar elementos no protegidos pero que supongan hitos paisajísticos o culturales del Mar Menor y su entorno.

Por otra parte no se recogen en la Ley otros aspectos importantes de protección cultural, como el mantenimiento de los estilos arquitectónicos tradicionales. En este sentido, la Ley debería incorporar un apartado relativo a esta cuestión, de forma que las construcciones y edificaciones de nueva planta, al igual que las actuaciones de rehabilitación y reconstrucción, adopten las tipologías características de la zona. Se protegerán especialmente las construcciones históricas y tradicionales, evitando la importación de tipologías ajenas y la pérdida de los límites de definición entre el casco histórico y la nueva edificación. Los planeamientos urbanísticos municipales establecerán las condiciones requeridas para los tratamientos exteriores de las edificaciones e infraestructuras, que posibiliten la integración paisajística de las mismas y el mantenimiento de la identidad cultural del patrimonio construido del municipio. Como criterio general, se evitará el empleo de materiales o tratamientos inadecuados al entorno natural y cultural, lo que implica, por parte de los respectivos planeamientos, una definición de tipología edificatoria en sintonía con la construcción tradicional de la zona.

Igualmente la protección cultural se debe extender al patrimonio cultural intangible vinculado al medio rural, incluyendo la toponimia, las tradiciones y los elementos etnográficos, desarrollado mediante la interacción histórica entre el medio socioeconómico local y el entorno físico de la zona. Dicho patrimonio se debe considerarse como elemento a proteger, a los efectos de inventario, caracterización, conservación, recuperación, estudio y difusión pública del mismo.

Finalmente la ordenación y gestión minera se recoge en un sólo artículo (artículo 75) que se limita a recoger lo ya contemplado por la normativa vigente, sobre la necesidad de identificar las instalaciones de residuos mineros abandonadas y emplazamientos afectados por la minería metálica con posible impacto ambiental para el Mar Menor. Llama la atención que no se haga referencia al caso especial de las explotaciones salineras, que a nivel de control administrativo se consideran actividad minera y sobre las que la Ley no incluye determinación alguna y ni siquiera hace referencia a las mismas, más allá de listar el conjunto salinero de Marchamalo como parte del patrimonio cultural en el ámbito del Mar Menor.

6. Gobernanza del Mar Menor y su cuenca

6.1. Valoración de los aspectos relativos a la gobernanza

Siete artículos recogen contenidos relacionados con la gobernanza (artículo 5 y artículos 7-12). Estos contenidos son singularmente pobres, dado que en su mayoría se limitan a recoger órganos y funciones que ya existen, en concreto la Comisión Interadministrativa (coordinación entre las tres administraciones: autonómica, estatal y ayuntamientos), la Comisión Interdepartamental (coordinación de la administración autonómica consigo misma), el Consejo de Participación Social y el Comité de Asesoramiento Científico. Llama la atención que la experiencia acumulada hasta la fecha, al menos en lo relativo al Comité de Asesoramiento Científico y el Comité de Participación Social, no haya sido aprovechada para mejorar sustancialmente tales órganos. Así, esta Ley especifica que el Comité de Asesoramiento Científico seguirá dependiendo orgánicamente de la Consejería e incluirá no sólo a científicos sino también a técnicos de la Consejería, lo que se aleja de las buenas prácticas internacionales en materia de consejos asesores científicos. En cuanto al Comité de Participación Social, la composición y funcionamiento actual del mismo constituye una traba importante para su funcionamiento como verdadero órgano de participación de la sociedad civil.

De igual manera, en relación con el acceso a la información, esta Ley recoge otro instrumento ya existente, como es un portal web (se trata del Canal Mar Menor). No se incluyen avances respecto a sus funciones y configuración actual. Así, se prevé la puesta a disposición del público de datos científicos pero no se prevé que están igualmente accesibles al público otros datos igualmente muy relevantes relativos a las actividades económicas en el Mar Menor y su cuenca, a las actuaciones de la Administración Pública y al grado de consecución de los distintos objetivos.

La evaluación y seguimiento de la aplicación de esta Ley y la rendición de cuentas resulta igualmente casi inexistente. No se trata de una cuestión menor, sino de la verdadera piedra angular de la eficacia de cualquier plan o normativa. La ausencia de una evaluación sistemática de los resultados alcanzados con una determinada ley o plan impide tomar nota de lo que está funcionando y lo que no de forma objetiva y cuantificable, lo que da lugar a dos consecuencias: i) se perpetúan medidas que son escasamente eficaces, que resultan contraproducentes para los objetivos perseguidos o que dan lugar a efectos no deseados y ii) se impide o disuade de la identificación y puesta en marcha de medidas realmente eficaces. Por ello desde hace años la Unión Europea somete a evaluación periódica y sistemática sus directivas, planes y políticas y exige de forma creciente esta evaluación a los estados miembros. En el caso de esta Ley, su artículo 12 prevé un informe anual de seguimiento de la misma que elaborará la Consejería para el Consejo de Gobierno. En otras palabras, se prevé realizar

cierto seguimiento de la aplicación de la Ley, pero dicha información será para uso interno del gobierno regional, lo que contraviene todas las directrices actuales en materia de gobernanza, participación pública, rendición de cuentas y buen gobierno. Además, no se adelantan contenidos mínimos para este informe de seguimiento como sería, al menos, un sistema de indicadores objetivos y cuantificables.

En definitiva, esta Ley carece de ambición en materia de gobernanza, haciendo referencia a órganos ya existentes en los que ni siquiera plantea mejoras, urgentemente necesarias en algunos de ellos, además de carecer de un verdadero plan de evaluación y seguimiento que realmente responda a las exigencias de transparencia y rendición de cuentas actuales.

6.2. Propuestas para una mejora sustancial de la gobernanza del Mar Menor y su cuenca

La Ley del Mar Menor debe incluir un Plan de Evaluación y Seguimiento de la misma que debe incorporar, entre otros, los siguientes componentes y aspectos:

- Se debe mejorar sustancialmente el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, garantizando su homologación con las buenas prácticas internacionales en materia de comités científicos, garantizando la independencia orgánica, autonomía de funcionamiento y otros aspectos relativos a su estructura, composición y funcionamiento. Por ejemplo, este Comité debe estar compuesto exclusivamente por científicos, a diferencia de lo que prevé esta Ley. Por otra parte, dado que la problemática del Mar Menor es compleja y junto a cuestiones ambientales se incluyen otros muchos factores, como los agrarios, los urbanos o los turísticos (como esta Ley pone de manifiesto), no tiene sentido que el Comité de Asesoramiento Científico dependa orgánicamente de la Consejería con competencias ambientales. Debería depender de una estructura lo más transversal e independiente posible del Órgano Ejecutivo, para lo que existen distintas opciones de instituciones autonómicas de las que podría depender orgánicamente dicho Comité de Asesoramiento Científico.
- Se debe mejorar sustancialmente el Comité de Participación Social, en composición y funcionamiento y por las razones ya expuestas igualmente debería depender orgánicamente de una institución lo más transversal posible e independiente del Ejecutivo posible. Además, debe reformularse de forma significativa su composición. En la actualidad, la administración pública representa el 45% de los miembros de dicho Comité, lo que resulta incompatible con su carácter de órgano de participación social. Esta ocupación tan extensiva desvirtúa el carácter de dicho espacio de participación social. La Administración Pública no puede venir a coordinarse en espacios que no le corresponden, como son los órganos de participación social. La Administración Pública tiene el deber de coordinarse de forma previa en sus propios espacios y estar presente en los órganos de

participación social con un único miembro, con el fin de trasladar en dicho órgano de participación la voz coordinada y unificada de la administración pública. En el caso del Mar Menor esta Ley crea no uno, sino dos espacios de coordinación: la Comisión Interadministrativa para el Mar Menor (para coordinar las administraciones regional, estatal y local) y la Comisión Interdepartamental para el Mar Menor (para coordinar los distintos órganos y organismos de la Comunidad Autónoma). ¿Qué sentido tiene entonces que en el Consejo de Participación Social del Mar Menor figuren como miembros un representante de cada Consejería, más la presidencia que será el consejero o consejera con competencias ambientales, más tres directores generales? El sentido no puede ser otro que ejercer por parte de la Administración Pública un control que no le corresponde sobre las iniciativas y actividades propias de un órgano de participación social. Por otra parte, la composición de los miembros que no forman parte de la administración pública tampoco se reparte de forma socialmente equitativa entre los distintos agentes: los agentes económicos (donde destacan especialmente las organizaciones empresariales y los representantes del sector agrario) representan el 64% de los miembros no pertenecientes a la administración pública, lo que duplica la representación de las organizaciones de la sociedad civil (que incluyen a representantes ambientales, vecinales, consumidores y de entidades deportivas).

- Creación de un Observatorio del Mar Menor y su cuenca, de carácter técnico, con la misión de llevar a cabo el desarrollo y aplicación de un sistema de indicadores del Mar Menor y la elaboración de un informe de seguimiento anual de la aplicación de la Ley del Mar Menor. De la misma forma que el Comité Científico y el Comité de Participación Social, el Observatorio del Mar Menor debe depender orgánicamente de una institución autonómica lo más transversal e independiente del Ejecutivo posible.
- Definición de un conjunto de objetivos cuantificables para las distintas metas planteadas por la Ley del Mar Menor
- Definición de un sistema de indicadores que permitan calcular si tales objetivos se han alcanzado y el grado de progreso hacia los mismos
- La elaboración de un informe anual de evaluación y seguimiento de la aplicación de la Ley del Mar Menor, que a su vez contendrá:
 - La aplicación del sistema de indicadores del Mar Menor y su evolución temporal acumulada, con identificación del grado de avance hacia los objetivos establecidos.
 - La identificación del grado de implementación de las determinaciones y actuaciones de la Ley del Mar Menor

- La valoración del grado en que las determinaciones y actuaciones implementadas han contribuido a alcanzar o avanzar en los objetivos establecidos.
- Recomendaciones acerca de las actuaciones y aspectos que deban ser mejorados o modificados en la Ley del Mar Menor, en aplicación del principio de gestión adaptativa, para un mejor alcance de sus objetivos.
- Un procedimiento que garantice el rigor, la transparencia y la rendición de cuentas en la evaluación y seguimiento de la Ley del Mar Menor, incluyendo que el borrador de informe de seguimiento anual sea mejorado e informado por el Comité de Asesoramiento Científico y por el Comité de Participación Social y que, tras ser aprobado definitivamente, esté accesible a cualquier interesado a través del portal web.

7. Aspectos económicos y financieros

Una de las grandes carencias de esta Ley es la ausencia absoluta de un apartado relativo a los aspectos económicos y financieros, no existiendo ni siquiera una memoria económica de la misma. Ante tales carencias, la efectividad de esta Ley, más allá del mayor o menor acierto en sus contenidos, es más que dudosa y con toda probabilidad será una más de las muchas leyes aprobadas y no aplicadas de forma efectiva.

La Ley del Mar Menor debe incorporar un capítulo relativo al régimen económico y financiero donde se especifiquen de forma transparente:

- i) Los recursos económicos necesarios para una plena aplicación de la Ley
- ii) El modo en que los recursos económicos necesarios serán costeados por los distintos agentes, incluyendo las administraciones públicas y los distintos agentes privados, velando por la aplicación del principio de quien contamina paga y por el principio de recuperación de costes, incluidos los ambientales, de la Directiva Marco del Agua;
- iii) Las previsiones financieras de obtención efectiva de tales recursos, incluyendo tanto los instrumentos de financiación pública (presupuestos autonómicos, estatales, programas europeos, etc) como los de financiación privada (tasas, impuestos y otros posibles mecanismos).

En relación con el punto ii), de distribución de costes, se debe garantizar la corresponsabilidad del sector agrario. Para ello debe imponerse una tasa por contaminación ambiental para toda actividad agraria y ganadera en la cuenca. Dicha tasa debería tener un carácter finalista, de forma que los fondos obtenidos sean utilizados para los fines de la Ley del Mar Menor y específicamente para la protección y recuperación del Mar Menor. En concreto la propuesta es que los propietarios de las explotaciones agrarias de regadío, proporcionalmente a la superficie regada, paguen una tasa base de aproximadamente 500 euros/ha.año, además de una contribución especial única de al menos 1.000 euros/ha para financiar las medidas necesarias más inmediatas para la protección del Mar Menor frente a los problemas causados por los nitratos asociados a los drenajes agrarios anteriores. La tasa anual base se incrementará de forma progresiva en función de la superficie total de la explotación agraria, aumentando en el caso de grandes explotaciones y se reducirá con distintos factores moduladores para aquellas explotaciones agrarias que vayan más allá de las obligaciones establecidas por la normativa vigente (mayores superficies dedicadas a estructuras vegetales para retención de nutrientes, aplicación de agricultura ecológica, etc). Una tasa similar se aplicará a las explotaciones ganaderas.

En relación con el punto iii), de mecanismos de financiación, las medidas de retención de agua y nutrientes (en parcela agraria, en la matriz del campo de Cartagena y en la ribera del Mar Menor, incluidas también las zonas forestales actuales) constituirán la infraestructura verde que garantice en un futuro inmediato la conservación de la laguna del Mar Menor y como tal se debe recoger en la Ley del Mar Menor y en el Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la red Natura 2000.

8. Otras consideraciones sobre la Ley de Protección Integral del Mar Menor

En relación con el procedimiento seguido, la Ley ha sido elaborada sin atender las propuestas de las organizaciones y colectivos de defensa del Mar Menor, no se ha realizado con una tramitación que facilitara la elaboración de propuestas para su mejora y para alcanzar acuerdos amplios en torno a tales propuestas. Además, se ha incumplido el requisito de contar con el preceptivo informe del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente. Se trata de una ley elaborada de forma apresurada, que no ha contado con las aportaciones de los científicos ni de la sociedad civil y en la que ha primado más su aprobación en 2019 que elaborar una ley eficaz para el objetivo de proteger el Mar Menor.

Además de todas las carencias ya señaladas en los apartados anteriores, existen ámbitos importantes que están también ausentes de esta Ley, como es la educación y formación para la conservación del Mar Menor. La Ley del Mar Menor debería incorporar un plan de educación y formación en torno a la conservación del Mar Menor y el uso sostenible de sus recursos, con objetivos específicos y acciones concretas y diferenciadas dirigidos a los distintos actores y sectores del Mar Menor y su cuenca: agricultores y ganaderos, operadores turísticos, comerciantes, pescadores, población residente, visitantes, deportistas, comunidad educativa en sus distintos niveles y público en general.

Finalmente cabe realizar una consideración final. En conjunto, de los 85 artículos de esta Ley, 10 de ellos se corresponden con ciertos avances menores, de incidencia real bastante limitada, como se ha ido exponiendo en este documento. En comparación, el grueso de la ley, 62 artículos (73% del articulado), se corresponden con determinaciones genéricas o ya recogidas en las normativas e instrumentos de planificación existentes, por lo que su recogida en esta Ley se puede considerar poco o nada útil. ¿Que se pretende entonces con esta Ley? Además de justificar una aparente preocupación y diligencia por proteger el Mar Menor, posiblemente, la respuesta está en los 13 artículos que constituyen retrocesos respecto a la normativa ya existente, 10 de los cuales estaban incluidos en la ahora derogada Ley de Medidas Urgentes del Mar Menor, derogación que parece ser el verdadero objetivo de esta Ley.

En definitiva, en base al análisis contenido en este documento, cabe cuestionar el título de esta Ley: no es de protección del Mar Menor, dado los escasos y marginales avances frente a los importantes retrocesos en comparación con la Ley de Medidas Urgentes que esta Ley deroga y no es integral, a la luz de las grandes y sustanciales carencias de la misma.

Enero 2020
Ecologistas en Acción