

## Región de Murcia: otra nueva -y decepcionante- vuelta de tuerca normativa en el proceso de degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019\*

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

BLANCA SORO MATEO

ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL DECRETO-LEY 2/2019, DE 26 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL MAR MENOR. 2.1. Antecedentes: una negligencia inexcusable con un resultado desastroso. 2.2. Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia. 2.3. Análisis del Decreto-Ley de 2019 (I): las “restricciones” que justifican la perspectiva regulatoria adoptada: distribución competencial y aplicabilidad territorial y temporal. 2.3.1. El carácter “necesariamente limitado” de la protección integral del Mar Menor. 2.3.2. La complicada zonificación a efectos de

---

\* Este Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto «Bioderecho ambiental y protección de la vulnerabilidad: hacia un nuevo marco jurídico —BIO-vul—» (DER2017-85981-C2-1-R), 2018-2010, Proyecto coordinado DA-vulner (BIO-vul y DAMBI-vul) Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, 2017. Asimismo, forma parte del proyecto «La efectividad del Derecho ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia —EDAMur— (Ref. 20971/PI/18), financiado por la CARM a través de la convocatoria de Ayudas a proyectos para el desarrollo de investigación científica y técnica por grupos competitivos, incluida en el Programa Regional de Fomento de la Investigación (Plan de Actuación 2019) de la Fundación Séneca, Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia.

distinguir los diferentes niveles de protección. 2.3.3. La extraordinaria y urgente necesidad no se compadece con los plazos de entrada en vigor para muchas de las medidas previstas. 2.4. Análisis del Decreto-Ley de 2019 (II): entre la sorpresa y la indignación se descubre que contiene muchos elementos regresivos para la protección del Mar Menor en relación con la Ley que deroga. 2.5. El Proyecto «Análisis de soluciones para el objetivo de vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena (Murcia)». 2.6. Consideración final. 3. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** La Región de Murcia sufre alguno de los procesos de degradación ambiental más importantes de España, incluso, de Europa. Además de la destrucción de la Bahía de Portman a causa de su colmatación por la acumulación de residuos mineros, asistimos a una verdadera catástrofe ambiental con la destrucción de los valores ambientales y de los servicios ecosistémicos que nos proporcionaba la laguna salada mayor de Europa, el Mar Menor. Este estudio centra su análisis en las últimas novedades normativas de 2019 dictadas en relación con esta última situación.

**ABSTRACT:** The Region of Murcia suffers some of the most important processes of environmental degradation in Spain, even in Europe. In addition to the destruction of Portman Bay due to the accumulation of mining waste, we are witnessing a real environmental catastrophe with the destruction of environmental values and ecosystem services provided by Europe's largest salt lagoon, the Mar Menor. This study focuses its analysis on the latest normative developments of 2019 dictated in relation to the latter situation.

**PALABRAS CLAVE:** Mar Menor. Decreto-Ley. Nitratos. Espacios naturales protegidos. Regresión.

**KEYWORDS:** Mar Menor. Emergency Ordinances. Nitrates. Natural Protected Areas. Environmental Regression.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La mayor novedad legislativa de carácter ambiental acaecida en la Región de Murcia (CARM) durante el 2019 tiene que ver, de nuevo, con la destrucción de los valores ambientales de la laguna salada del Mar Menor. Como esta desgraciada situación ha constituido ya el centro neurálgico de

nuestras últimas aportaciones a este *Observatorio*<sup>1</sup>, nos limitamos en esta ocasión a ofrecer un análisis de la nueva norma de cabecera en esta materia aprobada para intentar corregir esta desesperada situación, el *Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor*, obviando la referencia a cuestiones ya conocidas que nuestro amable lector puede encontrar en las publicaciones referenciadas<sup>2</sup>.

Dejaremos para ocasiones futuras más propicias, una vez superemos la actual situación de pandemia que a todos, de una u otra forma, nos ha afectado

---

<sup>1</sup> Cfr. SORO MATEO, B. / ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. / PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., "[Murcia: la paradójica aceleración legislativa en un contexto de flagrante inactividad ambiental](#)", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2019*, CIEDA-CIEMAT, Soria, 2019, pp. 1240-1261; en concreto, el análisis de la ahora derogada *Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno de Mar Menor* en pp. 1243-1244.

Como allí se ponía de manifiesto, la Ley de 2018 representaba una versión revisada del *Decreto-Ley 1/2017, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor*, del que ya se dimos cuenta igualmente en nuestra crónica correspondiente al año 2018. Vid. SORO MATEO, B. / ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., / PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., "[Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor](#)", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2018*, CIEDA-CIEMAT, Soria, 2018, pp. 1178-1206; en concreto, el estudio del Decreto-Ley 1/2017 en pp. 1182-1184.

Por su parte, vid. las consideraciones críticas sobre el estado de la laguna salada en FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. / GUTIÉRREZ LLAMAS, A., "[Murcia: la inactividad administrativa desemboca en la degradación ambiental del Mar Menor](#)", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2017*, CIEDA-CIEMAT, Soria, 2017, pp. 1003-1022; en concreto, sobre su crítica situación, pp. 1003-1006. En ese mismo *Observatorio*, vid. con carácter monográfico el estudio de SORO MATEO, B., "[Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor](#)", en LÓPEZ RAMÓN, *Observatorio... 2017, cit.*, pp. 1023-1068.

<sup>2</sup> Así como también pueden consultarse [nuestras crónicas sobre legislación y política ambiental](#) que aparecen en la *Revista Catalana de Dret Ambiental* donde igualmente hemos estudiado la evolución de este proceso de degradación ambiental. Especialmente la referida al segundo semestre de 2019, a cargo de E. PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, trata en detalle algunas de las medidas que también referimos aquí y cuyos argumentos nos sirven también para la elaboración del presente estudio (accesible en [este enlace](#)).

Por otra parte, para el estudio de los principales impactos ambientales vid. ROMERO DÍAZ, A. / CABALLERO PEDRAZA, A. / PÉREZ MORALES, A. (2017), "Expansión urbana y turismo en la Comarca del Campo de Cartagena-Mar Menor (Murcia). Impacto en el sellado del suelo", *Cuadernos de Turismo*, nº 39, pp. 521-546; CABALLERO PEDRAZA, A. / ROMERO DÍAZ, A. / ESPINOSA SOTO, I. (2015), "Cambios paisajísticos y efectos medioambientales debidos a la agricultura intensiva en la Comarca de Campo de Cartagena-Mar Menor (Murcia)", *Estudios Geográficos*, vol. 76, núm. 279, pp. 473-498; y, entre una larga bibliografía, BELMONTE SERRATO, F. / ROMERO DÍAZ, A. / MORENO BROTONS, J. (2010), "Contaminación ambiental por estériles mineros en un espacio turístico en desarrollo, la sierra minera de Cartagena-La Unión (sureste de España)", *Cuadernos de Turismo*, núm. 25; pp. 11-24.

el estudio y análisis de otras novedades de naturaleza ambiental relativas a la Región de Murcia durante el pasado 2019.

En concreto, y entre otras de menor calado, queda pendiente el análisis de la Sentencia 161/2019 de 12 de diciembre de 2019, del pleno del Tribunal Constitucional (Ponente: González Rivas), que ha declarado inconstitucionales algunos preceptos de la *Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de la Región de Murcia, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad*<sup>3</sup>.

## **2. EL DECRETO-LEY 2/2019, DE 26 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL MAR MENOR**

### **2.1. ANTECEDENTES: UNA “FALTA DE DILIGENCIA DEBIDA” INEXCUSABLE CON UN RESULTADO DESASTROSO**

El proceso de degradación del Mar Menor, advertido ya en publicaciones científicas y documentos técnicos desde los años 80 del siglo pasado<sup>4</sup>, se trató de frenar mediante la aprobación de la *Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor*. Ley que apenas tuvo ningún efecto práctico y que, tras diversas vicisitudes, fue derogada por la *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, que significó la subordinación de los fines proteccionistas a los intereses ligados al desarrollo urbanístico desenfrenado que asoló durante años la Región de Murcia.

La evidencia de la irreversibilidad del proceso de destrucción ambiental que sufría el Mar Menor, determinó la tardía aprobación del *Decreto-Ley*

---

<sup>3</sup> Como adelanto puede anticiparse que el TC desatiende la alegada infracción de la seguridad jurídica y de la autonomía local de algunos preceptos, apreciando en cambio la contravención de las bases sobre protección del medio ambiente de varios incisos de la disp. adic. primera de la Ley 12/2013, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7. 4 de la Ley 10/2018 y del art. 145.4 de la Ley 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, en la redacción dada por el art.22.9 de la Ley 10/2018. Finalmente, los fundamentos jurídicos 5 b), 7 y 8 de la referida Sentencia establecen la interpretación conforme a la Constitución del apartado sexto de la disp. adic. primera de la Ley 12/2013 de turismo de la Región de Murcia, y del art. 22 de la Ley 4/2009 de protección ambiental integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada por la Ley 10/2018, así como de la disp. adic. primera de esta misma Ley.  
Cfr. [Comentario](#) de C. J. DURÁ ALEMAÑ, *Actualidad Jurídica Ambiental*, de 16 de abril de 2020.

<sup>4</sup> Cfr. DORY, M. A. / INOCENCIO, J. L. (1980), “La degradación ambiental del Mar Menor”, *Progress in Water Technology*, vol. 12, núm. 4, pp. 481-499.  
Sobre el origen incluso anterior de las causas de la degradación a partir del concepto de “dominio público degradado” que justificó en la jurisprudencia del TS la apropiación privada de bienes públicos en GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2019), “[Mar Menor: un desastre ecológico y jurídico](#)”, *Global Politics and Law*.

*1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor* que, tramitado como proyecto de ley, dio lugar a la posterior *Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor*.

Pues bien, cuando apenas se ponían en marcha algunos de los instrumentos de protección previstos en la Ley de 2018, el Gobierno de la CARM decide su derogación y sustitución por este *Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor*, objeto del presente análisis. ¿Cuál es la justificación para este imprevisto giro de tuerca?

El Gobierno de la CARM lo justifica, por una parte, en la necesidad de otorgar una visión más integral a la protección de la laguna, introduciendo nuevos elementos conservacionistas en relación al turismo y otras actividades y, por otra, en la mejora técnica de la regulación que contenía la Ley de 2018 que se deroga<sup>5</sup>. En concreto, en lo que se refiere al aspecto esencial de la ordenación y gestión agrícola (Cap. V, arts. 26 a 54)<sup>6</sup> se afirma en su Exposición de Motivos (en adelante, E.M.) que este Decreto-Ley

*“... deroga la Ley 1/2018, de 7 de febrero, y toma su contenido como punto de partida. A partir de él, introduce importantes adecuaciones técnicas, en la línea de una mayor exigencia con vistas a minimizar los excedentes de nutrientes y arrastres; pero también impone nuevos requerimientos a las explotaciones agrícolas, en particular a las situadas en la Zona 1, por su cercanía al Mar Menor”.*

No deja de reconocer el Gobierno regional que se ha tardado demasiado en adoptar las medidas necesarias para la protección integral del Mar Menor.

---

<sup>5</sup> *Vid. infra* apartado de conclusiones.

<sup>6</sup> Deben tenerse en cuenta, sobre este relevante aspecto, las disposiciones adicionales tercera (*Programas de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario*) y cuarta (*Régimen sancionador en materia de protección de las aguas frente a la contaminación producida por nitratos de origen agrario*); así como las disposiciones transitorias tercera (*Exigencia de las medidas aplicables a las explotaciones agrícolas existentes*), cuarta (*Aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia de manera transitoria*) y séptima (*Régimen transitorio para la aplicación como fertilizante de purines y otros estiércoles*). Por su parte, la disposición derogatoria única señala que “1. *Queda derogada la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, excepto:... La disposición adicional primera (Aprobación del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia) y el Anexo V (Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia), que mantienen su vigencia, si bien su rango queda rebajado a nivel reglamentario, pudiendo modificarse o derogarse mediante disposición administrativa de carácter general adoptada mediante orden de la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos*”. Por último, debe tenerse en cuenta el Anexo III que contiene las «directrices técnicas para la implantación de estructuras vegetales de conservación».

Así, si bien la masa de agua subterránea «Campo de Cartagena» fue la primera de la Región de Murcia en declararse como masa de agua afectada o en riesgo —dando lugar a la designación de la *Zona Vulnerable correspondiente a los acuíferos Cuaternario y Plioceno en el área definida por zona regable oriental del Trasvase Tajo-Segura y litoral del Mar Menor en el Campo de Cartagena*<sup>7</sup>— la masa de agua costera Mar Menor, por el contrario, no ha sido declarada masa de agua afectada, o en riesgo de estarlo, por la contaminación por nitratos de origen agrario, hasta la reciente *Orden, de 23 de diciembre de 2019, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente*, en la que también se ha designado la *Zona Vulnerable del Campo de Cartagena*, que comprende la envolvente de las superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecta tanto a la masa de agua subterránea «Campo de Cartagena» como a la masa costera «Mar Menor».

Por otra parte, sólo en octubre de 2019, con más de diez años de retraso y sólo dos días antes de la mortandad de peces que hizo definitivamente inocultable la situación que se venía denunciando durante tantos años, se aprobó el *Decreto 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*<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> A esta masa de agua es de aplicación en la actualidad el programa de actuación aprobado mediante Orden, de 16 de junio de 2016, de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente (BORM, núm. 140, de 18 de junio).

Sin embargo, la falta de control por parte de la CARM, administración competente sobre las prácticas agrarias ejercidas en el campo de Cartagena ha obligado a la CHS a instar el procedimiento de declaración de la citada masa de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico, lo que permitiría que sea la propia Confederación la que imponga perímetros de protección y medidas cautelares en relación a la utilización de fertilizantes y pesticidas.

Según la información disponible, con el grado de fiabilidad que podamos atribuirle, el acuífero está contaminado por 300.000 toneladas de nitratos. El aporte de nutrientes a la laguna oscilaba en 2018 entre los 8.548 y 19.233 kilos por año. El Mar Menor recibió 8 hm<sup>3</sup> de agua con altas concentraciones de nitratos en el año hidrológico 2018-2019. *Cfr.* la referencia a los diferentes estudios oficiales en la noticia de ONDA CERO, “[La CHS estalla y atribuye el colapso del Mar Menor al descontrol de la CARM sobre las prácticas agrarias](#)”.

<sup>8</sup> *Cfr.* nuestro artículo en la prensa regional poniendo de manifiesto estas y otras inexcusables negligencias ÁLVAREZ CARREÑO, S. M./ SORO MATEO, B., “[El Mar Menor, huérfano ante el Derecho](#)”, *La Verdad*, 22 de octubre de 2019

Por otra parte, el D-Ley de 2019 lleva a cabo la ampliación del Paisaje Protegido de Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor (Disposición adicional primera) con la inclusión de siete nuevos espacios, cuya identificación y límites vienen definidos en la Resolución, de 21 de mayo de 2019, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental,

## 2.2. PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS DEL MAR MENOR Y LA FRANJA LITORAL MEDITERRÁNEA DE LA REGIÓN DE MURCIA

Como se ha señalado<sup>9</sup>, con más de una década de retraso, el 10 de octubre de 2019, 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)<sup>10</sup>. Un nuevo Plan que, dotado con cerca de 19 millones de euros de presupuesto, se anunciaba como la herramienta clave para garantizar la conservación de los espacios protegidos, y ordenar y regular las actividades del Mar Menor<sup>11</sup>. 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”<sup>12</sup>. El consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la CARM insistía en la idoneidad del PGIMM para compatibilizar la conservación 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 para un estricto cumplimiento de las directivas comunitarias Hábitats y Aves, de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y de los compromisos adquiridos por el Estado español en relación con los convenios internacionales.

Si bien, la feliz noticia apenas duraba dos 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

---

por la que se incluyen en el Inventario español de zonas húmedas 53 nuevos humedales de la CARM.

<sup>9</sup> Vid. nota núm. 3 *supra* en este mismo estudio.

<sup>10</sup> Decreto 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).

<sup>11</sup> El consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, Sr. Antonio LUENGO, explicó en una rueda de prensa posterior a la presentación del Plan de Gestión Integral, el 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”.

<sup>12</sup> 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.

situación, apuntando cómo “las imágenes de los miles de peces que conforman la fauna marina del Mar Menor apurando 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”<sup>13</sup>. 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.

Debemos recordar que en el Mar Menor confluyen diversas figuras de protección, Espacios Protegidos Red Natura 2000, Espacios Naturales Protegidos y dos Áreas Protegidas por Instrumentos Internacionales<sup>14</sup>. Sin embargo, pese a la concurrencia de tanta figura de protección 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 viabilidad práctica. En todo caso, analizamos brevemente su estructura y 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

---

<sup>13</sup> MONTIEL, A., “[La DANA y los adanistas](#)”, *La Opinión*, 13 de octubre de 2019.

<sup>14</sup> Sobre la existencia de distintas figuras de protección del Mar Menor y su reiterado incumplimiento puede consultarse el detallado trabajo de SORO MATEO, “Los errores jurídico-políticos...”, *cit.*, pp. 1023-1068.

Sobre las opciones que existían para evitar la catástrofe *cfr.* José Luis GARCÍA, equipo de Océanos de WWF, “[Un impulso político en favor de la conservación del Mar Menor podría haber evitado el desastre](#)”, *iagua*.



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, que 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 proyecta 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; ii) 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 definidos<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> 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

Si bien, el logro de cualquier objetivo planteado sobre el Mar Menor exige implicar y coordinar a las diferentes Administraciones públicas con 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 este<sup>16</sup>. 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 Murcia<sup>17</sup>. 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 las instituciones 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:

---

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.

<sup>16</sup> 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 veinte 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.

<sup>17</sup> 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: ¿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 de la CARM.

## **2.3. ANÁLISIS DEL DECRETO-LEY DE 2019 (I): LAS “RESTRICCIONES” QUE JUSTIFICAN LA PERSPECTIVA REGULATORIA ADOPTADA: DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y APLICABILIDAD TERRITORIAL Y TEMPORAL**

### **2.3.1. El carácter “necesariamente limitado” de la protección integral del Mar Menor**

El Gobierno de la CARM, en una inusitadamente extensa E.M., lleva a cabo una prolija digresión sobre los títulos competenciales que ostentan tanto la Región de Murcia como el Estado central y cuya interpretación determina el alcance de la regulación que se acomete. Esas precisiones, con cita literal incluso de los fundamentos jurídicos de varias sentencias del TC que precisan

el juego respectivo de los diferentes títulos competenciales, sirven finalmente para justificar, como conclusión de esa parte expositiva del Decreto-Ley, que

*“Las competencias estatales sobre los distintos aspectos más arriba mencionados hacen que el calificativo de integral tenga en el Decreto-Ley un alcance necesariamente limitado. Este Decreto-ley solo puede ser integral en lo que a las competencias autonómicas se refiere”<sup>18</sup>.*

La E.M. también argumenta en varios pasajes de modo ciertamente confuso sobre la aplicabilidad del Decreto-Ley en diferentes zonas del territorio de la CARM. Conviene detenerse aunque sea brevemente en estas consideraciones porque ello nos permite igualmente adentrarnos en el alambicado protocolo regulatorio seguido por el Gobierno regional. De este modo, el criterio general será el de 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”<sup>19</sup>,*

---

<sup>18</sup> El texto resaltado en el original.

Llama la atención, sea dicho de paso, las frecuentes faltas de ortografía (ausencia de tildes, sobre todo) y la falta de concordancia entre sujeto y verbo o entre sustantivo y adjetivo (plural/singular). Todo ello denota una precipitación y falta de cuidado inexcusable en la redacción de la norma.

<sup>19</sup> Criterio que no se sigue en todos los casos. Así la Disposición adicional segunda lleva a cabo una redefinición general del concepto de monte en la CARM que no se limita a la zona del Mar Menor: “A efectos de lo dispuesto en los apartados 1. c), 1. e) y 2 del artículo 5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, tienen la consideración de monte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia los terrenos siguientes: 1. Los terrenos agrícolas abandonados, sobre los que no se hayan desarrollado siembras o plantaciones características de cultivos agrícolas en un plazo de 20 años, siempre que hayan aparecido signos inequívocos de su carácter forestal. Este plazo se reduce a 10 años en las Zonas 1 y 2. 2. Los enclaves forestales en terrenos agrícolas, entendiéndose por tales las superficies cubiertas de vegetación arbórea, arbustiva, de matorral o herbácea, y que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. A estos efectos, se considerarán como monte en todo caso aquellos enclaves que tengan: a. Una superficie mínima de 1 hectárea. En las Zonas 1 y 2, esta superficie mínima será de 0,5 hectáreas. b. Los de cualquier superficie que presente al menos una de las siguientes características: - Que posean una pendiente superior al 20 por 100, o al 10 por 100 si se sitúan en las Zonas 1 y 2. - Que se encuentren situados en un espacio natural protegido de la Red Natura 2000 o presenten hábitats de interés comunitario o especies de flora silvestre protegida. - Las riberas y sotos en los márgenes de los cauces fluviales, ramblas, humedales, embalses de agua y lagunas litorales. - Que la superficie forestal provenga de trabajos subvencionados de reforestación de terrenos agrícolas. 3. No tienen la consideración de monte: a. Los terrenos dedicados al cultivo agrícola. b. Los suelos que estén clasificados como

De modo que ello justifica la deslegalización del «Código de Buenas Prácticas Agrarias» que contenía la Ley 1/2018 “el cual mantiene su vigencia como norma reglamentaria, de modo que pueda ser más fácilmente adaptado o modificado en caso necesario”. Su aplicabilidad a toda la Región de Murcia es la que justifica que no se incorpore al Decreto-Ley de 2019 (disposición derogatoria única)<sup>20</sup>. Una regresión destacada en la protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias<sup>21</sup>.

---

*urbanos, así como los urbanizables sectorizados con instrumento de planeamiento de desarrollo, informado por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y aprobado definitivamente”.*

De este modo, la única innovación que ha introducido el D-Ley del Mar Menor ha sido la reducción del plazo de abandono a 10 años en las zonas 1 y 2 en el entorno del Mar Menor, ya que en el resto de la Región son 20 años los que tienen que pasar para que un terreno agrícola abandonado que haya adquirido signos inequívocos de su carácter forestal sea considerado como monte. Este plazo fue ampliado por la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad, ya que desde 2014 el plazo general era de 10 años en. En síntesis, se ha corregido para el Mar Menor la desprotección de terrenos que llevó a cabo la ley de aceleración de 2018 al ampliar el plazo de abandono.

<sup>20</sup> “1. *Queda derogada la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, excepto:... La disposición adicional primera (Aprobación del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia) y el Anexo V (Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia), que mantienen su vigencia, si bien su rango queda rebajado a nivel reglamentario, pudiendo modificarse o derogarse mediante disposición administrativa de carácter general adoptada mediante orden de la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos”.* De acuerdo con lo que establece la disposición transitoria cuarta, la aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia lo es sólo de manera transitoria “*hasta la entrada en vigor del programa de actuación específico para la Zona Vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena, que incorporará aquellas medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas Agrarias que resulten procedentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias”.* Por su parte, la disposición adicional 5ª («Inicio de la tramitación de los nuevos programas de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario») establece que “*En el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de este Decreto-Ley, debe iniciarse la tramitación de los nuevos programas de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario de la Región de Murcia; y, en particular, del programa de actuación específico para la Zona Vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena”.*

<sup>21</sup> Para un estudio más completo de esta problemática *vid.* ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2011), “Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico”, en EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Agua y agricultura*, Thomson/Civitas, Cizur Menor, pp. 215-281.

### 2.3.2. La complicada zonificación a efectos de distinguir los diferentes niveles de protección

Desde este punto de vista de su aplicación territorial, también conviene advertir que el Decreto-Ley lleva a cabo una zonificación para distinguir las diferentes obligaciones jurídicas o, en otros casos, su diferente intensidad en el territorio global que vendría a ser lo que denomina «Cuenca vertiente al Mar Menor»<sup>22</sup>. Así, su art. 2 («Ámbito de aplicación territorial») señala que, con carácter general, sus determinaciones son “*de aplicación total o parcial a los municipios que forman parte de la cuenca vertiente al Mar Menor*” (apdo. 1º); en otros casos, se determina la existencia de dos zonas («zona 1» y «zona 2»), cuya delimitación se lleva a cabo en el anexo I<sup>23</sup>, “*a efectos de la aplicación de un conjunto importante de medidas*” (apdo. 2º)<sup>24</sup>; y, por último, se remite a cada

---

<sup>22</sup> La zona delimitada como “Cuenca vertiente al Mar Menor”, a su vez, no se corresponde con la zona hidráulica “Mar menor” definida a efectos de planificación hidrológica. A pesar de ello, el D-Ley, en algunos momentos, se remite al Plan Hidrológico de la cuenca del Segura, por ejemplo, cuando en su Anexo IV («Obras Hidráulicas y Mineras», letra e): “Actuaciones del Programa de Medidas del Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura 2015-2021 en la cuenca vertiente del Mar Menor competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia») contempla las obras hidráulicas y mineras que, de acuerdo con su disposición adicional novena, van a estar exentas del informe preceptivo de la Dirección General de la Función Pública, aunque precisando que serán aquellas que se realicen en la cuenca vertiente del Mar Menor competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

A los efectos de establecer el ámbito territorial del denominado «Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor» el apdo. 2º del art. 15 sí precisa que este instrumento comprenderá “*al menos (sic) el polígono delimitado al Norte por la línea límite con la provincia de Alicante, al Oeste por la Autovía AP-7, al Sur por la carretera RM-12 y el Camino de Calarreona y por la línea litoral del Mar Menor y del Mar Mediterráneo, de acuerdo con el plano que figura como anexo IP*”.

<sup>23</sup> Si se consulta dicho Anexo se comprueba que la zona 1 se corresponde con el territorio perimetral más cercano al litoral del Mar Menor y que tiene mucha menor extensión (10 % del territorio definido como “cuenca vertiente al Mar menor”, que vendría a ser el territorio de aplicación de la norma, con las excepciones señaladas) que la zona 2, que abarca el restante 90 % y se corresponde con zonas interiores del campo de Cartagena. Como criterio general, la cercanía al Mar menor determina que las normas impongan obligaciones más restrictivas para las actividades económicas en la zona 1 que en la zona 2.

<sup>24</sup> Son las medidas previstas en los arts. 17 («Medidas para nuevos desarrollos urbanísticos no afectados por la exclusión temporal»), 20 («Cambios del uso forestal») y 24 («Implantación de redes separativas») en los nuevos desarrollos urbanísticos, el Capítulo V («Ordenación y gestión agrícola»), la Sección 1ª del Capítulo VI («Medidas Aplicables a las Explotaciones ganaderas»), la disposición adicional segunda («Concepto de monte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia») y las disposiciones transitorias tercera («Exigencia de las medidas aplicables a las explotaciones agrícolas existentes») y cuarta («Aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia de manera transitoria»).

uno de los preceptos de la norma que “*puedan especificar un ámbito territorial diferente*” (apdo. 3º).

### **2.3.3. La extraordinaria y urgente necesidad no se compadece con los plazos de entrada en vigor para muchas de las medidas previstas**

Ciertamente, se está asistiendo de modo general en España a un uso excesivo, casi podría calificarse de abusivo, de la figura del Decreto-Ley. La extraordinaria y urgente necesidad que constituiría el presupuesto de hecho justificador de este poder, en principio, excepcional que legitima al Poder Ejecutivo a dictar normas con valor de Ley, si bien sometidas a la posterior convalidación por el Poder Legislativo, ha sido objeto de una interpretación tan deferente por el Tribunal Constitucional que, prácticamente, toda circunstancia que el Gobierno califique como tal se considera justificadora del recurso a tal poder. Esta circunstancia, que se constata tanto a nivel central como autonómico no puede ser objeto de mayores consideraciones en el presente estudio<sup>25</sup>. Sin embargo, en este caso, parece que efectivamente la crítica situación ambiental en que se encuentra el Mar Menor y la situación de catástrofe que demuestra la mortandad masiva de fauna y flora acuática ocurrida el sábado 12 de octubre de 2019 —festivo que, en nuestra memoria, irá siempre ya inexorablemente ligado también a ese lamentable y doloroso espectáculo— parecería perfectamente ajustada a las premisas justificadoras de una intervención excepcional y urgente a través de una norma con valor de Ley dictada por el Ejecutivo con competencias decisivas en la materia: el Gobierno de la CARM. Excepto que, en ese caso, se utiliza precisamente para derogar una ley de protección de la laguna que todavía no había empezado, en su año y medio de vigencia, a desplegar algún tipo de efecto tras decenios de inacción administrativa.

Ya se han mencionado *supra* en este mismo estudio, los argumentos utilizados por el Gobierno regional y nuestra opinión al respecto. Ahora se trata de constatar en el propio texto del Decreto-Ley cómo carece de justificación desde el punto de vista de la urgencia al remitir la aprobación de instrumentos esenciales para la efectiva protección del Mar Menor a plazos excesivos, a

---

<sup>25</sup> Sobre esta evolución de nuestro sistema constitucional de fuentes *vid.* GARCÍA MAJADO, P. (2018), “Cuarenta años de legislación de urgencia”, en PUNSET BLANCO, R. / ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (coord.), *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018): Estudios sobre el desarrollo de la Constitución Española*, Thomson Reuters/ Aranzadi, Madrid, pp. 387-410. Sobre la situación a nivel de CCAA, a partir de la generalizada admisión de esta figura en este nivel territorial *vid.* GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2017), “La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, pp. 99-124.

ulteriores desarrollos reglamentarios o, en fin, por incluir preceptos vacíos de contenido.

Desde esta perspectiva —plazos de efectividad de las medidas o previsión de futuros desarrollos reglamentarios como condición de efectividad de las medidas previstas— se puede comprobar que se prevén:

- Cinco años para la aprobación del Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor (art. 15)<sup>26</sup>.
- Dos años para analizar la densidad de los usos ganaderos existentes en la Cuenca y revisar las restricciones de las nuevas explotaciones ganaderas (disposición final séptima).
- Un año para que el Consejo de Gobierno de la CARM apruebe por Decreto el reglamento de vertidos de tierra al mar (disposición final cuarta).
- Un año para la aprobación del reglamento de pesca profesional en el Mar Menor y para regular las condiciones para la obtención de la autorización de pesca y elaborar un censo de embarcaciones pesqueras (disposición final octava y arts. 60 y 61).

---

<sup>26</sup> La esencialidad de este instrumento para la efectividad de los mandatos de protección que se introducen en la norma se puede comprobar atendiendo a la enumeración de sus objetivos que contiene el apdo. 3º del art. 15: “a) *Adaptación de los usos agrícolas a usos de carácter ecológico, forestal y turístico, y control de la densidad ganadera; b) Establecimiento de un corredor ecológico alrededor del Mar Menor con objeto de actuar de filtro natural ecosostenible, y de función retenedora de agua en caso de episodios de precipitación de carácter intenso, atendiendo al mantenimiento de la conectividad ecológica del Mar Menor y su entorno, identificando terrenos forestales o con presencia de hábitats naturales, así como aquellos espacios que deban recuperar esa funcionalidad incorporando la red de vías pecuarias. Además se revisará la idoneidad actual de los suelos sin desarrollar y sus condiciones de inundabilidad; c) Actuaciones estratégicas y estructurantes, para cumplir el objetivo de protección del Mar Menor; d) Regular la densidad urbanística de los usos residenciales en el entorno del Mar Menor; e) Impedir la conurbación del anillo lagunar evitando la urbanización de los intersticios, los cuales se dedicarán a espacios de carácter ecológico o forestal; f) Mejorar la calidad urbana en las áreas construidas recualificando los espacios turísticos; g) Regulación de usos del suelo para su compatibilidad; h) Protección de suelos por sus valores específicos; i) Regulación de usos en suelos con protecciones especiales; j) Restricción cautelar de usos en suelos que presenten riesgos; k) Racionalizar la accesibilidad y movilidad; l) Favorecer la creación de equipamientos hoteleros y turísticos y oferta de servicios para rebajar la estacionalidad de la demanda; m) Introducción de consideraciones de carácter paisajístico; n) Mitigación y adaptación al cambio climático”.*



- Un año y medio para que las embarcaciones de pesca profesional presenten un programa de adaptación medioambiental (art. 61. 6).
- Un año para que las embarcaciones que naveguen por el Mar Menor cumplan las obligaciones impuestas por el art. 64. 3<sup>27</sup>.
- Un año para que se dicte la Orden que regule “*el régimen aplicable, el ámbito de actuación y responsabilidad, la titulación exigible y la formación mínima de los operadores agroambientales*” (Disposición final sexta)
- Seis meses para que los puertos deportivos de los municipios de Los Urrutias y Los Nietos presenten un estudio de afecciones a la dinámica litoral (disposición adicional sexta)
- Seis meses para que se adopte un *Programa de control y mejora de las redes de aguas pluviales, de saneamiento y EDARs*, que establecerá las condiciones para la reducción de aportes contaminantes al Mar Menor por dichas infraestructuras (art. 25, apdo. 1º).

Frente a estas previsiones, y otras que podrían seguir rastreándose en el Decreto-ley, decaen de modo inmediato las afirmaciones realizadas en su E.M. en el sentido de que la grave y catastrófica situación en que se encuentra el Mar Menor “... *impone actuaciones extraordinarias de carácter urgente para revertir cuanto antes el proceso de degradación ambiental, actuando sobre las presiones que se han identificado como causantes del mismo. El recurso al Decreto-Ley parece plenamente justificado, por concurrir el presupuesto de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el artículo 10. 3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*”<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> “Las embarcaciones que naveguen por el Mar Menor deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

a) Los motores de inyección de dos tiempos deberán utilizar aceites biodegradables.

b) Llevar bocina seca.

c) Tener instalados depósitos de aguas negras y grises, si superan los 8 metros de eslora. Si no es posible instalar el depósito de aguas grises por falta de espacio, estas aguas se echarán al depósito de aguas negras.

d) Disponer de los documentos que acrediten la entrega a gestor autorizado de los residuos sólidos y líquidos, incluyendo los orgánicos y los procedentes de sentinas. Los productos de limpieza que se utilicen deberán ser biodegradables o naturales.

e) Contar con la Inspección Técnica de Buques (ITB) en vigor”

<sup>28</sup> La única precisión que realiza la E. M. en orden a justificar la mejora en la urgente aplicación de medidas de protección que se deriva de su aprobación reza como sigue: “Pero la necesidad extraordinaria y urgente de actuar para reducir el aporte de

En relación a la segunda cuestión señalada, la existencia de preceptos vacíos, de nula entidad normativa y que, en cualquier caso, por su misma esencia, resultan impropios en una regulación que se dice de “extraordinaria y urgente necesidad” podríamos mencionar varios ejemplos.

Así, cuando en el apdo. 1º del art. 19 («Planes y proyectos de restauración hidrológico-forestal») se dice que “El Gobierno regional solicitará el apoyo y colaboración de la Administración del Estado para la elaboración y ejecución de un plan de restauración hidrológico-forestal de la cuenca del Mar Menor”; o cuando en el art. 65 («Regulación de las velocidades de navegación») se prevé que “La Consejería competente en materia de medio natural, sin perjuicio de las normas generales de navegación, propondrá a la Autoridad Marítima del Estado la adopción de las siguientes restricciones de la velocidad de navegación de las embarcaciones a motor para el ámbito del Mar Menor...”. También, entre las previsiones de naturaleza organizativa, carece de cualquier enjundia la previsión contenida en el art. 5. («Comisión interadministrativa para el Mar Menor») según el cual

*“El Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia promoverá un acuerdo para la creación de un órgano colegiado, formado por representantes de la Administración General de Estado, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de los ayuntamientos, para la coordinación y cooperación institucional de las políticas y actuaciones públicas que afecten al Mar Menor”;*

y más ostensiblemente la previsión contenida en el apdo. 1º de su art. 31 («Necesidad de contar con derecho de aprovechamiento de aguas») que nos recuerda de manera absolutamente innecesaria que “*De acuerdo con la legislación estatal en materia de aguas, para el cultivo de los regadíos se debe contar con derecho de aprovechamiento de aguas*”. Del mismo cariz es la previsión contenida en el apdo. 2º del art. 33 que establece que “*Se entiende*

---

*nutrientes al Mar Menor, obliga a minorar los plazos transitorios de aplicación de las medidas agrícolas. La Ley 1/2018, de 7 de febrero, si bien resultó más exigente que el Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril (de cuya convalidación nace), tuvo el efecto de demorar por unos diez meses la aplicación de los plazos de exigencia. De hecho, actualmente, el grueso de medidas de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, solo es aplicable a la Zona 1; el próximo 14 de febrero de 2020 pasaría a exigirse en la Zona 2; y solo a partir del 14 de febrero de 2021 comenzaría la exigencia para la Zona 3. Con la nueva zonificación, sin embargo, la integración de la antigua Zona 3 dentro de la nueva Zona 2 supone anticipar la aplicación de las medidas, que desde el 14 de febrero de 2020 ya serán exigibles para todas las zonas”, para, a continuación rematar “Las parcelas situadas en la antigua Zona 3 solo contarán con un plazo adicional para cumplir aquellas obligaciones que implican inversión: la obligación de establecer estructuras vegetales de barrera, superficies de retención de nutrientes e instalaciones de recogida de agua de los invernaderos”.*

*por aprovechamiento de aguas el derecho definido en el artículo 15 bis. b) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico”.*

Por último, no sólo ya razones de técnica legislativa exigirían la eliminación de una disposición tan indeterminada e improcedente como la que se establece en el art. 47 («Calidad del agua de riego»), según el cual

*“La Administración competente en materia de agua para uso agrario facilitará la puesta a disposición de los agricultores el agua de riego de mejor calidad, para garantizar el buen estado del suelo y minimizar los riesgos de lixiviación”.*

#### **2.4. ANÁLISIS DEL DECRETO-LEY DE 2019 (II): ENTRE LA SORPRESA Y LA INDIGNACIÓN SE DESCUBRE QUE CONTIENE MUCHOS ELEMENTOS REGRESIVOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MAR MENOR EN RELACIÓN CON LA LEY QUE DEROGA**

Este análisis del Decreto-Ley 2/2019 nos está arrojando un resultado crítico respecto a su necesidad y oportunidad. Ciertamente, si el estudio de su contenido nos permitiera atisbar avances significativos en los instrumentos de protección del Mar Menor todavía aún podríamos quizás entender las razones que impulsaron al Gobierno de la CARM a derogar la ley que desde hacía tan poco tiempo había pretendido tímidamente cambiar el rumbo de la política regional en esta materia, lo que es tanto como decir modificar , al menos sobre el papel, la línea ambiental seguida desde hace más de cuatro lustros en la Región de Murcia.

Sin embargo, la comparación entre los preceptos de la Ley de 2018 derogada y el nuevo Decreto-Ley de 2019 ponen de manifiesto que, en muchos aspectos, la nueva regulación resulta menos protectora que la derogada. Ya se hizo referencia más arriba en este mismo estudio a la deslegalización que se acomete del Código de Buenas Prácticas Agrarias y cómo se le sitúa en una posición de provisionalidad pendiente de 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<sup>29</sup>. Veamos, además, algunos otros ejemplos.

---

<sup>29</sup> Por el contrario, el art. 12 («Cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia») de la ahora derogada Ley de Medidas Urgentes lo declaraba obligatorio en toda la cuenca del Mar Menor: “*En todas las zonas delimitadas en esta ley, el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia, contenido en el anexo V, tendrá carácter obligatorio*”.

El Decreto-Ley elimina la prohibición de nuevos regadíos que contenía la anterior Ley en el apdo. 2º de su art. 5 («Laboreo del suelo y erosión»)<sup>30</sup> que se sustituyen por un farragoso y formalista procedimiento denominado «Restitución de cultivos por razones de competencia autonómica» y que se podría sintetizar, en su esencia, en el desplazamiento al organismo de cuenca de la responsabilidad para el control de las áreas dedicadas ilegalmente al cultivo de regadío y en la posterior incoación por la Consejería competente de la CARM, a partir de la “resolución firme” que declare la inexistencia del derecho de aprovechamiento, para que se restituyan a su estado previo los regadíos cesados o prohibidos por carecer de derechos de aguas<sup>31</sup>.

Se elimina la responsabilidad de los propietarios de plantas desalobradoras de implantar un sistema de eliminación de nutrientes para el agua de modo que el contaminador asuma los costes del tratamiento de las salmueras en origen<sup>32</sup>. Este procedimiento, que podía tramitarse de manera colectiva por una agrupación de productores agrícolas, permitía a su vez la autorización por parte de la CARM del vertido de los residuos procedentes de esa actividad de desalobración que, de este modo, quedaba supeditada a la aplicación de sistemas de reducción de nitratos a niveles inferiores a los permitidos, “*cuya eficacia deberá ser previamente verificada por el órgano autonómico competente mediante la emisión de informe de conformidad*”<sup>33</sup> (apdo. 1). Como con razón se critica desde el ámbito de la defensa ambiental del Mar Menor “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

---

<sup>30</sup> “Se prohíbe la creación de nuevas superficies de cultivo o ampliación de las existentes”.

<sup>31</sup> En este sentido, el apdo. 1º del art. 28 del D-L («Nuevos cultivos o regadíos») establece que “En las Zonas 1 y 2 se prohíben las transformaciones de terrenos de secano a regadío, no amparadas por un derecho de aprovechamiento de aguas”. Por su parte, el apdo. 3º del art. 31 («Necesidad de contar con derecho de aprovechamiento de aguas») señala que “Para exigir la restitución a un estado natural o a secano de los terrenos afectados, la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos contará con la información que reciba del Organismo de cuenca sobre los regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas” (el resaltado es nuestro). El desarrollo de este procedimiento de restitución de cultivos se regula en los arts. 33 a 35.

<sup>32</sup> El sistema se dejaba a la elección del propietario (filtro verde, electrobiogénesis o cualquier otra solución o combinación de soluciones existente en el mercado o en experimentación), siempre y cuando dicho sistema demostrara su eficacia en la reducción de nitrógeno y fósforo (art. 13 —«Implementación obligatoria de un sistema de reducción de nitratos en la desalobración», apdo. 2º).

<sup>33</sup> Art. 13, apdo. 1º

y basados en una cuantiosa financiación pública, rompiendo los principios de quien contamina paga y de equidad social”<sup>34</sup>.

El Gobierno de la CARM ha optado efectivamente por una solución “a gran escala” a partir del documento denominado “Análisis de soluciones para el objetivo de vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena (Murcia)”. Dado que constituye la principal apuesta del Gobierno de la CARM para intentar revertir la situación creada, procede realizar un análisis más detallado de este proyecto.

## **2.5. EL PROYECTO «ANÁLISIS DE SOLUCIONES PARA EL OBJETIVO DE VERTIDO CERO AL MAR MENOR PROVENIENTE DEL CAMPO DE CARTAGENA (MURCIA)»**

Como ya es notorio, 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 2019<sup>35</sup>.

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. Fruto de dicho protocolo, prorrogado en octubre de 2018, 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.

---

<sup>34</sup> *Cfr.* el análisis de la norma en el Informe “[Valoración de la ley de protección integral del Mar Menor](#)” que realizó la ONG «Ecologistas en Acción» y que fue suscrito por las organizaciones integrantes de la Plataforma «SOS Mar Menor».

<sup>35</sup> 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, pp. 106127 a 106163).

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 proyecto<sup>36</sup>. 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 Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica, para que, como órgano ambiental, emitiera la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental, que finalmente se publicó este pasado 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 territorio<sup>37</sup>. 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.

---

<sup>36</sup> La documentación puede ser consultada en [Confederación Hidrográfica del Segura](#).

<sup>37</sup> 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.

El proyecto plantea tres escenarios posibles, *el cero o tendencial*, cuya única premisa es el cumplimiento de la normativa vigente<sup>38</sup>; el *escenario adaptativo o 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 y la 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 los municipios de 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

---

<sup>38</sup> 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 Marco de Acción Comunitaria para la Política del Medio Marino (D.2008/56/CEE) y Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor.

medidas para modificar las actividades náuticas, de pesca y usos recreativos que contribuyen a los vertidos que afectan al ecosistema, entre otras<sup>39</sup>.

Ahora bien, aquí deben tenerse en cuenta también las voces críticas que se alzan contra el 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”<sup>40</sup>.

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”<sup>41</sup>. La

---

<sup>39</sup> 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](#).

Entre las medidas previstas en el proyecto se pueden 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.

<sup>40</sup> Cfr. 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.

<sup>41</sup> «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



plataforma social 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”<sup>42</sup>. Nos referimos aquí, como veremos más adelante, a las criticadas ocho medidas urgentes propuestas en noviembre de 2019 por el Consejo de Gobierno de la Región para recuperar la laguna.

## 2.6. CONSIDERACIÓN FINAL

Estas y otras disposiciones de la norma derogadora<sup>43</sup> nos compelen a intentar profundizar en los motivos de esta “vuelta de tuerca” en el tratamiento jurídico del desastre ambiental. Ya se refirieron al comienzo de este análisis los motivos de técnica jurídica y de ampliación del ámbito material de las medidas de protección que alegó el Gobierno de la CARM para proceder a derogar una Ley que la Asamblea Regional de la Región de Murcia había aprobado hacía poco más de un año.

No se equivocará quien busque una explicación más cercana a la realidad de los hechos quien examine la complicada geometría en la que se ha desarrollado la política en la CARM durante los últimos meses y los cambios requeridos para forjar las cambiantes mayorías resultantes de los procesos electorales acumulados<sup>44</sup>. Así, tras las últimas elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019, en las que el partido mayoritario resultó ser el PSOE, se hace

---

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. Su [sitio web](#).

<sup>42</sup> EL DIGITAL CARTAGENA, “[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 (accesible en (último acceso, 14 de noviembre de 2019).

<sup>43</sup> La disminución de las obligaciones relativas a la implantación de barreras vegetales de conservación y fajas de vegetación destinadas a la retención y regulación de aguas, control de escorrentías, absorción de nutrientes y protección frente a la erosión del suelo (art. 36 y Anexo III); la reducción de la proporción que las explotaciones agrarias deben dedicar a sistemas de retención de nutrientes (art. 37, apdos. 3 y 4); la desvirtuación de las obligaciones del laboreo siguiendo las curvas de nivel (art. 38. 1); eliminación de la prohibición de utilizar fertilizantes de solubilidad alta, de gran poder contaminante (art. 40, apdo. 3º); y, en fin, la flexibilización de las limitaciones para el uso de estiércoles y otros fertilizantes orgánicos (arts. 42 y 52).

<sup>44</sup> Es cierto también que, como recuerdan GUAITA-GARCÍA/ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ/ BARRERA-CAUSIL/ ESTEVE-SELMA/ FITZ “The approval of this law was also very controversial (it was approved with the vote against the party in the regional government and with strong opposition from the agrarian sector) and it is not being applied” (GUAITA-GARCÍA, N. / MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. / BARRERA-CAUSIL, C. J. / ESTEVE-SELMA, M. A. / FITZ, H. C. (2020), “[Local perceptions regarding a social– ecological system of the mediterranean coast: the Mar Menor \(Región de Murcia, Spain\)](#)”, *Environment, Development and Sustainability*.

evidente que el Partido Popular necesita, para mantener el Gobierno de la CARM, una coalición con Ciudadanos y el apoyo parlamentario de Vox. Es en el marco de esas negociaciones para forjar los acuerdos políticos necesarios donde cristaliza la exigencia de modificación de la Ley de 2018<sup>45</sup>.

En nuestra consideración, y en función de los elementos disponibles y del análisis realizado, la extraordinaria y urgente necesidad que justifica el torticero recurso a la figura del Decreto-Ley radicaba más bien en el cabal cumplimiento de unos acuerdos de naturaleza política, legítimos desde luego, pero alejados de la supuesta necesidad de atender de manera más efectiva la situación de emergencia ambiental. En esta ocasión, la reforma en gran medida regresiva del arsenal proteccionista frente a los impactos que han dañado de manera irreversible al ecosistema marmenorenses formaba parte del conjunto de exigencias negociadas y cuya satisfacción permitía obtener el necesario apoyo en la Asamblea regional para que unos retuvieran el poder político en la CARM y otros pudieran secundarlos en su ejercicio.

### 3. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico. En: EMBID IRUJO, A. (Dir.). *Agua y agricultura*. Cizur Menor (Navarra): Thomson; Civitas, 2011.

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M.; SORO MATEO, B. El Mar Menor, huérfano ante el Derecho. *La Verdad*, 2019.

BELMONTE SERRATO, F.; ROMERO DÍAZ, A.; MORENO BROTONS, J. Contaminación ambiental por estériles mineros en un espacio turístico

---

<sup>45</sup> No otra conclusión se obtiene del análisis de los documentos publicados que permitieron forjar esas nuevas mayorías. Así, el [documento final para el acuerdo entre los tres partidos de 19 de julio de 2019](#) incluye expresamente la exigencia de aprobación de una nueva Ley para el Mar Menor que “asegure la compatibilidad de usos: agrícolas, pesqueros, turísticos y medioambientales”.

Por su parte, el [texto del acuerdo de Gobierno entre PP y C's de 20 de julio de 2019](#) reza en su punto 58: “Aprobaremos una Ley de Protección Integral del Mar Menor elaborada por el Gobierno en consenso con el resto de grupos parlamentarios. El cuidado del Mar Menor constituirá un pilar tanto de la política medioambiental como de la política turística regional. Promoveremos una mayor coordinación entre todos los agentes implicados, Ayuntamientos, Administración Regional y la Estatal para avanzar con mayor efectividad y rapidez en la puesta en marcha de planes y medidas. Exigiremos al Gobierno de España la puesta en marcha priorizada y urgente del Plan de Vertido Cero. Trataremos de implicar también a las Instituciones Europeas para que apoyen las medidas que se diseñen, siempre contando con el aval científico y técnico”.

en desarrollo, la sierra minera de Cartagena-La Unión (sureste de España). *Cuadernos de Turismo*, n. 25, 2010.

CABALLERO PEDRAZA, A.; ROMERO DÍAZ, A.; ESPINOSA SOTO, I. Cambios paisajísticos y efectos medioambientales debidos a la agricultura intensiva en la Comarca de Campo de Cartagena-Mar Menor (Murcia). *Estudios Geográficos*, vol. 76, n. 279, 2015

DORY, M. A.; INOCENCIO, J. L. La degradación ambiental del Mar Menor. *Progress in Water Technology*, vol. 12, n. 4, 1980.

DURÁ ALEMAÑ, C. J. Sentencia Núm. 161/2019 de 12 de diciembre de 2019 del pleno del Tribunal Constitucional (Ponente: Juan José González Rivas). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 100, abril 2020, pp. 151-160. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/04/2020\\_04\\_Recopilatorio\\_100\\_AJA\\_Abril.pdf#page=153](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/04/2020_04_Recopilatorio_100_AJA_Abril.pdf#page=153) (Fecha de último acceso 16-07-2020).

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.; Gutiérrez Llamas, A. Murcia: la inactividad administrativa desemboca en la degradación ambiental del Mar Menor. En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2017*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2017, pp. 1003-1022. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/OPAM-2017-en-linea.pdf#page=1005> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

GARCÍA MAJADO, P. Cuarenta años de legislación de urgencia. En: PUNSET BLANCO, R.; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (Coord.). *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018): Estudios sobre el desarrollo de la Constitución Española*. Madrid: Thomson Reuters- Aranzadi, 2018.

GARCÍA, J. L. Un impulso político en favor de la conservación del Mar Menor podría haber evitado el desastre. *Iagua*, 2019.

GONZÁLEZ GARCÍA, I. La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017.

- Mar Menor: un desastre ecológico y jurídico. *Global Politics and Law*, 2019.

GUAITA-GARCÍA, N.; MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.; BARRERA-CAUSIL, C. J.; ESTEVE-SELMA, M. A.; FITZ, H. C. Local perceptions regarding a social- ecological system of the mediterranean

coast: the Mar Menor (Región de Murcia, Spain). *Environment, Development and Sustainability*, 2020.

MONTIEL, A. La DANA y los adanistas. *La Opinión*, 2019.

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (segundo semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2019.

ROMERO DÍAZ, A.; CABALLERO PEDRAZA, A.; PÉREZ MORALES, A. Expansión urbana y turismo en la Comarca del Campo de Cartagena-Mar Menor (Murcia). Impacto en el sellado del suelo. *Cuadernos de Turismo*, n. 39, 2017.

SORO MATEO, B.; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M.; PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. Murcia: la paradójica aceleración legislativa en un contexto de flagrante inactividad ambiental. En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2019*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2019, pp. 1240-1261. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=1241> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

- Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor. En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2018*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2018, pp. 1178-1206. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/07/OPAM-2018-on-line.pdf#page=1185> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

- Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor. En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2017*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2017, pp. 1023-1068. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/OPAM-2017-en-linea.pdf#page=1025> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

VADILLO, V. Los ecologistas advierten de que el plan de vertido cero del mar Menor contaminará el Mediterráneo. *El País*, 2019.