



Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Orihuela
Departamento de Ciencias Sociales y Humanas
Área de Ciencia Política y de la Administración

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública

LA CONTAMINACIÓN DEL MAR MENOR, ¿UN PROBLEMA PÚBLICO SIN RESOLVER?

Asignatura: Políticas Públicas

Curso Académico: 2018-2019

Fecha: febrero 2019

Alumno: Gregorio Valverde Alcázar

Tutor: D. Enrique Conejero Paz

DEDICATORIAS

A mi familia, incluso a aquell@s que no están entre nosotros.

A la Universidad Miguel Hernández, órganos de dirección, profesores, trabajadores y compañeros de carrera.

A D. ENRIQUE CONEJERO PAZ, Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y profesor de la Universidad Miguel Hernández, por aceptar ser mi tutor en este trabajo y dedicarme gran parte de su valioso tiempo.

A mis amigos, y

A todos los que me han ayudado a estar hoy aquí y alcanzar esta meta.



RESUMEN

El Mar Menor (MM) se encuentra inmerso en un proceso continuado de contaminación y degradación que afecta a la calidad de sus aguas, a sus fondos marinos y a los humedales periféricos de su entorno.

La comunidad científica, biólogos, universidades, organismos públicos, medios de comunicación, asociaciones de ecologistas, etc. alertan de que si no se actúa de forma inminente en este problema, el MM y todo su hábitat natural, se verán abocados a una situación de colapso medioambiental irreversible perdiéndose para siempre la mayor laguna litoral de agua salada del Mediterráneo de España y de Europa.

Las causas de ello no se deben a problemas sobrevenidos de forma repentina e imprevisible, sino todo lo contrario, el origen se remonta a los años 60 y 70, como recoge el orden del día de la sesión celebrada el día 29 de octubre de 1998 de la Asamblea Regional de Murcia; II. Moción 513, sobre medidas integrales para eliminar las medusas y recuperar el MM y todo su entorno, formulada por don Ginés Carreño Carlos, del grupo parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes.

El punto álgido de este problema se produjo en la primavera-verano de 2016 representado por un episodio causado por una explosión de fitoplancton que cambió el color de sus aguas (de cristalinas-transparentes a verde-marrón). Al mismo tiempo se descubrió que el 80% de la pradera submarina de sus fondos había desaparecido completamente. Estos hechos hicieron saltar todas las alarmas políticas, sociales y económicas tanto a nivel nacional como internacional porque sencillamente: “La joya de la corona, la reserva de la biosfera, el foco regional de atracción turística por excelencia, se moría” Giménez y Pedreño, (2018).

Ante la aparición de este fenómeno y la presión ejercida por los diferentes grupos de interés, así como medios de comunicación, científicos, biólogos, ecologistas, etc. los gobiernos centrales y autonómicos, administraciones públicas y Unión Europea no han tenido más remedio que tomar parte en este problema, entrando de ésta manera el MM, a formar parte de la agenda gubernamental.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
MARCO TEÓRICO.....	6
METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO.....	10
1. EL MAR MENOR, DESCRIPCIÓN Y ENTORNO.....	12
2. DIMENSIÓN DEL PROBLEMA, PRINCIPALES RESPONSABLES Y CAUSAS DE LA CONTAMINACIÓN Y DEGRADACIÓN.....	14
2.1. Dimensión del problema.....	14
2.2. Causas de la contaminación y degradación del Mar Menor y su entorno...	19
2.3. Principales responsables.....	19
2.3.1. Instituciones y Administraciones Públicas.....	20
2.3.2. Urbanismo y turismo.....	21
2.3.3. Minería.....	22
2.3.4. Agricultura.....	23
2.3.5. Ganadería.....	25
2.3.6. Cambio climático.....	26
3. CONCEPTO DE ACTOR, TIPOS DE ACTORES. ACTORES PRINCIPALES DE ESTE PROBLEMA PÚBLICO.....	27
3.1. Concepto de actor, tipos de actores.....	27
3.2. Actores principales de este problema público.....	28
3.2.1. Instituciones y Administraciones Públicas.....	28
3.2.2. Agricultores.....	30
3.2.3. Hosteleros.....	31
3.2.4. Turistas.....	32
3.2.5. Pescadores.....	33
3.2.6. Medios de comunicación.....	34
3.2.7. Asociaciones de ecologistas, plataformas vecinales, movimientos sociales, etc.....	35
3.2.8. Partidos políticos.....	36
4. PROBLEMAS PÚBLICOS. FORMACIÓN DE LA AGENDA. DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA.....	37
4.1. Definición de problema público.....	37

4.2. Formación de la agenda.....	40
4.3. Definición de política pública.....	42
4.3.1. Fases del proceso o ciclo de construcción de las políticas Públicas.....	45
1. Identificación y definición de los problemas.....	47
2. Formulación y diseño de las políticas.....	47
3. La implantación de la alternativa seleccionada.....	47
4. Evaluación de los resultados obtenidos.....	48
5. CONCEPTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	49
6. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MEDIOAMBIENTA- LES EN LA REGIÓN DE MURCIA.....	50
6.1. Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor.....	51
6.2. Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.....	52
6.3. Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.....	53
6.4. Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.....	53
6.5. Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.....	54
6.6. Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el tex- to refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.....	55
6.7. Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada.....	55
6.8. Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.....	56
6.9. Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sos- tenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor.....	58
7. EUROPA Y EL MAR MENOR.....	59
CONCLUSIONES.....	61
BIBLIOGRAFÍA.....	64
ANEXOS.....	68

INTRODUCCIÓN

La política medioambiental en España viene regulada en artículo 45 de la Constitución Española de 1978, en el Título I, De los derechos y deberes fundamentales, Capítulo tercero, De los principios rectores de la política social y económica.

Artículo 45:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Y en el artículo 149, Título VIII, De la Organización Territorial del Estado, Capítulo III, De las Comunidades Autónomas.

Artículo 149.1. (Competencias del estado en medio ambiente):

22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

El MM es un recurso natural y un bien público perteneciente a nuestro entorno natural que, además de estar regulado por la Constitución Española, goza de la protección de otras muchas figuras legales como son:

Red Natura 2000, Directiva 92/43/CEE, Directiva 2009/147/CEE, Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), Zona de Especial Conservación (ZEC), Convenio Internacional Ramsar (Irán) en 1971, que incluyó al “MMr” como humedal de

relevancia internacional de la “Lista Ramsar”, Convenio de Barcelona (Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación de 1975) que declaró como Zona Especialmente Protegida de Interés para el Mediterráneo (ZEPIM) al “MM y zona oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia (RM)”, etc.

Ahora bien, ¿qué debemos entender por público? La palabra **Público** viene del latín *publicus* y esta de *populicus*, (lo perteneciente al *populus*); la palabra *populus* se refiere a: pueblo, población, popular, etc., así pues y de forma resumida, como público, debemos entender todos aquellos bienes naturales pertenecientes al pueblo.

La acción e intervención gubernamental viene siendo ejercida por el Estado, organismos públicos y por las diferentes administraciones públicas conforme a la Constitución Española y demás leyes del ordenamiento jurídico español y a las que en ocasiones se les une la acción social privada tal y como queda recogida en la siguiente definición de lo público: “Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que requiere de una regulación o intervención social y gubernamental, o al menos una acción común” Conejero, (2016-2017).

En democracia (representativa),¹ las personas o cargos públicos encargadas de ello han sido elegidas, en procesos electorales, ostentando así la representación y ejerciendo el poder político en la comunidad que los ha elegido cumpliéndose de esta manera con las tres funciones de las elecciones:

1.- Producir representación: El proceso electoral surge de la necesidad de designar un cuerpo representativo que gestione los asuntos públicos.

2.- Crear un gobierno. Equivale a la definición de políticas que el electorado desea ver aplicadas y a la elección de los equipos personales que se ocuparán de esta gestión.

Se gestionarán determinados programas políticos mediante la designación de líderes y equipos con capacidad para implementarlos.

3.- Ofrecer legitimación. Mario Martínez Silva, refiere que la legitimidad es la cualidad que otorga el derecho a gobernar y que es aceptable para los ciudadanos. Proviene del latín *legítimus*, que significa *conforme a la ley*, Belmonte, (2015-2016).

¹ La democracia representativa, también llamada indirecta, es aquella donde los ciudadanos ejercen el poder político a través de sus representantes, elegidos mediante el voto, en elecciones libres y periódicas. De este modo, el ejercicio de los poderes del Estado y la toma de decisiones deberá expresar la voluntad política que los ciudadanos han hecho recaer sobre sus dirigentes.

Los Gobiernos son los únicos sujetos legitimados para recurrir a la coacción que supone la utilización de la fuerza.

Breve y sucintamente, hemos pretendido en los párrafos anteriores explicar porque los Gobiernos, los organismos públicos y demás administraciones públicas tienen el derecho y el deber de participar en los asuntos públicos y como la Democracia ha modificado la dinámica de interacción entre los poderes del Estado y la ciudadanía que ve aumentada su participación en dichos asuntos.

También se ha citado el concepto de políticas públicas como de problemas públicos. En las próximas páginas de este trabajo, se pasará a definir cada uno de ellos.

La finalidad de este Trabajo Fin de Grado (TFG) consiste, en:

1º.- Dar a conocer la dimensión actual de contaminación y degradación tanto de las aguas como del entorno en la que se encuentra la Laguna salada del MM y sus hábitats.

2º.- Enumerar las causas de ello e identificar a los actores que, interactuando entre ellos forman grupos de interés con la intención última de optimizar y/o rentabilizar al máximo sus beneficios, cada uno, desde la posición que ocupan en este problema.

Una vez conocidas las causas que han llevado al MM hasta su actual estado de crisis ambiental, reflexionar sobre si éste, puede ser considerado como un “Problema Público.”

3º.- Citar a los responsables de la acción o inacción gubernamental que ha culminado en la actual situación de colapso ambiental de las aguas, fondos marinos y humedales y estudiaremos su comportamiento.

4º.- Recopilar y analizar las políticas públicas ambientales que han sido implantadas por los diferentes gobiernos, tanto a nivel central como autonómico (RM) concretamente, desde que el MM empezó a dar síntomas de contaminación en sus aguas y entorno, y qué otras políticas se están llevando a cabo en la actualidad para frenar y corregir esta situación.

5º.- Conocer la postura de la Comunidad Europea sobre este problema y qué aporta para solucionarlo.

MARCO TEÓRICO

El presente TFG se encuadra alrededor de las complicadas relaciones entre la sociedad y de esta con el estado. Fruto de estas relaciones se producen con bastante frecuencia enfrentamientos con consecuencias para los intereses de todas las partes implicadas, estas relaciones cotidianas toman la forma de problemas públicos que demandan de la intervención del estado para que, a través de políticas públicas resuelva o mitigue los efectos que causan.

Estos conceptos tanto de **problema público** como de **política pública** van a ser los ejes primordiales sobre los que va a girar el desarrollo de este TFG, escogiendo para ello a modo de ejemplo práctico un problema público de reciente actualidad en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, (CARM) «LA CONTAMINACIÓN DEL MAR MENOR.»

Para ello se reflexionará sobre: qué se entiende por problema público, por formación de la agenda del gobierno, por política pública, enumerando las fases o ciclos que intervienen en su construcción y por último, se abordará el concepto de evaluación de política pública.

Antes de elaborar las políticas públicas que han de afrontar y/o reparar los efectos de cierto problema público, se ha de definir y estructurar dicho problema. Dicho esto la primera cuestión a la que se enfrentan los analistas es que, la propia definición del problema es parte del problema.

a) ¿Qué entendemos por problema público?

La definición del problema público se efectúa de modo subjetivo por cada actor que participa en su construcción. Cada actor entenderá el problema planteado de un modo diferente y la definición realizada por éstos refleja sus propios intereses y valores, llevando implícita una solución al problema en cuestión. Lo que cuenta como problema y cómo se define depende de la forma en que los actores tratan de abordar un asunto o proceso, Conejero, (2016-2017).

Siguiendo a Conejero, (2016-2017:2)

Es una construcción analítica que depende de la forma en que se contemple ese problema, un mismo problema a lo largo del tiempo puede tener construcciones analíticas distintas,

y éstas cambian con el tiempo en función de creencias, valores, es un prisma, es un criterio, en donde lo importante es la estructuración del problema. En función de cómo se haga el prisma así se hace la política pública.

Para Dunn, (1981), se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones bien planteadas.

Uno de esos actores son los poderes públicos que actúan en calidad de responsables de la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas capaces de hacer frente a determinado problema, una vez que forma parte de la agenda del gobierno.

Prueba de ello es que en los procesos de elaboración de cualquier política pública se producen una serie de negociaciones y de transacciones entre actores diversos, principalmente entre aquellos que detentan el poder y forman parte de las instituciones (actores políticos-administrativos) y los que defienden sus intereses y pueden verse afectados, en mayor o menor medida, por las decisiones políticas (actores privados). Pastor, (2014:19).

Una vez estructurado y definido el problema público del MM, el siguiente paso es la inclusión en la agenda, existiendo dos tipos de agendas; la sistémica y la institucional.

En cuanto al propósito de este TFG se encuentra: estudiar y analizar el episodio ambiental de contaminación y degradación acaecido en el MM y su entorno, tras ello, discernir si éste puede ser considerado como un “PROBLEMA PÚBLICO SIN RESOLVER” en base a las características que definen a los mismos según los autores y expertos de esta disciplina, y posteriormente, analizar la evaluación de las políticas públicas medioambientales elaboradas para abordar y solventar eficientemente el problema del MM haciendo un recorrido cronológico por la historia reciente de los distintos gobiernos de esta Comunidad Autónoma, comenzando por el Gobierno presidido por D. Andrés Hernández Ros, 1982-1984, perteneciente al grupo político Partido Socialista de la Región de Murcia (PSRM), hasta la actualidad donde nos encontramos con un gobierno liderado por D. Fernando López Miras perteneciente al Partido Popular (PP) desde el 3 de mayo de 2017.

b) Formación de la Agenda Pública.

Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública.

Muchos y de muy diversa índole (políticos, sociales, económicos, culturales, religiosos, etc.) son los asuntos que afectan a cierto/s sector/es de una población y que demandan de la atención y participación de los gobiernos y administraciones públicas en busca de soluciones.

Para Aguilar (1993:23):

(...) las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver.

Muchos son los actores que participan en la formación de la agenda, Kingdon distingue entre participantes dentro del gobierno (Presidente, personal, Administración, etc.) y participantes fuera del gobierno (grupos de interés, mass media, partidos, consultores, etc.).

Sin embargo, no todos los asuntos o problemas surgidos de estas relaciones llegan a llamar la atención de los gobiernos y por lo tanto no suponen el inicio de actividad gubernamental alguna.

Los primeros síntomas de contaminación de las aguas del MM, aparecieron en la década de los años 60 y 70, la respuesta en forma de política pública a estos síntomas fue la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del MM, que trató de paliar y/o mitigar este problema.

c) Concepto de Política Pública.

Nohlen (2008), citado por Pastor, (2014:18), declara que “sin el concepto no se obtiene resultado alguno” por lo que “toda comunicación científica seria” debe comenzar por “aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves”.

No existe una definición única para el concepto de Política Pública, por varias razones, la primera porque su contenido está cargado de distintas definiciones semánticas

parecidas entre sí pero muy diferentes en cuanto a su contenido. La palabra “política” contiene una inherente dificultad semántica en el idioma español, dado que abarca a distintas interpretaciones, por un lado se refiere a las instituciones estatales, por otro lado, se puede interpretar como fenómenos utilizados en la lucha por el poder, y por último, se define como programas desarrollados por los gobiernos.

La segunda, porque no hay consenso en su definición entre investigadores, científicos y resto de componentes de esta doctrina.

Identificado, definido y estructurado un problema público determinado, en nuestro caso la contaminación y degradación del MM y su entorno, y una vez que entra a formar parte en la agenda gubernamental, los Gobiernos y/o las Administraciones Públicas han de poner en marcha políticas públicas y programas capaces de solventar o mitigar lo más satisfactoria y eficientemente dicho problema.

d) Fases del proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas.

Las políticas públicas en su proceso atraviesan varias etapas que configuran un ciclo. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que cualquier modificación en cualquiera de ellas afecta a las siguientes. Las principales fases del ciclo de las políticas públicas y que serán explicadas a lo largo de este trabajo, son las siguientes:

- 1) *La identificación y definición de problemas.*
- 2) *La formulación de políticas.*
- 3) *La implementación de la alternativa seleccionada.*
- 4) *La evaluación de los resultados obtenidos.*

e) Concepto de evaluación de políticas públicas.

Es la última fase del ciclo de las políticas públicas y que consiste en comprobar la eficacia de los programas o políticas públicas desarrolladas, comparando los resultados con los objetivos esperados y/o deseados a priori, los recursos asignados, y por último, emitiendo un juicio de valor global expresado en términos cualitativos y cuantitativos.

METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO

En trabajos de investigación es frecuente la utilización de métodos cualitativos o cuantitativos o una mezcla de ambos. El presente trabajo de investigación es del tipo último, es decir, una mezcla de ambos. Se trata de un trabajo realizado sobre la base de la recopilación de información de muy diversa índole y medios, acompañado de exposiciones y argumentaciones tanto de los principales autores de esta doctrina (política pública) como de otros actores políticos, sociales, económicos y propios.

En cuanto a los medios utilizados en el método cualitativo, obviamente no se cita a la totalidad de los autores especializados en esta doctrina, si bien se ha hecho una selección de aquellos que se han considerado más oportunos, acompañados de la bibliografía obtenida de otras fuentes: marco normativo vigente en materia medioambiental compuesto por leyes de ámbito nacional y regional, directivas europeas, revistas científicas, artículos de prensa, trabajos científicos realizados por distintas universidades españolas, comunicados de asociaciones ecologistas, biólogos, científicos, etc., así como de otros actores implicados en el problema central de este TFG.

En lo que respecta a la metodología cuantitativa para describir la dimensión del problema, se ha analizado la evolución de la contaminación de las aguas del MM durante el periodo comprendido entre los años 1960 hasta 2017, si bien es verdad que es a partir del año 1998 cuando se dispone de más información de este fenómeno de contaminación y degradación de la laguna salada y su entorno.

Para una mejor comprensión de la gravedad del problema susodicho, se adjunta en el apartado de “Documentos anexos” las actuaciones llevadas a cabo por la Fiscalía Superior de la CARM (Diligencias de Investigación nº 74/16), por entender que es un documento muy ilustrativo para el entendimiento y comprensión de dicho problema así como, para conocer las acciones y actuaciones llevadas a cabo por parte de todos y cada uno de los actores implicados en el mismo, principalmente aquellos que ostentan los poderes públicos.

Este trabajo se estructura en siete capítulos. En el primer capítulo se ha llevado a cabo una presentación del MM y que sirve de punto de partida del cuerpo y exposición del mismo. En él se localiza la zona y se delimita territorialmente su ámbito de aplicación.

Comprenderemos la importancia medioambiental de esta maravilla de la naturaleza que tiene el privilegio de ser la laguna salada más grande e importante de España y una de las más grandes de Europa.

En el segundo capítulo se pretende dar a conocer la dimensión del problema y las causas que han provocado su contaminación y degradación, que han derivado en una situación de colapso que lo sitúan al borde de la muerte de todos sus hábitats, según algunos expertos en la materia.

En el tercer capítulo se citará a los principales actores de este problema público, empezando en primer lugar por los órganos que componen el poder público, pasando por los agricultores (principales responsables del problema), la minería (prácticamente en estado de paralización y abandono), partidos políticos, promotores inmobiliarios, asociaciones de ecologistas, hosteleros, cofradías de pescadores, etc., todos ellos reunidos en grupos de interés interrelacionados entre sí, cuentan con intereses contrapuestos de difícil resolución.

En cuarto lugar, se explicará que es un problema público y porque el MM lo es, (objetivo principal de este TFG) y qué se entiende por formación de la agenda. Seguidamente se llevará a efecto una definición de: agenda institucional y agenda sistémica y se enumerarán los sesgos positivos y negativos de los problemas públicos, todo ello relacionado con el caso MM. En este capítulo se hace una definición de Política Pública y se concretan las fases del proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas.

En el quinto capítulo, se lleva a cabo una definición de «Evaluación de Políticas Públicas» y la importancia de la misma.

En capítulo sexto se realiza un análisis y evaluación de las políticas públicas implantadas por los gobiernos centrales y autonómicos, desde que el MM entra en la agenda institucional.

En el capítulo séptimo, se dará a conocer la postura de la Comunidad Europea (CE) así como su contribución para la resolución del problema en cuestión.

Por último, se concluirá con una exposición de mis reflexiones y opinión.

1. EL MAR MENOR, DESCRIPCIÓN Y ENTORNO.

El Sr. Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en las Diligencias de Investigación nº 74/16, (2017: 2-3), realiza la siguiente descripción del Mar Menor:

El Mar Menor es una de las lagunas más singulares de Europa y del Mediterráneo. Su superficie es de 135 km², con una profundidad media de unos 4 m, y máxima de 7 m, con una longitud máxima de 22 km. Es la mayor laguna costera hipersalina del mar Mediterráneo occidental y el humedal más relevante de la RM. Está separado del mar Mediterráneo por una barra arenosa de 22 km de longitud, denominada La Manga del Mar Menor.

El MM y su zona de influencia: abarca una extensión de 1.385 km², de los que unos 1.250 Km² corresponden a la zona terrestre, 56 % del espacio litoral regional y el 11 % de la superficie regional: Cuenca hidrográfica del Mar Menor y las zonas de La Manga, salinas de San Pedro, Cabo de Palos e Islas de la laguna. Esta área, situada al sudeste de la RM, se encuentra ocupada en su mayor parte por una cuenca sedimentaria que forma una llanura de forma triangular en dirección oeste-este (Campo de Cartagena), finalizando en la laguna del MM, cubeta receptora de toda la cuenca hidrográfica y del Campo de Cartagena (CC), formada por una serie de cursos de agua de régimen intermitente y torrencial, destacando la rambla del Albuñón.

Es un núcleo de influencia territorial de primer orden para la RM, y de su conservación depende el mantenimiento de su función como importante recurso socioeconómico (turístico, deportivo, pesquero, paisajístico y ambiental, entre otros). Abarca los términos municipales costeros de San Pedro del Pinatar, San Javier, Los Alcázares y Cartagena, y en el interior están los términos de Fuente Álamo, T. Pacheco, Murcia y La Unión.

Tiene el MM una comunicación mínima con el Mar Mediterráneo a través de 5 canales o golas: el Ventorrillo, la Torre, el Charco, el Estacio, y Marchamalo, lo que hace a esta laguna algo muy singular por estar casi cerrada. Se sitúa entre las mayores en dimensiones, la diversidad de hábitats y especies es única por la presencia de sustratos rocosos naturales, praderas de fanerógamas marinas (como *Cymodocea nodosa* y *Ruppia cirrhosa*), coexistencia de fondos arenosos bien equilibrados, fangosos y arcillas rojas compactadas, así como las comunidades esciáfilas asociadas a balnearios. Además, su baja conectividad con el Mediterráneo y la oligotrofia y limpieza tradicional de sus aguas

hacen de la laguna un ambiente altamente heterogéneo, con redes tróficas muy complejas y mecanismos homeostáticos muy desarrollados.

Es un caso paradigmático de sistema que mantiene una elevada producción biológica (como demuestra su producción pesquera y las importantes colonias de aves que soporta) con una elevada biodiversidad y complejidad estructural. Tiene igualmente un papel muy importante en el mantenimiento de la diversidad genética de las poblaciones de especies marinas, muchas de ellas con interés pesquero.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente en el Estudio de Impacto Ambiental (2013:7; 116-117) realizado para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena, nos revela que:

Tal y como se dispone en la Ficha Informativa del sitio Ramsar Mar Menor, constituye un ejemplo representativo, singular y raro de laguna costera hipersalina, que constituye una verdadera interfase entre medios terrestre y marino.

En su interior aparecen cinco islas volcánicas. Es preciso remarcar que además de la cubeta lagunar propiamente dicha, en sus márgenes existen singulares humedales asociados próximos a las orillas.

Sus orígenes se remontan a unos 10 millones de años, cuando el Mar Menor era una bahía abierta al Mediterráneo, recibiendo gran cantidad de sedimentos procedentes del Campo de Cartagena y desembocadura del río Segura. Por la misma época una serie de erupciones volcánicas, surgidas del fondo marino, dieron lugar a islas cercanas a la Manga (macizo de Calnegre, Monte Blanco, o promontorios del Pedrucho, El Estacio y Punta de Algas, etc.). Estas elevaciones surgidas en lo que hoy es La Manga ayudaron a que las corrientes marinas procedentes del norte chocaran con Cabo de Palos y depositaran un brazo de arena que fue cerrando la laguna. El aspecto del Mar Menor comenzó a ser similar al actual, con golos o canales naturales de comunicación con el Mediterráneo hace unos 2000 años y, tal y como lo conocemos hoy día, no hace más de 1000 años.

Además de las particularidades ecológicas (hábitats, flora y fauna) que determinan que el Mar Menor sea especialmente relevante dentro del ámbito español y Mediterráneo, hay que destacar, como se indica en el preámbulo de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor: *El Mar Menor es además un lugar muy emblemático para la Región de Murcia en el que convergen múltiples usos y aprovechamientos, principalmente turísticos, recreativos, salineros y pesqueros, con un importante aprovechamiento agrícola de su entorno.* Todas estas actividades influyen de manera directa o indirecta en el MM.

(...) El entorno del Mar Menor está formado por dos comarcas: la comarca del Mar Menor y la comarca del Campo de Cartagena. La Comarca del Campo de Cartagena se encuentra en el extremo oriental de la Región de Murcia limitando con el mar Mediterráneo, y está compuesta por los municipios de Cartagena, Fuente Álamo y La Unión. Tiene una extensión de 850 km² de extensión, aproximadamente (17% de la Región), distribuidos entre Cartagena (580 km²), Fuente-Álamo (273,5 km²) y La Unión (24,8 km²).

La comarca del Mar Menor se encuentra en el extremo oriental de la Región de Murcia limitando con el Mar Menor. La extensión total de la Comarca es de 306 km² aproximadamente (2,6% de la Región), distribuidos entre Los Alcázares (19,8 km²), San Javier (75,1 km²), San Pedro del Pinatar (22,3 km²) y Torre-Pacheco (189,4 km²).

De la lectura anterior y considerando la importancia ambiental, y económica que supone para la RM y para las economías de los municipios locales con kilómetros de costa bañadas por sus aguas, el MM se ha constituido en un pilar fundamental para su desarrollo y progreso social, cultural y económico.

El MM constituye un paisaje placentero, es una maravilla de la naturaleza única e irremplazable, en su hábitats conviven una gran diversidad de especies animales y vegetales, además sus aguas tienen propiedades que proporcionan beneficios para la salud de las personas, todas ellas son razones más que suficientes para intentar entre todos, devolverlo a su estado natural.

2. DIMENSIÓN DEL PROBLEMA, PRINCIPALES RESPONSABLES Y CAUSAS DE LA CONTAMINACIÓN Y DEGRADACIÓN DEL MAR MENOR Y SU ENTORNO.

2.1. Dimensión del problema.

La situación del ecosistema marítimo de la flora y fauna junto con los humedales que bordean el MM es verdaderamente preocupante tanto para los organismos e instituciones públicas, como para la comunidad científica, universidades, biólogos, y demás expertos en la materia. Lo es igualmente para el resto de actores implicados en este problema, pescadores, hosteleros, bañistas, agricultores, etc., así como para las asociaciones de ecologistas y otras organizaciones, que luchan para defender la mayor laguna salada del Mediterráneo y una de las más grandes de Europa, de los problemas que están provocando la contaminación y degradación de todos estos hábitats naturales.

Ecologistas en Acción, Sema, (2016) en su página web hacia públicas las siguientes declaraciones: “Sin lugar a dudas lo hemos llevado al límite. Al oportuno grito de alarma del Pacto del MM, que ha refrescado los ecos de décadas de denuncias de científicos y ecologistas, se ha sumado la propia laguna, un Mar Menor verde-marrón, turbio y desequilibrado.”

Entre la primavera y el verano de 2016 estalló la peor crisis ecológica que ha venido sufriendo el MM, en forma de Boom o explosión de fitoplancton que convirtió sus aguas en lo que, medios de comunicación y asociaciones de ecologistas llamaron, “sopa verde”, haciendo imposible el baño por los riesgos que pudieran producir en la salud de las personas; a este proceso se le conoce con el nombre de “eutrofización”.

Algunos de los efectos producidos por la eutrofización de las aguas son los siguientes: disminución de la transparencia de las aguas, en un año de 2015 a 2016, se pasó de cinco metros de alcance medio a solo uno. Aumento de la profundidad del Mar, la profundidad del MM aumentó entre cuarenta y cincuenta centímetros más, debido, a la pérdida de las praderas marinas y organismos asociados a la vegetación sumergida de sus fondos, cifrándose ésta pérdida entre un 80 y 85% de su extensión. Igualmente se constató la pérdida progresiva de la colonia de nacras, especie de molusco gigante en situación de peligro crítico de extinción y que solamente se encuentra en esta laguna salada. Disminución progresiva de la pesca y desaparición de algunas especies autóctonas (mújol), y otras al borde de su extinción (caballito de mar, aguja de mar, etc.), además y a causa de la apertura de golas, ha aumentado la entrada de agua procedente del mar abierto y con ello la llegada de otras especies marinas que poco a poco van sustituyendo a las locales. Sobre esto último, hay constancia de la alteración de todo este hábitat lagunar.

En cuanto a las consecuencias producidas por el citado fenómeno denominado “eutrofización” que pueden afectar al ser humano, se encuentran las derivadas del consumo de peces y moluscos que nacen, crecen y se reproducen en las aguas contaminadas de esta laguna salada. Así venía recogido en un artículo de prensa del diario El País, Limón, (2016):

La sintomática proliferación de algas tóxicas ha llevado a la de Salud de Murcia a pedir a la de Agricultura y Medio Ambiente (ambas gobernadas por el PP) un seguimiento urgente y constante. El principal problema ocurre cuando estas células [algas unicelulares] producen toxinas que pueden afectar tanto a los organismos marinos que las ingieren, como moluscos o peces, como a las personas que los consumen o simplemente respiran el ambiente donde se han producido, advierte la Consejería de Salud en su informe para reclamar la vigilancia de fitoplancton tóxico en las playas de la Región de Murcia.

En lo que respecta al baño en estas aguas de color verde-marrón que lógicamente ahuyentan a bañistas, instituciones y gobierno regional siguen diciendo que son aptas para ello, sin embargo no aportan ningún tipo de informe riguroso que lo avale, es más la propia consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Murcia ha reconocido la aparición de algunos casos por intoxicación de bañistas y turistas en más de una playa, y así lo publicaba el mismo diario El País, Limón, (2016) al pie del artículo anterior:

UNA DÉCADA DE EPISODIOS TÓXICOS

Aunque el PP considera ahora “prioritaria” la regeneración del MM, las instituciones científicas y académicas llevan 18 años advirtiendo del problema. La propia Consejería de Salud, del PP, reconoce, en el informe en el que reclaman un plan de vigilancia continuado y urgente, que se han registrado episodios de toxicidad en primavera y verano desde 2006.

Hace 10 años, entre el 8 y 9 de julio, medio centenar de personas “necesitaron asistencia médica con síntomas de infección de faringe, espasmos bronquiales, carraspera, disfonía, eccema en la piel y eritema” en tres playas. La causa fue una proliferación de vegetación marina de los tipos *Gymnodinium* y *Chattonella*, “ambas productoras de neurotoxinas que ocasionan los síntomas descritos”.

Un año después, en abril de 2011 y el pasado verano se observaron de nuevo manchas y una alta densidad de microalgas. En 2015 se detecta a 20 kilómetros de Águilas, un brote epidemiológico que llevó a 95 personas a sufrir afecciones respiratorias y alérgicas.

Ecologistas en Acción, Región Murciana, (2016) confederación que contiene a más de 300 agrupaciones ecologistas escribía en su página web lo siguiente:

Tampoco hay que olvidar el penoso papel de las autoridades sanitarias, que han tardado demasiado en reaccionar, generando inseguridad en las personas que llegan a la laguna y que, ante la falta de información clara de los controles que se llevan a cabo, no se fían de

la salubridad de las verdosas aguas para baño o de la seguridad alimentaria de los productos pesqueros de la laguna. De hecho, el Instituto Español de Oceanografía y la Universidad de Alicante acaban de lanzar un comunicado recomendando que no se coman berberechos del Mar Menor ante la presencia de algas tóxicas para el consumo en 15 puntos de la laguna.

A todo esto se suma la preocupación en el sector hostelero por la pérdida de turistas tanto de la región como los procedentes de otras comunidades de España y de otras nacionalidades que se traduce en la reducción drástica de reservas de hoteles y caída de comensales en los meses de primavera y verano.

Así lo recogía el diario ABC, Fernández, (2017) en una de sus publicaciones titulada:

«La Manga del Mar Menor: un paraíso que pierde 19 banderas azules manchado por algas y lodo».

En el ámbito más local ya se han empezado a tomar medidas para **no causar mala impresión a los turistas**. Un equipo con una docena de efectivos limpiará la orilla del litoral de algas secas y lodo negruzco semanalmente, según relata María Jesús Cerezo, del restaurante Rincón de Nicole y Nadine, en Punta Brava, una de las zonas más afectadas por la contaminación, junto con Los Urrutias y Los Alcázares. «Conozco gente que había comprado casa aquí y me cuentan **que se van a marchar porque su hija no puede bañarse**; o una mujer mayor que se metió en el agua y casi no podía salir: se te quedan los pies dentro del fango», relata esta hostelera, que avisa al grupo de limpieza antes del fin de semana para que los visitantes se encuentren la playa medianamente en condiciones. «El dinero para arreglarlo está, porque vino de Europa, y esto no lo pueden dejar así, y que estemos aquí para servir desayunos y poco más, porque la gente se va a otros sitios a bañarse y ya se queda a comer y no vuelve.

Estos hechos hicieron saltar todas las alarmas dado que la “joya de la corona, la reserva de la biosfera, el foco regional de atracción turística por excelencia, se moría” Giménez, y Pedreño, (2018).

Dimensión del problema en cifras, La Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (2016:10-13: 50). Diligencias de Investigación nº 74/16:

- El Campo de Cartagena (CC) constituye una extensa llanura de más de 1.000 km², con una red de drenaje con pequeña inclinación hacia el sudeste y que vierte a la laguna, constituida por ramblas de caudales discontinuos tanto espacial como temporalmente, sin agua superficial la mayor parte del año, salvo la rambla del Albujión. Su zona regable

comprende una superficie en teoría de unas 41.562 has, si bien, en realidad se han ocupado unas 60.000 has.

- **LOS ACUÍFEROS:** Es necesario destacar la situación de los acuíferos en la zona del CC: La masa actualmente denominada 070.052 (Campo de Cartagena) tiene una superficie de 1.240 km², ubicada en el 92% en la Región de Murcia y el resto en la provincia de Alicante. La ocupación general del suelo en superficie en el año 2000 era agrícola (76%), urbana (9%) y forestal (15%). Existen varios acuíferos, entre los que destaca el más próximo a la superficie, el denominado “Cuaternario” (después, en más profundidad, están el Plioceno, el Messiniense y el Tortonense), y según información constatada por el Instituto Geológico Minero de España (IGME) tiene un espesor medio de 55 metros, y tienen gran trascendencia al tener el agua de la laguna costera del MM como sustrato el propio material del acuífero Cuaternario, con una comunicación hidráulica directa entre ellos (trasmisión o intrusión marina).

- Por el IGME se han efectuado ensayos en lisímetros y los lixiviados presentan valores en el acuífero Cuaternario entre 50 y 660 mg/l de nitratos, con un valor medio de 244 mg/l: por tanto, el aporte mínimo de nitratos al acuífero sería de 3.300 toneladas/año, equivalente a 20 kg/nitrato/ha/año en área regada de 37.600 has. Teniendo en cuenta que las reservas estimadas para el acuífero Cuaternario (unos 1.800 hm³, al considerar 50 metros de espesor por 674 km² de zona regable y un 5 % de porosidad), el nitrato acumulado durante décadas en el acuífero ronda las 371.000 toneladas, sin contar aquel que está presente en el suelo y en tránsito por la zona no saturada: el ion nitrato no queda retenido en el medio y es transferido desde la zona saturada a los diferentes elementos que constituyen las salidas del acuífero: bombeos de 88,2 hm³/año, descargas laterales subterráneas al MM (6,19/año hm³ según PHCS 2015/21, si bien se considera muy superior, pudiendo llegar a los 68 hm³/año) y al Mediterráneo, y a otros acuíferos; drenajes el tramo final de los cauces: estas cifras de acumulación de nitratos dan idea de la magnitud del problema.

- **LA RAMBLA DEL ALBUJÓN (RA):** En la rambla de Albuñón desde el año 2009 el IGME ha venido tomando muestras. En muestreos de campo desde el año 2011 y en la última visita de campo el 12-7-16 se ha constatado que el agua que sale directamente por vía superficial al MM procede casi en exclusiva del vertido de salmueras (tuberías de descarga bajo el puente a unos 160 m de desembocadura) de desalobración de aguas subterráneas. El contenido medio de nitratos durante los últimos 2 años (muestras 27-3-14, 20-11-15, 1-2-16 y 16-3-16) es de 350 mg/l, y los caudales de descarga de la rambla sería de 300 litros/segundo, por lo que estarían entrando al MM unas 3.300 toneladas de nitratos/año de forma directa procedentes de desalobración de aguas subterráneas. En

total podrían estar entrando más de 4.000 toneladas de nitratos/año al MM por la vía superficial y la subterránea.

- (...) Se calcula que se vierten unas 2.000 toneladas de nitratos cada año. La ósmosis inversa proceso seguido por las desaladoras de los agricultores- filtra el agua y hace que la concentración de nitratos en el agua de desecho o salmuera que se vierte, se multiplique por 4. Entre 12 y 18 hectómetros cúbicos al año de agua con altas concentraciones llegan al mar. Se recomienda que no haya más de 50 partículas por millón de nitrato en el agua potable, y que no pase de entre 120 y 150 si se va a verter: de los campos de Cartagena salen aguas con una concentración de 700 partículas por millón. Esas partículas se filtran en su recorrido y reducen su concentración al llegar al mar, pero no bajan de 250/270.

2.2. Causas de la contaminación y degradación del Mar Menor y su entorno.

El Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, (2013:140) en su informe alertaba lo siguiente:

El actual y principal problema en la laguna del Mar Menor es el grave estado de eutrofización en el que se encuentra, alcanzando un estado de “crisis ecológica grave”, con elevados niveles de nitratos y alteración drástica de las comunidades biológicas asociadas como consecuencia de las actividades a las que sirve de soporte y de las actividades económicas desarrolladas en su entorno, el Campo de Cartagena.

Ecologistas en Acción, Región Murciana, (2016) publicaba en su revista Medio Marino con el título «Es urgente salvar el Mar Menor», las causas de la contaminación y decadencia del Mar Menor, han sido muchas: “el urbanismo exacerbado, los nuevos regadíos (legales e ilegales), los vertidos de aguas residuales, la contaminación agrícola, la roturación de humedales, la transformación de cauces, la construcción de diques y puertos, los fondeos ilegales, el exceso de navegación a motor o el aumento de la conexión de sus aguas con las del Mar Mediterráneo, entre otras razones,” a las que yo añadiría el cambio climático y que afecta de forma especial al Suroeste de la península ibérica.

2.3. Principales responsables.

Muchos han sido los científicos, universidades, organismos oficiales, asociaciones de ecologistas, expertos en medio ambiente, etc., que desde hace décadas venían advirtiendo de lo que podía sucederle a la que fue la joya de la corona del turismo en la Región de Murcia, el MM, que no es otra cosa, que su contaminación y degradación.

Ello es producto de unas acciones o inacciones que de forma prolongada en el tiempo han llevado a cabo unos y otros actores implicados en este problema, cada uno desde la posición que ocupa en esta cadena actuando conforme a los intereses propios del lado del que pertenecen.

2.3.1. Instituciones y Administraciones Públicas.

Sin duda alguna para mí el principal causante de la situación actual en la que se encuentra el MM son todas las instituciones públicas, desde las locales pasando por las autonómicas como la central. Lo son porque ellas están formadas por personas elegidas libre y democráticamente por el pueblo para que los represente y vele por sus intereses. Tienen el deber de salvaguardar los intereses generales de aquellos que los han elegido y para eso gozan de la autoridad, legitimidad y poder que le ha sido conferido en las urnas, y si es necesario pueden recurrir a la coerción para hacer cumplir la/s normativa/s en vigor.

Dicho esto, lo que ha sucedido a lo largo de todos estos años ha sido todo lo contrario, estas instituciones, organismos y administraciones públicas han actuado de forma irresponsable y negligente, unas veces porque las personas responsables de ello no disponen de la capacidad y conocimientos técnicos para desempeñar el cargo que ocupan, otras veces, por ignorar, desechar o simplemente, guardar en los cajones de sus despachos, documentación, informes y opiniones de personas expertas en la materia, medios de comunicación, asociaciones ecologistas, etc., que advertían y lo siguen haciendo de las causas del deterioro de la laguna salada. Prueba de ello es que en la denuncia del Fiscal General de la CARM, figura una larga lista de personas que en su día fueron autoridades investidas de legitimación y poder de actuación, de organismos y administraciones públicas.

Se pueden pensar muchas cosas al respecto pero yo particularmente opino que, esta aptitud es fruto de la cultura del pelotazo tan arraigada desgraciadamente en este país. Por desgracia no es un caso aislado, hubo una época (relativamente reciente) en la que los medios de comunicación no paraban de sacar a la luz casi diariamente, algún que otro caso o trama de corrupción y de la que no escapa ningún sector económico y/o social, abarcando a todo el territorio nacional.

Según un artículo de Ecologistas en Acción en la Región de Murcia, la actitud adoptada por organismos y administraciones públicas de mirar para otro lado y dejar hacer, tiene su explicación en la presión que ejercen sobre la economía local, regional y nacional ciertos sectores económicos (principalmente el agrícola y la construcción). Han sido muchos los años en los que estos dos sectores contribuían con sus aportaciones económicas al mantenimiento de partidos políticos y administraciones públicas sobre todo en época de crisis financieras y económicas como la última sufrida por casi la totalidad de los países del mundo. Pero esto no es gratis, el coste de esta factura la pagamos todos los ciudadanos y el patrimonio natural, gracias al papel de algunas personas de los poderes públicos que con unos comportamientos irresponsables se han preocupado muchísimo más por los resultados económicos y electorales que por la conservación y protección del medio ambiente.

A modo de conclusión, Esteve, (2016) de Ecologistas en Acción manifiesta que: **La degradación del Mar Menor es directamente proporcional a la dejación e incompetencia de nuestras instituciones.**

2.3.2. Urbanismo y Turismo.

El proceso de deterioro se inició en la década de los sesenta con el turismo de sol y playa apoyado directamente por el gobierno de Franco empeñado en atraer las divisas de los extranjeros y sentar la imagen de apertura al exterior mediante la imagen de “Spain is different”². Sí, curiosamente el gobierno de Franco puso sus ojos en esta parte del litoral murciano, el MM y en especial, La Manga.

Por aquellas fechas (1960) las figuras de ordenación y planeamiento urbanístico del litoral murciano eran inexistentes, tan sólo el Ayuntamiento de Cartagena contaba con un plan urbanístico que regulaba exclusivamente el suelo urbano consolidado de esta ciudad. A este vacío legislativo se une la ausencia de una regulación rigurosa en materia de costas dependiente del entonces Ministerio de Obras Públicas perteneciente a la administración central del estado.

² El ministro del régimen franquista, Manuel Fraga promovió en 1960 un lema enfocado a los turistas extranjeros que sacaba ventaja de la mala fama española: «Spain is different!»

El entonces ministro Sr. Fraga Iribarne aprobó la Ley de Centros Turístico Nacional, marco regulatorio redactado exprofeso para posibilitar el desarrollo urbanístico tanto del MM como de la Manga así como del resto de la costa española.

El resultado de todo este desaguizado legislativo ya lo conocemos, proliferación y masificación de edificaciones por doquier, construcción de infraestructuras demandas por el turismo para su disfrute sin importar su repercusión ambiental, construcción de puertos deportivos, paseos marítimos, ocupación de zonas de dominio público terrestre, diques, etc. El MM se convierte así en uno de los lugares más atractivos para el turismo nacional y extranjero que ha visto sobrepasadas sus expectativas de población.

Conviene señalar a este respecto que, la zona del MM ha sido y aún lo sigue siendo deficitaria en materia de algunas infraestructuras, por ejemplo, la red de saneamiento y depuración de aguas no está capacitada para soportar los vertidos orgánicos de aguas residuales que produce esta población en época de mayor confluencia de turistas, siendo este uno de los motivos de contaminación de esta laguna salada que ve como periódicamente, se vierten toneladas de metros cúbicos de estos residuos de aguas residuales sin depurar a sus aguas, a los que se le suma los provenientes de las actividades industriales asentadas en esta zona.

2.3.3. Minería.

Otra de las causas de contaminación del MM y sus hábitats es la actividad minera llevada a cabo en la Sierra de Cartagena y La Unión y que se encuentra clausurada desde el año 1991. Anterior a esta fecha, la minería supuso una importante fuente de ingresos para la economía local y regional que empleaba a mucha mano de obra contribuyendo al aumento de la renta per cápita de la población local que cada año veía aumentar el censo de habitantes de algunos municipios. De estas minas se extraían Plata (Ag), Plomo (Pb), Zinc (Zn), Cobre (Cu), Hierro (Fe) y Manganeso (Mn) entre otros metales, metales que por la acción del viento y por filtración de las tierras alcanzan las aguas subterráneas depositándose como último destino en las aguas del MM y su entorno.

La llegada al MM de metales pesados se produce por la acción de las aguas de escorrentía surgidas en episodios de lluvias torrenciales (cada vez más frecuentes debido al cambio climático) en esta zona del CC y de la RM. Lo hacen a través de las ramblas, especialmente la del Albujón que recoge estos minerales que se encuentran

depositados en las faldas de las montañas, en las balsas o en pozos a cielo abierto existentes en los alrededores de los yacimientos mineros.

La defectuosa red de drenaje construida en el CC también contribuye a depositar en las aguas lagunares, ingentes cantidades de estos restos de metales procedentes de la actividad minera.

Y como no, otra vez nos tropezamos con la inacción de las autoridades competentes en la materia, que no son capaces de poner en marcha programas y/o políticas públicas capaces de gestionar y controlar estos desechos minerales y que cada día siguen llegando al MM.

2.3.4. Agricultura.

Para explicar el grado de participación y culpabilidad de estos dos sectores, nada mejor que la reproducción literal de la denuncia formulada por el Sr. Fiscal de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, -Diligencias de Investigación nº 74/16 – (2017:9-10).

3º) LA AGRICULTURA Y EL CAMPO DE CARTAGENA (CC): El MM ha sido objeto de agresiones y abusos de todo tipo a lo largo de muchos años: terrenos ganados al mar, apertura de golos artificiales, vertidos mineros, desarrollo urbanístico incontrolado, construcción de puertos deportivos, dragados, creación de playas artificiales, y en los últimos al menos 15 años, sobre todo la actividad relacionada con la agricultura: el aporte de productos con excesivo nutrientes y los vertidos de los “rechazos” de las aguas extraídas de los acuíferos. En el CC se ha pasado en los últimos años del cultivo de secano típico del Mediterráneo (cereales o algunos árboles frutales), a los cultivos de regadío, que necesitan, obviamente, mucha más agua: destacan la gran mayoría de árboles frutales y las hortalizas.

A su vez, ante la desmesurada e incontrolada roturación del CC para fines agrícolas y la consecuente ampliación de regadíos, que ha supuesto un aumento de más de 20.000 has. sobre las inicialmente previstas, considerándose al menos ese número en situación de ilegalidad, y ante la ausencia de recursos hídricos, fundamentalmente procedentes del agua del trasvase Tajo-Segura, que se demostró enseguida como claramente insuficiente, los agricultores han precisado de agua para el riego de sus parcelas agrícolas, por lo que han procedido a extraer agua de pozos, en la mayoría igualmente ilegales y sin licencia, y del acuífero denominado Cuaternario, el cual era sabido por todos que estaba ya contaminado por la sobreexplotación agrícola y la filtración al subsuelo y al acuífero de

los restos del agua de riego sobrante que iba cargado de nitratos, fosfatos y otras sustancias contaminantes. Al extraer esa agua, siendo sabedores los agricultores (al menos los que son aquí denunciados) que no era de calidad para el cultivo, fueron instalando desalobradoras (cuantificadas en un millar, y casi todas ilegales al carecer de licencia y sin Declaración de Impacto Ambiental), con el fin de “limpiar” esa agua, con el 70 % aproximadamente ya descontaminada para destinarla al riego, y el resto (30%), equivalente al denominado “rechazo”, que es el sobrante que contiene todas las sustancias contaminantes (nitratos, fosfatos, salmuera, etc.), expulsarlo en numerosos casos o al menos en los casos que se reflejan en la presente denuncia, a través de una tubería instalada al efecto y también ilegal, y destinarlo, bien al mismo subsuelo y/o a los mismos pozos, con lo que contaminaban aún más el acuífero, o bien expulsarlo a través de las ramblas allí existentes, fundamentalmente la rambla del Albujión, o echarlo en unas tuberías que se instalaron por la CHS en la década de 2000, que a través de dos estaciones de bombeo (Albujión y playa de la Hita), las cuales habitualmente no han funcionado, y de allí irían a parar a la desaladora de El Mojón (San Pedro del Pinatar), y de allí al mar Mediterráneo. Al no funcionar ese mecanismo casi nunca, se echaba directamente al MM, fundamentalmente a través de la rambla del Albujión, en cuya desembocadura conectaban la mayor parte de esos salmueroductos, siendo claramente visible esto último en un contundente “chorro”, con una simple visita que se hiciese justo debajo del puente que cruza en la citada desembocadura de la rambla del Albujión. Esta situación ha sido conocida y consentida a lo largo de los últimos años por todos los agricultores y por los responsables públicos que son objeto de esta denuncia, haciéndose caso omiso a la situación sin poner medidas, hasta que en el año 2013 en adelante empezó a actuar, por fin, la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS).

La actividad agrícola y los vertidos que ha estado produciendo desde la década de 1970 hasta nuestros días se ha considerado como la principal fuente de contaminación al MM:

1.- Bien por vertidos superficiales: a) por un lado, a través de vertidos directos a las ramblas del mencionado “rechazo”, o a los salmueroductos y de allí al mar, o inyectando ese “vertido rechazo” directamente al subsuelo o a los pozos, y de allí iba a parar al acuífero; b) por los drenajes o sobrantes: de propio acuífero Cuaternario que está muy lleno y que salen a la superficie y se van al Mar Menor (MM), o sobrantes de la propia agua de riego de retorno que sale por la superficie, y que van a parar al MM.

2.- Bien por transmisión subterránea: a través del riego con abonos con nutrientes, filtrándose el excedente hacia los acuíferos, y de ahí se infiltra al MM al estar conectados entre sí.

El Campo de Cartagena (CC) constituye una extensa llanura de más de 1.000 km², con una red de drenaje con pequeña inclinación hacia el sudeste y que vierte a la laguna,

constituida por ramblas de caudales discontinuos tanto espacial como temporalmente, sin agua superficial la mayor parte del año, salvo la rambla del Albuñón. Su zona regable comprende una superficie en teoría de unas 41.562 has, si bien, en realidad se han ocupado unas 60.000 has, con conocimiento, pero sin control suficiente de la Administración. Se extiende por los términos municipales de Cartagena, Fuente Álamo, Los Alcázares, Murcia, San Javier, San Pedro del Pinatar y Torre Pacheco, todos ellos en la provincia de Murcia, incluyendo también en menor medida El Pilar de la Horadada de la provincia de Alicante.

Interesantísimo relato efectuado por el Sr. Fiscal sobre la contribución de la agricultura en la contaminación de esta área lagunar. Comienza enumerando todas las causas potenciales del mismo, pone de manifiesto, que este problema data de unos años atrás pero sobre todo subraya, que es la agricultura desarrollada en el CC la principal causante de la situación actual en la que se encuentra el MM, debido principalmente, a la sobreexplotación agrícola que directamente conlleva un aumento exponencial de productos que contienen nutrientes (nitratos, sulfatos, fosfatos, y otras sustancias contaminantes), y por el aumento de la superficie transformada (ilícitamente) de secano a regadío gracias al trasvase Tajo-Segura, que conlleva un aumento en el consumo de agua sin control alguno.

Tampoco escapan de esta denuncia, algunos agricultores que para contrarrestar la escasez de agua en períodos de sequía en estas tierras, procedieron de forma ilegal a la construcción de pozos o desalobradoras para la extracción del agua subterránea con elevada concentración de nitratos, sulfatos y otras sustancias contaminantes, que utilizando procesos de tratamiento de aguas tipo ósmosis inversa, logran reducir la salinidad hasta el punto de hacerla aptas para el regadío de sus cultivos, pero vertiendo esas sustancias contaminantes y la sal sobrante a ramblas y salmueros que terminan directamente en las aguas de la laguna.

2.3.5. Ganadería.

La ganadería, más exactamente las deficiencias en el almacenamiento de las deyecciones (purines y excrementos), procedentes principalmente del ganado porcino que se filtran al subsuelo alcanzando las aguas de la laguna, es otra de las causas de su contaminación aunque en menor medida.

En todas y cada una de las causas de deterioro y decadencia del MM y su entorno hay un denominador común, la mano del hombre y por ende, la acción o inacción de las instituciones públicas que tras la alarma social y presión de la Unión Europea, han considerado como problema público la contaminación del MM incluyéndolo de forma preferente en su agenda institucional.

2.3.6. Cambio climático.

Según el Informe realizado al amparo del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Universidad de Castilla-La Mancha (2005:12) en materia de investigación sobre una «EVALUACIÓN PRELIMINAR GENERAL DE LOS IMPACTOS EN ESPAÑA POR EFECTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO», considerando el conjunto de resultados del cambio climático proyectado a lo largo del siglo XXI para España por los diferentes modelos climáticos considerados en el mismo, estos son a grandes rasgos sus principales efectos:

1. Tendencia progresiva al incremento de las temperaturas medias a lo largo del siglo.
2. Los aumentos de temperatura media son significativamente mayores en los meses de verano que en los de invierno.
4. El calentamiento en verano es superior en las zonas del interior que en las costeras o en las islas.
5. Tendencia generalizada a una menor precipitación acumulada anual.
6. Mayor amplitud y frecuencia de anomalías térmicas mensuales.
7. Para el último tercio del siglo, la mayor reducción de precipitación en la Península se proyecta en los meses de primavera.
8. Aumento de precipitación en el oeste de la Península en invierno y en el noreste en otoño.
9. Los cambios de precipitación tienden a ser más significativos en el escenario de emisiones más elevadas.

En particular para la RM el cambio climático se verá reflejado en:

- a) Aumento de temperaturas medias anuales, que afectarán a los cultivos en especial en todo lo relacionado con su calendario (plantación, crecimiento y recolección). Los cultivos de secano que tan importantes son para evitar la erosión de las tierras, también se verán afectados de forma significativa.

- b) Precipitaciones a la baja, que se traducirán en estados deficitarios para nuestras cuencas y embalses. Se incrementará el fenómeno de la evaporación de sus aguas.
- c) Aumento del nivel del mar que de forma especial afectará, según los expertos y técnicos a la Manga del Mar Menor, y en general a todo el litoral Mediterráneo y que conllevará la pérdida de zonas arenosas y playas.
- d) Afectará al funcionamiento de los ecosistemas terrestres y marinos y por ende a los seres humanos.
- e) Obligarán a muchos sectores sociales y económicos a reinventarse, transformarse y adaptarse para subsistir.

Todas y cada una de las acciones mencionadas con anterioridad, son causas hoy en día en uno u otro grado de afección, de la situación ecológica en la que se encuentra el MM.

3. CONCEPTO DE ACTOR, TIPOS DE ACTORES. ACTORES PRINCIPALES DE ESTE PROBLEMA PÚBLICO.

3.1. Concepto de actor, tipos de actores.

(Olavarría, 2007:50) señala que:

La idea de actor de la política pública hace referencia a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública, desde sus etapas más tempranas – de reconocimiento de un problema – hasta la de decisión e implementación de la intervención. Los actores involucrados en la política pública pueden ser individuales – líderes políticos o de opinión, o personas influyentes – o colectivos, como agrupaciones de ciudadanos u otros grupos de interés.

Según (Pastor, 2014:33):

Los actores son aquellos sujetos, personas físicas o jurídicas, que se encuentran implicados, de algún modo, en el proceso de las políticas públicas. En las políticas públicas intervienen dos tipos de actores: los actores públicos y los actores privados.

Los actores públicos son aquellos que pertenecen al entorno político-administrativo; es decir, se encuentran vinculados institucionalmente a la estructura organizativa del Gobierno y/o de la Administración Pública. Estos actores suelen participar, en mayor o menor medida, en todas las etapas del proceso de las políticas públicas.

(...) Los actores privados son aquellos individuos o grupos organizados (o no) que forman parte de la sociedad.

Los problemas públicos surgen en la sociedad por el choque de intereses entre los distintos actores que pertenecen a ella y dentro de un contexto de interrelación. Otros actores, los públicos van a ser los encargados de crear y poner en marcha programas y/o políticas públicas cuya finalidad es la de solucionar o reducir las causas y consecuencias de dichos problemas.

El problema o problemas surge/n en alguna de las etapas de configuración de las políticas públicas y en todas ellas están presentes los actores públicos, mientras los privados solamente lo están en alguna de las etapas de configuración.

Continuando con los actores, en palabras de (Olavarría, 2007:5):

Los actores formales u oficiales son aquellos que desempeñan cargos formales de poder dentro de la estructura del Estado y cuyas atribuciones, competencias, facultades y relaciones (entre esos cargos formales de poder) están señaladas en la Constitución, las leyes y otras normas del Estado. Los actores informales o no oficiales se involucran al proceso en consideración a si los intereses que ellos representan serán afectados – positiva o negativamente – por la política pública en discusión.

Por último dentro de los actores privados, encontramos los grupos de interés perfectamente organizados y estructurados jerárquicamente que, sabedores de que serán afectados por la aplicación de una política pública, lucharan para hacer que favorezca los intereses del grupo.

3.2. Actores principales de este problema público:

Centrándonos en el problema público de este TFG, (El MM), encontramos los siguientes actores tanto públicos como privados:

3.2.1. Instituciones y Administraciones Públicas. En primer lugar está la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente dependiente de la CARM. Entre sus funciones destaca la gestión y el control de la actividad agrícola y de sus posibles consecuencias contaminantes para el medio ambiente, en concreto para el MM y para el acuífero. Esas funciones de gestión y de control, se ha demostrado en los últimos años que ha dejado mucho que desear, pese al nivel de importancia y protección del MM, y

de la obligación legal de hacerlo para la Administración autonómica por la normativa autonómica, nacional e internacional. Así, llama poderosamente la atención varios aspectos: 1º) Que carecen a día de hoy de instrumentos de planificación aprobados y en vigor, pese a que la normativa internacional y nacional le obligaba a ello.

2º) El nivel de control de los Códigos de Buenas Prácticas Agrarias (CBPA) y de los Programas de Actuación agrícola, ha sido por lo menos, bastante deficiente.

Por tanto, el control que se ejerció sobre esas prácticas, que se ha demostrado que han afectado ambientalmente tanto al acuífero como al MM, fue prácticamente nulo.

En segundo lugar encontramos la actuación de Administración estatal en manos de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS).

Según la denuncia formulada por la Fiscalía Superior de la CARM, (2017: 23-24),

(...) es numerosísima la documentación existente, conocida por todos, y que ya fija y fijaba la situación ambiental desastrosa en la que se estaba encontrando el MM, el acuífero Cuaternario y la rambla del Albuñón, algo que estaba anunciándose desde hace ya muchos años atrás por diferentes, numerosos y variados organismos e instituciones tanto públicas como privadas, y que la causa básica de ello era los vertidos agrícolas. Pese a todo ello, se pone de manifiesto la calamitosa situación en la que se encuentra el MM, fruto de la aparente desidia que ha existido por parte de la CHS durante muchos años, en concreto, hasta mediados del año 2012.

Todos los municipios ubicados en este litoral murciano con playas bañadas por las aguas del MM (San Javier, Los Alcaceres, San Pedro del Pinatar, Torre Pacheco, Cartagena, Fuente Álamo y la Unión), han venido desarrollando políticas reguladoras desastrosas para el medio ambiente.

Las únicas políticas puestas en marcha por estas administraciones locales lo hacían con la vista puesta en el sector turístico y consistieron en la aprobación de planes parciales de desarrollo urbanístico, recalificación de terrenos, laxa legislación medioambiental o simplemente, ausencia de la misma, aprobación y ejecución de infraestructuras demandadas por el sector turístico, etc., todo ello ha influido en el deterioro, contaminación y alteración del frágil ecosistema lagunar.

3.2.2. Agricultores.

Sin duda alguna éste es el sector que más ha contribuido a la degradación y contaminación del MM y su entorno. Lo ha venido haciendo a lo largo de muchos años desde que se tuviera constancia de estos hechos, tal y como refleja el diario de sesiones pleno, celebrada el día 29 de octubre de 1998, número 185, en la Asamblea Regional de Murcia.

“Siguiendo punto del orden del día: debate y votación de la Proposición no de ley sobre desarrollo de la Ley 3/87, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, formulada por don Ginés Carreño.”

El Sr. Carreño Carlos comienza su intervención explicando las características e importancia del MM haciendo alusión a algunas de las figuras jurídicas que lo protegen, matiza que figura en la lista del “convenio Ramsar”³, convenio internacional que España suscribió y se adhirió el 18 de marzo de 1982, en 1994 el MM y todo su entorno se introduce en este listado.

Tenor literal de parte de la exposición del Sr. Carreño, (1998):

A lo largo de los últimos 40 años, sobre todo con mucha más incidencia en los últimos 20 años, debido a la intervención humana como consecuencia de roturaciones, vertidos, drenajes, construcción de puertos deportivos señorías, esto hay que matizarlo-, la expansión turística y desproporcionada, un urbanismo especulativo, etcétera, el Mar Menor ha visto reducida su superficie ostensiblemente, ha visto reducido su perímetro, su profundidad y su tamaño. El aumento de la contaminación, por otro lado, a través de los residuos orgánicos producto del agua no depurada de las urbanizaciones y de las zonas habitadas por el hombre, pero también la contaminación producto de fertilizantes y de productos fitosanitarios, ha provocado la disminución de la calidad de las aguas y, por lo tanto, ha provocado la disminución y casi la desaparición de la pesquería, es decir, de los recursos pesqueros del Mar Menor.

Los rellenos y obras costeras han alterado sus riberas y ensenadas, sustituyendo éstas y los tradicionales balnearios, señorías, por puertos deportivos y por playas artificiales. Los dragados para extraer arenas han contribuido a alterar los fondos marinos, propiciando todo esto su enfangamiento y la proliferación de algas, algunas variedades de algas desconocidas hasta ahora en esta zona del mar Mediterráneo, y también y sobre todo propiciando la proliferación de las famosas medusas, señorías, las famosas medusas, que

³ Ramsar, Convención sobre los humedales. Ficha informativa nº6. La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, conocida como la Convención de Ramsar, es un tratado intergubernamental mundial que proporciona el marco para la acción internacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Es el único tratado mundial que se centra en un único ecosistema.

si uno presta un poco de atención a los medios de comunicación, durante cuatro meses del año diariamente, y tengo un dossier completísimo, nos vienen obsequiando los medios de comunicación con noticias relacionadas con la proliferación o la famosa plaga de medusas en el Mar Menor. Repito, todo esto como consecuencia de esos desequilibrios ocasionados, producidos por la intervención humana en el mismo Mar Menor y en todo su entorno.

De la lectura anterior se deduce que, en la década de los años 60 ya se tenía conocimiento del problema de contaminación que sufrían tanto las aguas como el entorno del MM, además, se conocían las causas de ello, hechos que con cierta continuidad denunciaban los medios de comunicación y partidos políticos. Pues bien, con el paso de los años esta situación lejos de solucionarse y/o mitigarse, se ha visto incrementada entre otras causas por la llegada de las aguas del Trasvase Tajo-Segura, (1979) que posibilitó el cambio en los sistemas de cultivo de secano a regadío e igualmente aumento la superficie de este tipo de explotación.

Estos actores (individuales o en agrupaciones-asociaciones privadas) son conocedores de la situación que atraviesa el MM y de su papel en ello, pero demandan una Ley Integral efectiva para la erradicación del problema y que se haga sin ánimo propagandístico y electoral desde las instituciones públicas.

3.2.3. Hosteleros.

Los hosteleros son otros actores con presencia y afección directa de este problema público ya sea como personas físicas o jurídicas, lo cierto es que junto al gremio de los pescadores locales, son los que más van a sufrir el problema de la contaminación de esta laguna salada, sobre todo desde el año 2015 cuando las aguas se convirtieron en sopa verde, tornándose de color verde-marrón, a este fenómeno se le conoce con el nombre de “eutrofización” que según la enciclopedia cubana en la red, EcuRed, consiste en:

El enriquecimiento en nutrientes de las aguas produce un crecimiento excesivo de algas y otras plantas acuáticas, las cuales al morir se depositan en el fondo de los ríos, embalses o lagos, generando residuos orgánicos que, al descomponerse, consumen gran parte del oxígeno disuelto y de esta manera pueden afectar a la vida acuática y producir la muerte por asfixia de la fauna y flora. Algunas de las algas que se desarrollan anormalmente, emiten sustancias tóxicas que pueden matar a los mariscos y peces, hacer que estos no sean aptos para el consumo humano o, directamente, dar al agua sabores desagradables o

hacerla inadecuada para el consumo. El crecimiento de algas puede afectar también al uso recreativo de embalses y lagos, a la circulación del agua en ríos y canales y obturar los filtros de estaciones de tratamiento del agua.

Este fenómeno causó en el año 2016, la pérdida de 19 banderas azules en las playas de la RM repercutiendo de forma importante en la disminución de las reservas hoteleras alejando al sector turístico de las costas murcianas hacia otras costas de las comunidades autónomas vecinas, lo que inevitablemente, repercute en la disminución de comensales tanto en bares, como en restaurantes, cafeterías, heladerías, etc., de esta región.

Para profundizar más en el problema de la hostelería, la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia pidió a la de Agricultura y Medio Ambiente un seguimiento urgente y constante en el que advertía de los riesgos para las personas derivados del consumo de peces y moluscos autóctonos de esta laguna.

3.2.4. Turistas.

Está formado por el conjunto de personas procedentes del turismo local, el turismo interior y el que proviene del exterior. En todos ellos la eutrofización de las aguas ha supuesto desconfianza a la hora del baño acompañado por la falta de información fruto de una gestión opaca e intencionada de las autoridades responsables de la calidad de las aguas y que puede acarrear ciertos problemas para su salud. Tras la evolución de los acontecimientos de contaminación, la presión de los medios de comunicación, las actuaciones de agrupaciones y asociaciones (Ecologistas en Acción, Anse, Plataforma por El Mar Menor, etc.), la propia consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Murcia ha reconocido la aparición de algunos casos por intoxicación, los últimos en el año 2015 cuando a 20 kilómetros de Águilas, un brote epidemiológico llevó a 95 personas a sufrir afecciones respiratorias y alérgicas.

Todo ello se ha traducido en un descenso significativo en las reservas de plazas hoteleras, alquileres vacacionales, actividades acuáticas, deportivas, culturales, etc. con la consiguiente pérdida de ingresos para las arcas de las economías locales, regionales y central tal y como publica la Agencia Efe, (2018) las estadísticas relejan que: el turismo supone el 14,9 % del Producto Interior Bruto (PIB) en España, según el informe anual del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC, por sus siglas en inglés).

3.2.5. Pescadores.

Fueron las cofradías de pescadores (actores individuales agrupados) los primeros en alertar de la disminución alarmante de ciertas especies pesqueras presentes en la laguna salada y que desde antaño habían constituido su mayor fuente de ingresos económicos. Como causantes de esta pérdida de capturas figuran entre otras, la apertura del canal del Estacio para posibilitar a las embarcaciones de recreo la entrada y salida del puerto de Tomás Maestre al Mar Mediterráneo lo que alteró de forma significativa este hábitats, al aumentar el intercambio de agua entre el mar abierto y la laguna salada, facilitando además la salida y entrada de peces, algas y especies vegetales que poco a poco fueron invadiendo las aguas del MM.

Según declaraciones de D. Jesús Gómez, patrón mayor de la Cofradía de Pescadores de San Pedro del Pinatar, realizadas el 1 de julio de 2018 al diario La Opinión de Murcia, “en la década de 1970 eran 12 las especies "rentables" en el MM y hoy, sin embargo, se reducen a cuatro: la dorada, el langostino, la lubina y la anguila”.

De estas cuatro, la dorada supone el 70 por ciento de los ingresos anuales para los pescadores, el 15 por ciento el langostino y el resto de la lubina y la anguila. El escenario en la década de los 70 y los 80 era totalmente diferente, con 12 especies rentables, las más numerosas el chirrete, la magre y la anguila, que suponían el 80 por ciento de los ingresos anuales de los pescadores del MM.

A esto hay que añadir que la contaminación de las aguas afecta a toda la flora y fauna de la laguna y por consiguiente a toda la cadena alimenticia de la que forma parte el ser humano, tal y como aconsejó la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a la de Agricultura y Medio Ambiente para que realizara un seguimiento urgente y constante ante los riesgos derivados del consumo de peces y moluscos autóctonos de esta laguna. Obviamente estas cautelas se tradujeron en la reducción drástica tanto de las capturas como en el consumo de peces y moluscos de esta zona.

La contaminación de las aguas y entorno del MM, afectó también negativamente a la reproducción de los peces. Este problema ha sido puesto de manifiesto en varias ocasiones por parte del gremio de pescadores cuando observaron una importante reducción de alevines en las zonas de cría y que presagiaban un futuro incierto para la pesca.

Por todo lo anterior, estos actores han sido unos de los más perjudicados por el problema de la contaminación reclamando a las instituciones y administraciones competentes, medidas urgentes que pongan fin a su caótica situación y garantice el futuro de este sector económico.

3.2.6. Medios de comunicación.

Los medios de comunicación ejercen todo un abanico de funciones para la sociedad, entre otras podemos considerar, las de dar a conocer, transmitir e informar acerca de temas de actualidad, servir de elemento para el entretenimiento, la diversión, la enseñanza y la de ayudar a la ciudadanía a formarse una opinión acerca de un tema concreto, y por qué no, la de influir en ella a través de la manipulación de la información.

Los medios de comunicación escogen los temas sobre los que se habla y se discute, a esto se le conoce como Agenda Setting. En palabras de Cohen, (1963:13) “puede que la prensa no tenga mucho éxito en indicar a la gente qué pensar, pero tiene un éxito sorprendente en decirles a sus lectores sobre qué pensar”.

Los medios de comunicación juegan un papel esencial sobre todo en países con regímenes democráticos, influyendo tanto en los procesos electorales, la selección de los candidatos como en las políticas públicas elegidas por las Instituciones y Administraciones. Es por ello que los medios de comunicación están considerados como “actores fundamentales” para la formación de la agenda Sistémica e Institucional, porque, indican la prioridad de los problemas a tratar llegando incluso a influir en el proceso de decisión de los gobiernos.

Dicho esto, los medios de comunicación tuvieron un papel fundamental a la hora de dar a conocer a la opinión pública, Instituciones y Administraciones la magnitud del problema de contaminación que ha venido sufriendo el MM y su entorno. Lo han hecho aportando datos cualitativos y cuantitativos, aportados desde algunas décadas, por expertos en la materia, a base de estudios realizados por distintas universidades y organismos públicos, así como movimientos sociales, agrupaciones de ciudadanos, etc., destacando en definitiva la dimensión y gravedad del problema en cuestión.

Sin su particular participación el grado de conocimiento y acción de la ciudadanía con respecto a este problema en general, sería mucho menor y sin la ayuda prestada, la

presión ejercida sobre las Instituciones y Administraciones competentes en la materia resultaría escasa, tal vez, la contaminación del MM no estaría en la Agenda Institucional.

3.2.7. Asociaciones de ecologistas, plataformas de ciudadanos, movimientos sociales, etc.

Los ciudadanos de a pie, los que han elegido libre y voluntariamente a sus representantes en democracia, son los verdaderos sufridores de este problema público. Son actores que de forma individual o colectiva reclaman a esos representantes que ocupan cargos públicos en las instituciones y administraciones, verdaderas soluciones y no promesas con fines electoralistas que resuelvan de una vez el problema de esta laguna salada, porque, mientras unos y otros se culpan de lo sucedido el MM agoniza, y quizás para cuando decidan actuar sea demasiado tarde.

Esto es lo verdaderamente lamentable utilizar el MM con fines propagandísticos y electoralistas, ellos no están cumpliendo con el mandato del pueblo que en democracia, es quien tiene el poder.

Existen actores y/o grupos de presión que disponen de mayor poder para influir en la elección de las políticas públicas a implantar, y que en este caso está ocupado por las grandes industrias agrícolas y/o lobbies que obviamente, favorecerá a sus intereses.

De todos es sabido que la unión hace la fuerza, por lo que el resto de ciudadanos para defender lo nuestro, porque el MM lo es, recurrimos a la unión a través de plataformas (Pacto por el Mar Menor), agrupaciones (Ecologistas en Acción), asociaciones (Anse), etc., con el fin de aunar esfuerzos frente a esos actores que disponen de mayor poder y capacidad de presión con intereses completamente opuestos a los nuestros.

En democracia los ciudadanos de un estado como miembros del mismo, tienen derecho a participar en los asuntos políticos que de alguna manera les va a afectar, bien en asuntos sociales, económicos, culturales, políticos, etc., pero es además, un deber. Una de las formas comúnmente elegidas para ello, es a través de los movimientos sociales, Casquette, (1998) citado por Paloma, (2002):

Los movimientos sociales son expresiones colectivas de una voluntad consciente de intervenir en el proceso de cambio social. Voluntad ésta expresada por colectivos e individuos situados en una posición subalterna respecto al poder hegemónico –

económico, político y/o cultural–, cuyo espacio de actuación preferido –pero no exclusivo– como lugar de socialización y de representación es la calle; esto es, el ámbito extra institucional.

El orden actual vigente es resultado de los cambios aportados por la acción de los Movimientos Sociales. Difícilmente podemos entender nuestra sociedad actual, nuestro estilo de vida, sin tener en cuenta la acción de los Movimientos Sociales.

Pueden cambiar nuestra manera de percibir la realidad, tienen un papel anticipador de cambios del orden social, son una fuerza de cambio muy potente en nuestra sociedad.

Los movimientos sociales son agentes colectivos que promueven cambios o se oponen a ellos. En general los Movimientos Sociales tienen como horizonte una sociedad más justa, a juicio del grupo que lo protagoniza.

Los movimientos sociales es uno de los agentes que modulan el orden socio-económico actual. Lloret, (2017-2018).

3.2.8. Partidos Políticos.

Definición de partido político según ciertos autores:

Para Weber, (1969:228) el partido “Es la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”.

Sartori, (1980:92) hizo una definición clásica de partido político: “cualquier grupo político que se presenta a competir en elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos”.

En palabras de Friedrich, (1946:297) un partido político “es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y en un futuro dar a los miembros del partido ventajas materiales e ideales por medio de tal control”.

Duverger, (1957:11) lo definió como “Una comunidad de una estructura particular, caracterizada principalmente por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad”.

Martínez, M. (1996:24-26) señala que los partidos políticos son elementos esenciales de todo Estado democrático, hasta tal punto que es posible pensar que su existencia es suficiente para reconocer un régimen democrático.

Entre las principales funciones de los partidos políticos se encuentra el trasladar las demandas de la sociedad a los gobiernos así como la participación en la elaboración de las políticas públicas de ese gobierno, por ello, los partidos políticos son instituciones fundamentales en cualquier sistema democrático.

Otra de sus funciones es la de captar votos en época electoral. Ante un problema público como es el caso del MM, los partidos políticos buscaran el voto y apoyos de ciertos actores y/o grupo de presión, a cambio intentarán complacerles a la hora de elegir las políticas públicas que van a regular ese problema.

Y esto es exactamente lo que ha pasado en este problema, los partidos políticos de los diferentes gobiernos autonómicos de la RM se han preocupado muchísimo más por resolver las necesidades y problemas de lobbies y de las grandes industrias agrícolas que realizan sus actividades en el CC a cambio de apoyo político y económico, que de afrontar el problema en sí. Lo han hecho girando la vista hacia otro lado, negando e ignorando las consecuencias que este sector industrial ha causado al MM y desoyendo las voces de alarma y opinión de los expertos en la materia.

PROBLEMA PÚBLICO. FORMACIÓN DE LA AGENDA. DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA.

4.1. Definición de problema público:

La definición del problema público se efectúa de modo subjetivo por cada actor que participa en su construcción. Cada actor entenderá el problema planteado de un modo diferente y la definición realizada por éstos refleja sus propios intereses y valores, llevando implícita una solución al problema en cuestión, Conejero, (2016-2017).

Siguiendo a Conejero, (2016-2017:2):

Es una construcción analítica que depende de la forma en que se contemple ese problema, un mismo problema a lo largo del tiempo puede tener construcciones analíticas distintas, y éstas cambian con el tiempo en función de creencias, valores, es un prisma, es

un criterio, en donde lo importante es la estructuración del problema. En función de cómo se haga el prisma así se hace la política pública.

(...) los problemas dependen de la subjetividad del analista, que a partir de la situación problemática planteada construye el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa. Los problemas no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen. Los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente. De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema.

(...) Lo que cuenta como problema y cómo se define depende de la forma en que los actores tratan de abordar un asunto o proceso.

Según (Dunn, 1981:98), “se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones bien planteadas”.

Uno de esos actores son los poderes públicos que actúan en calidad de responsables de la formulación e implantación de las políticas públicas capaces de hacer frente a determinado problema. (Pastor, 2014:19) establece lo siguiente:

Prueba de ello es que en los procesos de elaboración de cualquier política pública se producen una serie de negociaciones y de transacciones entre actores diversos, principalmente entre aquellos que detentan el poder y forman parte de las instituciones (actores políticos-administrativos) y los que defienden sus intereses y pueden verse afectados, en mayor o menor medida, por las decisiones políticas (actores privados)

Características comunes en todos problemas públicos, según Olavarría, (2007: 10-12):

a) Interdependencia de los problemas. Los problemas públicos muy raramente se nos revelan como cuestiones aisladas de otros fenómenos de la vida social. Las diversas esferas de la vida social están interconectadas, por lo que aquellas situaciones que han sido identificadas como problemáticas están influidas por – y también influyen a – los fenómenos con los que comparten un sistema de acción. Ello hace necesario desarrollar una visión integral del problema y diseñar políticas – o paquetes de políticas.

b) Hay cierta subjetividad en la identificación de problemas públicos. Hay muchas situaciones problemáticas en la sociedad, pero pasan a ser consideradas aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones, intereses de actores de poder relevantes, quienes las impulsan e incorporan a la Agenda Pública.

c) Los problemas públicos son dinámicos. Ellos evolucionan por los cambios en el conocimiento, en la tecnología, en la cultura, por la aparición de nuevos fenómenos sociales y por las propias intervenciones de la política pública.

Identificación de estas características en el caso del MM.

1º.- En cuanto a la interdependencia de los problemas, la contaminación del MM no es un hecho que afecta exclusivamente a un sector de la vida social, sino que alrededor del mismo resulta haber un conglomerado de sectores (públicos y privados) interrelacionados entre sí sobre los que repercute sus consecuencias. Así en el caso del MM identificamos entre otros afectados, a las Instituciones y Administraciones Públicas, cofradías de pescadores, industrias agrarias, plataformas y asociaciones de ciudadanos, turismo, hostelería, sector inmobiliario, hotelero, etc.

2º.- Acerca de la subjetividad en la identificación de los problemas, nos encontramos con dos actores sobresalientes, el turismo y la industria agroalimentaria. El Turismo representa alrededor de un 15% del Producto Interior Bruto (PIB) de España. Se trata de un sector en constante auge y así lo demuestra su repercusión en el PIB nacional pero no solo es importante en cómputo nacional sino también para las arcas de las autonomías y entidades locales. Desde hace ya algunas décadas el MM y la Manga por excelencia contaron con el apoyo del gobierno de Franco, sobre todo a partir de los años 60 con la famosa campaña cuyo lema rezaba “Spain is different” impulsada por el que fue ministro de información y turismo, Manuel Fraga Iribarne. Por tanto mismo, el turismo es un actor que ha contado y cuenta con el apoyo institucional dotado de cierto poder para influir en la adopción de las políticas públicas a implantar por las Administraciones Públicas y que, obviamente les favorecerá.

La industria agroalimentaria del Campo de Cartagena (RM) es otro de los sectores relevantes para la economía regional, por un lado ocupa a una gran cantidad de mano de obra y por otro, su facturación crece anualmente de forma significativa sobre todo desde la llegada de las aguas del Trasvase Tajo-Segura. Es por ello que al igual que sucede con el turismo, dispone del apoyo de las instituciones locales y autonómicas disponiendo de un poder notorio en la elección y puesta en marcha de políticas públicas, que por supuesto, también serán beneficiosas para sus intereses.

3°.- Sobre el dinamismo de los problemas públicos podemos decir que, esta característica es muy importante dado que también las políticas públicas encaminadas a solucionar o disminuir sus efectos, deben evolucionar y cambiar a la par que lo hacen los problemas públicos. El tiempo es uno de los factores clave para el entendimiento y estructuración de los problemas públicos, dado que un problema público surgido en una fecha determinada está rodeado de una pluralidad de factores heterogéneos propios de esa fecha y que con el paso del tiempo el problema puede, cambiarse por otro problema más relevante para la sociedad, disiparse e incluso salir de la agenda, en suma las políticas públicas se tienen que ir adaptando a la dinámica del problema.

4.2. Formación de la agenda.

Para (Aguilar, 1993:30):

Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública.

Muchos y de muy diversa índole (políticos, sociales, económicos, etc.) son los asuntos que afectan a cierto/s sector/es de una población y que demandan de la atención y participación de los gobiernos y administraciones públicas en busca de soluciones.

Siguiendo a (Aguilar, 1993:23) dichos problemas y cuestiones provienen de:

(...) las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver.

Sin embargo, no todos los asuntos o problemas surgidos de estas relaciones llegan a llamar la atención de los gobiernos y por lo tanto no suponen el inicio de actividad gubernamental alguna.

Aguilar, (1993:31-32), distingue dos tipos de agendas:

1.- Agenda sistémica, pública, constitucional. Está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica.

2.- Agenda institucional, gubernamental o formal. La forman el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.

No todos los problemas que están en la agenda sistémica pasan a la gubernamental, pudiendo hablar de la existencia de sesgos para ello, distinguiéndose entre sesgos negativos y positivos. El profesor Conejero, (2016-2017) distingue entre:

Sesgos negativos:

- a) El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés. Ciertos grupos sociales son más poderosos que otros y tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus problemas ante la administración y les asegura una cuota mayor de temas en la agenda de la administración que la que pueden conseguir otros grupos poco estructurados y con menos influencia.
- b) Sesgos culturales. Los valores culturales y la cultura política hacen de filtro de la percepción de los mismos por los gobernantes.
- c) El peso de la tradición. Las administraciones tienden a incluir en su agenda problemas que conocen porque los han tratado en el pasado y pueden anticipar y prever sus consecuencias.
- d) Las actitudes y valores de los decisores públicos. Los valores de las personas que toman la decisión de incluir un problema en la agenda como son la actitud hacia el mismo, la posición ideológica, la especialidad profesional, se reflejan en esa decisión.

Sesgos positivos.

- a) Los medios de comunicación. Es uno de los elementos más eficaces en las democracias pluralistas al ayudar a introducir problemas en la agenda institucional, al llamar la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o colectivos determinados.
- b) La competencia política. Los procesos electorales son momentos de cambio en la agenda institucional.
Kingdon (1995) distingue tres corrientes o (Streams), para él los cambios políticos se producen a consecuencia de la apertura de «ventanas de oportunidad» (policy Windows) cuya apertura entre otras razones, debe darse dentro de un contexto político (proceso electoral) que propicie un cambio en las instituciones.
- c) Los deseos de crecer de las organizaciones públicas. La legitimidad de las administraciones públicas se basa cada vez más en su capacidad para responder con eficiencia a las necesidades de la ciudadanía solucionando sus problemas.

Los primeros síntomas de contaminación de las aguas del MM, aparecieron en la década de los años 60 y 70. Fue la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, la primera que trató de paliar este problema, habida cuenta de la importancia de poner en marcha con carácter urgente programas y políticas públicas que la CARM consideró oportunas. Así se recoge en el orden del día 29 de octubre de 1998, diario de sesiones de la Asamblea General de la Región de Murcia cuyo tenor literal es el siguiente:

La laguna litoral del mar menor y su entorno constituyen uno de los espacios geográficos más peculiares de nuestra región por su calidad y singularidad naturalística; al propio tiempo es de las zonas más necesitadas de protección debido al proceso de transformación de las estructuras socioeconómicas y del modelo de desarrollo al que se ha visto sometido en las últimas décadas; los impactos, modificaciones y degradaciones del medio físico-natural que han comportado tales transformaciones; la intensidad y diversidad de explotación de los recursos naturales a través de actividades relacionadas con la agricultura, la pesca, la minería y el turismo; el rápido proceso de crecimiento que se ha operado en el área y que ha generado profundas modificaciones en la estructura e imagen espacial. La posibilidad y la esperanza de proseguir el proceso de crecimiento bajo nuevas condiciones son, entre otras, razones de suficiente peso que justifican que la CARM se plantee la necesidad de afrontar una norma legal para el área del mar menor, que, necesariamente, deberá acoplarse a las características propias de la zona cuya ordenación se afronta, ante el deseo común de los murcianos de salvaguardar uno de los elementos más representativos de la propia región al tiempo que se facilita su disfrute.

El problema de la contaminación de las aguas del MM y su entorno había entrado a formar parte de la agenda gubernamental del gobierno de la CARM y la respuesta en forma de política pública fue la aprobación de la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, que estuvo prácticamente inactiva durante 11 años.

4.3. Definición de política pública.

Para (Comba, 2006:16-22), por Políticas Públicas:

Entendemos a las líneas de acción y de información adoptadas democráticamente, impulsadas desde el sector público, con distintos grados de participación de diversos sectores sociales, y que buscan solucionar problemas o satisfacer necesidades en la sociedad, o reconocer una situación social como deseable y, en consecuencia, sostenerla. Con líneas de acción o de información queremos referir a todo Plan,

Programa o Proyecto que se inscribe tras un objetivo público establecido democráticamente; con Sector Público, a todas las instancias de gobierno (Nacional, Provincial, Municipal, etc.); y, en la definición está implícito un sentido de aplicación, un proceso que va desde el Estado hacia la sociedad, ya sea para solucionar un problema, satisfacer una necesidad, o atender un estado de cosas que el Estado considera pueda derivar en un problema, o en una necesidad.

“La finalidad de toda política pública es resolver – o al menos aminorar – el problema público que aborda. Se establece así una relación indisoluble entre problema público y política pública,” (Olavarría, 2007:16).

Según Nohlen, (2008) citado por Pastor, (2014:18) “sin el concepto no se obtiene resultado alguno por lo que toda comunicación científica seria debe comenzar por aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves”.

No existe una definición única para el concepto de Política Pública por varias razones, la primera, porque su contenido está cargado de distintas definiciones semánticas parecidas entre sí pero muy diferentes en cuanto a su contenido. La palabra “política” contiene una inherente dificultad semántica en el idioma español, dado que abarca a distintas interpretaciones, que se diferencian muchísimo de la lengua anglosajona. En palabras de Pastor (2014:18), entendemos por:

- a) *Polity*. La política hace referencia a las instituciones estatales y, en concreto, alude a la noción de Estado como configuración jurídico-política que fija las reglas del juego en un territorio determinado.
- b) *Politics*. La política se puede interpretar como aquellos fenómenos de lucha por el poder, como el conjunto de tácticas, procesos y actividades que llevan a cabo distintos actores (partidos políticos, grupos de interés, etc.) para alcanzar y conservar el poder estatal.
- c) *Policy*. La política se puede definir como un programa o curso de acción gubernamental.

La segunda, porque los investigadores y científicos no logran alcanzar un consenso para una definición única o universal, cada uno de ellos, dispone de la suya propia que difiere del resto de componentes de esta doctrina, seguidamente se expone el concepto de política pública según sus autores.

Dye (2008:1) la define como; “es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.

Villanueva (1996/a:26) escribe: ”(...) en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”.

Meny y Thoening (1992:89-90) la describen de la siguiente manera:

Es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Corresponde por lo tanto, a los actos y a los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema en un sector relevante de su competencia y se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

Para Tamayo (1997:281) citado por Bañon y Carrillo (Comps. (1997); “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y los gobiernos consideran prioritarios”.

Kraft y Furlong, (2006:5) establecen; “una política pública es un curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos”.

En palabras de (Jenkins, citado por Howlett y Ramesh, 1995:5);

Para él, una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por uno o varios actores políticos, con relación a la selección de objetivos y de los medios para alcanzarlos, dentro de una situación específica, donde aquellas decisiones deberían, en principio, estar dentro del ámbito de competencia de aquellos actores.

Lahera (2002:16), afirma: “corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”.

Siguiendo a (Olavarría, M, 2007:17-18), de las definiciones anteriores concluimos que los elementos centrales que definen a la política pública son:

- a) El actor privilegiado en ellas es el Estado;
- b) Involucran una decisión fundamental sobre hacer o no hacer algo;
- c) Tienen una finalidad pública: los destinatarios son los ciudadanos;
- d) Se activan a través de decisiones de autoridades investidas con poder público; e) involucran un conjunto de decisiones interrelacionadas;
- f) Afectan – positiva o negativamente – intereses;
- g) Requieren instrumentos, definiciones institucionales, organizaciones y recursos para ser implementadas.

Identificado, definido y estructurado un problema público determinado, en nuestro caso la contaminación y degradación del MM y su entorno, y una vez que entra a formar parte en la agenda gubernamental, los Gobiernos y/o las Administraciones Públicas han de poner en marcha políticas públicas, los recursos necesarios y programas capaces de solventar o mitigar lo más satisfactoria y eficientemente dicho problema que por supuesto, no va a satisfacer a todos los actores públicos por igual, siempre se beneficiaran unos más que los otros. Elder, C y Cobb, Roger (1986) citado por Villanueva, L. (1993).

4.3.1. Fases del proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas.

Como afirma Catalá, (2015):

Las sociedades actuales exigen, cada vez con más fuerza, respuestas de los gobiernos ante los problemas sociales que surgen en entornos muy complejos. Esto supone uno de los mayores retos a los que se enfrentan hoy en día los responsables públicos, teniendo en cuenta que la transparencia y la responsabilidad deben convertirse en el eje básico de toda acción política y que la austeridad y la eficiencia son la base de una buena gestión y una obligación en un contexto de crisis económica como el actual.

Tal y como establecen Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne, (2012:33), “toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental.” Pero no todos los problemas sociales generan respuestas gubernamentales en forma de políticas públicas, aunque la falta de respuesta o inacción también podría considerarse como una política pública, Catalá, (2015), y recordando a Dye (2008:1) “una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.

“No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores públicos y sólo algunos de ellos tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos, y pasar por tanto a formar parte de la agenda política” Sáez, (1997:267) citado por Catalá (2015)

Por tanto, como afirma Subirats et al (2012) citado por Catalá (2015) se debe situar al Estado *“en un punto intermedio entre la visión del Estado-ventanilla neutro y atento a todas las reivindicaciones sociales, y la del Estado cautivo y manipulado por un grupo organizado”*.

Los problemas se convierten de esta forma en, construcciones políticas cuya conceptualización dependerá de la percepción e intereses de los diferentes actores que participen en el proceso de definición de los mismos.

Una vez que el problema ha entrado en la agenda gubernamental, y siguiendo a Subirats et al (2012) citado por Catalá (2015), la política pública se define como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos (cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

Estos actos formales son las llamadas políticas públicas que a partir de este momento van a iniciar los responsables políticos y administrativos y que constan de varias etapas que van a conformar su ciclo. Los diferentes autores definen varias etapas dentro del proceso o ciclo de las políticas públicas, que se pueden concretar en cuatro etapas básicas dentro de las cuales, en algún caso, se podría hablar de fases internas, además, estas fases del ciclo son interdependientes, por lo que cualquier modificación en cualquiera de ellas afecta a las siguientes.

Catalá, (2015) afirma que las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes:

1) La identificación y definición de los problemas.

Etapa de definición del problema, que a su vez estaría dividida en la fase de surgimiento e identificación del problema y la fase de incorporación del problema a la agenda política. En la fase de surgimiento, una determinada situación produce una serie de efectos tales como una necesidad, colectiva, una carencia, una insatisfacción o una oportunidad de mejora. Ante estos hechos, la primera reacción del gobierno será plantearse si debe actuar o no. Discernido su dilema procederá a seleccionar aquellos problemas sobre los que pretende actuar y que pasaran a formar parte de su agenda gubernamental, el resto, unos se quedarán en la agenda sistémica, y otros sencillamente terminaran desapareciendo. Dichos problemas se producen en un momento dado y en un lugar determinado de su territorio.

2) La formulación y diseño de las políticas públicas.

Una vez que el gobierno ha confeccionado la agenda gubernamental, estudiará cada uno de los problemas incluidos en ella, los definirá y estructurara dando comienzo la fase de formulación de políticas públicas estableciendo para ello, un orden de prioridades en función a distintas variables, como pueden ser, la gravedad del problema, el número de actores afectados, la relevancia social, económica, etc.

Esta fase está dividida en otras dos, la fase de formulación de alternativas y la fase de decisión de la alternativa más adecuada, para ello, recurrirá a las siguientes acciones:

- Fase de formulación de alternativas. Una vez definido el problema, deben plantearse una serie de objetivos y metas relevantes a alcanzar, a partir de los cuales iniciar la búsqueda de alternativas (instrumentos y procesos), que debe pasar por examinar todas las soluciones posibles para el logro de las metas planteadas y analizar las consecuencias para cada alternativa de política con su probabilidad de ocurrencia.
- Fase de decisión de la alternativa más adecuada. Esta fase es competencia exclusiva de los gobiernos y administraciones públicas. Para ello, con las diferentes alternativas planteadas, procederá a compararlas teniendo siempre presente los objetivos y metas previamente definidas y elegirá la solución cuyos resultados proporcionen un mayor alcance de los mismos bajo premisas basadas en la eficiencia del proceso.

3) La implementación de la alternativa seleccionada.

Es la fase siguiente a la elección de la alternativa elegida y que está dotada de los medios humanos, técnicos y económicos necesarios para la puesta en práctica de las políticas públicas. En ella las unidades administrativas correspondientes movilizan recursos económicos y humanos, sobre todo, para poner en práctica la política adoptada y

comprobando los resultados con las metas asignadas a priori. Se trata de la puesta en marcha o ejecución de las políticas. Generalmente se identifican dos modelos de implementación:

- Implementación como un proceso de abajo-arriba (*bottom-up*): El énfasis se desplaza hacia el punto de prestación del servicio: lo que ocurre cuando la entidad encargada de prestar un determinado servicio es determinante para el éxito o el fracaso de la política pública.
- Implementación como un proceso de arriba-abajo (*top-down*): Consiste en que una vez adoptada la decisión, ésta es ejecutada por las unidades administrativas correspondientes.

4) La evaluación de los resultados obtenidos.

Última fase del ciclo de las políticas públicas y que consiste en comprobar la eficacia de los programas o políticas públicas desarrolladas, comparando los resultados con los objetivos asignados a priori, y emitiendo un juicio de valor. La evaluación se constituye como parte fundamental del ciclo de las políticas públicas pues funciona como retroalimentación del proceso ya que la intervención pública no concluye con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que originó el ciclo.

En definitiva, la evaluación pretende determinar los resultados y los efectos de una intervención pública.

Desafortunadamente ha sido necesario que se produzca un fenómeno denominado “Eutrofización” para que de una parte (pública) los actores públicos a todos los niveles (Central, autonómico, local e internacional) y de otra la gran cantidad de personas y grupos de presión que se integran en los actores privados, tomen conciencia de la magnitud del problema para que, juntos y de forma más o menos consensuada alcancen acuerdos para solucionar los efectos provocados por la contaminación y degradación de esta laguna salada y que han sido causados por la acción o inacción de ciertos sectores sociales y económicos, especialmente, el sector agrícola y el turístico.

Junto estos dos sectores económicos nos encontramos como responsables de esta situación ambiental a las administraciones e instituciones públicas por su acción o más bien por su inacción, por mostrar un grado de desidia en la gestión de control, cumplimiento y aplicación de la extensa normativa de protección de que goza el MM, porque sus actos han estado dirigidos a favorecer los intereses de ciertos sectores

productivos locales en detrimento del medio ambiente y de los derechos que la Constitución Española establece como propios de todos los ciudadanos, y por participar en algún caso de forma irregular y delictiva y que tanto daño ha ocasionado a este maravilloso ecosistema natural.

Ni el gobierno central ni el autonómico ni por supuesto los locales con intereses en el MM, han tomado conciencia ni medidas en forma de políticas públicas para el abordaje de este problema que data desde hace varias décadas. Solamente el gobierno autonómico de la CARM presidido por el Sr. Carlos Collado Mena, habida cuenta de los hechos que corroboraban la contaminación tanto de las aguas como del entorno de la laguna, realizó un intento para resolver o paliar sus efectos por allá en el año 1987 a través de la aprobación de la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, Ley que no llegó a ponerse en marcha y que con la llegada al gobierno autonómico del Partido Popular quedó derogada por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia que trajo resultados nefastos en materia de protección ambiental.

5. CONCEPTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Es la última fase del ciclo de las políticas públicas y que consiste en comprobar la eficacia de los programas o políticas públicas desarrolladas, comparando los resultados con los objetivos asignados a priori, y emitiendo un juicio de valor en cuanto a sus resultados.

El Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agenda de Evaluación y Calidad, (2010) la define como:

La evaluación es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinar y de reciente especialización profesional que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición.

Los dos componentes principales de la evaluación de las políticas públicas son su contribución a la comprensión de la acción pública y su rol de anclaje para el impulso de una democracia más participativa.

El análisis de las políticas públicas y su evaluación exige atender a los espacios geopolíticos en los que éstas se desarrollan: regional, nacional, sectorial y global y tener

en cuenta aspectos metodológicos amplios, complejos y adaptativos, atendiendo a los contextos, la cultura, los principios, los criterios y los fines que persiguen las políticas públicas en sus diversas esferas de acción. Por tanto mismo, evaluar es valorar lo público con el fin de transformar lo que no funciona, pero no bajo premisas de interlocución social que propicie una cultura de responsabilidad y mejora continua.

Se concibe así, como un proceso institucional, que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida y análisis de información, con el énfasis puesto en la comprensión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor de la acción pública evaluada y basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de servir a la ciudadanía.

En cuanto a su propósito, está el contribuir al diseño de las intervenciones y a establecer prioridades sociales, buscando la eficiencia y eficacia de los resultados e impactos de los programas y la rendición de cuentas de las intervenciones.

Desde el punto de vista político, convendría tener presente que por importante que sea su valor, la evaluación es un instrumento más entre los múltiples que ayudan a la toma de decisiones públicas.

El valor añadido de la evaluación, en último término, es su contribución a la mejora de la calidad democrática y sólo en ello alcanza su plena legitimidad.

6. EVALUACIÓN Y REPERCUSIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MEDIOAMBIENTALES EN LA REGIÓN DE MURCIA.

La política medioambiental en España viene regulada en el artículo 45 de la Constitución Española de 1978, Norma Suprema del Ordenamiento Jurídico Español. Este artículo establece que “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

A través de los artículos 148 y 149 (Constitución Española) se lleva a cabo una distribución de competencias en materia ambiental entre el Estado y las comunidades autónomas, reservando al Estado la legislación básica en ésta materia y a las

comunidades autónomas su gestión y el establecimiento de normas adicionales para su protección.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia fue aprobada por las Cortes Generales Españolas mediante Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, (EARM). El artículo 11.2 del EARM, establece el marco legislativo y competencial en materia de protección del medio ambiente para esta Comunidad.

Anterior a la fecha de constitución de la CARM, era el Estado Central el que tenía asumidas todas las competencias tanto para el establecimiento del marco legislativo, como para el control de su cumplimiento. En estas fechas, la protección y regulación normativa sobre el medio ambiente estaba encomendada a la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.

Con la entrada en vigor de la Constitución Española y el EARM, se aprueba por el Parlamento de la Asamblea Regional de Murcia, la siguiente ley en materia ambiental:

6.1. Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, con clara vocación reformista y con una altura de miras muy superior a las leyes medio ambientales promulgadas por el régimen franquista. Acompañaban a esta Ley determinados instrumentos normativos que posibilitaban un desarrollo equilibrado de la zona.

Esta Ley nace fruto del gobierno autonómico de esta comunidad encabezado por el que fuera su presidente el Sr. Carlos Collado Mena, perteneciente al grupo político «Partido Socialista de la Región de Murcia» integrado en el Partido Socialista Obrero Español.

- Grado de consenso de los grupos políticos en la aprobación de esta Ley: el grupo político PP presentó enmiendas a la totalidad de esta Ley, las cuales después de ser votadas en sesión en pleno en la Asamblea Regional de la Región de Murcia, fueron rechazadas por 19 votos en contra del grupo PSRM por 13 a favor del PP.

El propósito de esta Ley era corregir los desequilibrios ambientales que desde hacía algunas décadas venía sufriendo la laguna salada del MM, desequilibrios en forma de contaminación de las aguas y degradación de su entorno y que afectaban gravemente a la flora y fauna de este lugar emblemático de la costa murciana. Las principales causas

que estaban provocando dicha contaminación allá por los años 1960 y en especial 1980, eran exactamente las mismas que las actuales tal y como queda recogido en el Diario de Sesiones, Pleno celebrado el día 29 de octubre de 1998, en la Asamblea Regional de Murcia, y que de forma resumida son; a) vertidos urbanos de residuos orgánicos producto del agua no depurada de las zonas residenciales; b) utilización de fertilizantes y otros productos fitosanitarios utilizados en la agricultura, especialmente, en el CC; c) entrada a la laguna de materiales pesados procedentes de la minería y que son arrastrados por escorrentía en episodios lluviosos; d) dragados de arena para formación de playas artificiales; e) obras de construcción e infraestructuras demandadas por el turismo y f), apertura de golos.

Once años más tarde, dicha Ley no llegó a ser utilizada, constituyendo el primer fracaso e incumplimiento en sus obligaciones por parte de las instituciones y administraciones regionales en materia ambiental. Finalmente la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, fue derogada por la Ley del Suelo de la Región de Murcia de 2001.

6.2. Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Ley de ámbito nacional aún vigente, deroga a la anterior “Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (ENP)”, es más ambiciosa y respetuosa con el medio natural que su predecesora, se constituye como la normativa estatal básica y en lo que respecta al litoral murciano, delimita geográficamente unas zonas denominadas ENP a los que va a dotar de una especial protección ambiental. Sin embargo, en cuanto a su efectividad y grado de desarrollo, después de hacer un estudio minucioso desde su aprobación, estoy en posesión de afirmar que, los diferentes gobiernos autonómicos y locales habidos en la RM han sido presas de la presión a la que se han visto sometidos por parte de ciertos sectores económicos y productivos de ésta Región; el turístico, el urbanístico y el agrícola.

Por tanto, al igual que su antecesora, esta Ley no ha cumplido con su marco normativo legislativo alejándose con ello de la protección ambiental de todo el MM y en especial, de los ENP ubicados a lo largo de la costa murciana, propiciando con ello, la expansión desmesurada, descontrolada e irresponsable del urbanismo y por ende, del turismo, factores productivos y económicos que como he expuesto a lo largo de este TFG, son responsables directos de la contaminación y degradación del MM y su entorno.

6.3. Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. Es otra Ley aprobada por el gobierno autonómico de esta comunidad siendo su presidente el Sr. Carlos Collado Mena, perteneciente al grupo político «Partido Socialista de la Región de Murcia».

Fue creada con la misma convicción que la anterior es decir, estaba destinada a salvaguardar y dotar de una especial protección ambiental a los ENP ubicados a lo largo del litoral de la Región Murciana.

En cuanto a su aplicación, esta Ley al igual que le sucediera a la anterior aprobada por el mismo gobierno regional de Murcia, fue prácticamente nula convirtiéndose sencillamente, en una declaración de intenciones. La puntilla final vendrá de la mano de otra Ley, la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia que favorecería la implantación y el desarrollo de complejos turísticos y de zonas residenciales (con el beneplácito del gobierno y administraciones locales), poniendo en serio peligro la propia existencia de los ENP.

6.4. Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.

La Ley regional 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia representa el marco para el desarrollo de la programación de la política ambiental de la Comunidad Autónoma. Dentro de su articulado se recogen como instrumentos más importantes en relación a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, por un lado la regulación jurídica a nivel autonómico de la Evaluación de Impacto ambiental, y las Áreas de Sensibilidad Ecológica (ASE), por otro.

La técnica de la evaluación de impacto ambiental fue sin duda el eje en torno al cual se articuló el dispositivo de protección de la Ley 1/1995, de 8 de marzo.

Enfocada hacia la satisfacción de una demanda social de proteger el medio ambiente que se estima creciente, resulta una ley bastante teórica, digresiva en ocasiones y contradictoria más que complementaria respecto a la ley de 1992, en cuanto no tiene en cuenta las consideraciones espaciales y aplicadas (Fournier, 1997).

Nuevamente el gobierno regional recurre de forma discrecional a un instrumento legal y normativo, en este caso “la Evaluación de Impacto Ambiental”, para enmascarar el desarrollo turístico e inmobiliario de la costa murciana. A pesar del carácter restrictivo

que en apariencia tiene este nuevo instrumento normativo, de obligado cumplimiento para la aprobación de todos aquellos proyectos que supongan el uso o transformación del suelo, muchos de los ejecutados a lo largo de la geografía de la RM carecen del mismo.

6.5. Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Marco normativo compuesto de instrumentos para la ordenación del territorio de la RM. Esta Ley fue aprobada por el gobierno regional cuyo presidente fue el Sr. D. Ramón Luis Valcárcel Siso, quien también ostentaba el cargo de presidente del Partido Popular de la Región de Murcia.

La disposición adicional 8ª de la presente Ley del Suelo de la Región de Murcia (LSRM) pretendía modificar tanto los límites como la superficie total de los ENP, disponía que: “Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000”.

Con la introducción de esta modificación, lo que se pretendía no era otra cosa que, liberar suelo protegido (ESPACIOS NATURALES, LIC, ZEPA, Etc.) para pasarlo a suelo no urbanizable, suelo que a través de instrumentos urbanísticos (convenios urbanísticos) genera beneficios a sus promotores en forma de aumento de la edificabilidad.

Esta Ley derogó en gran parte a la Ley regional 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. El legislador recurre a nuevos instrumentos para la ordenación del territorio, instrumentos que al igual que sus predecesoras, pretende dotar de prácticas legales que faciliten el camino a los agentes económicos para el desarrollo turístico e inmobiliario de la costa murciana.

La disposición adicional 8ª fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, interpuesta por un grupo de 65 diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso PSRM, el Alto Tribunal finalmente proclamó su inconstitucionalidad en sentencia 234/2012, de 13 de diciembre de 2012.

La Ley 1/2001, LSRM, dotaba de mayor grado de participación y poder administrativo en materia urbanística, a las entidades locales que a través de los Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana posibilitaron la reclasificación y transformación de gran parte del suelo litoral regional, incluidos, aquellos que disponían de cierto grado de protección específica, los declarados como LIC, ZEPA, PARQUES NATURALES estando actualmente, ocupados por edificaciones, construcciones e instalaciones complementarias para el desarrollo urbano y turístico.

6.6. Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. El Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, deroga la Ley 2/2004, de 24 de mayo.

La Ley 2/2004, de 24 de mayo, de Modificación de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia en su disposición final primera autoriza al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, apruebe un texto refundido que se extienda a la regularización, aclaración y armonización de los textos legales citados y de la modificación introducida por la Ley 2/2002, de 10 de mayo.

La finalidad perseguida en el texto refundido ha sido contribuir a la seguridad jurídica que se ve reforzada con la incorporación en un texto único de las modificaciones que se han producido en la Ley 1/2001, de 24 de mayo, lo que permitirá una rápida y efectiva interpretación y aplicación de la norma.

Este último párrafo resume perfectamente la finalidad de este Decreto Legislativo, “Incorporación en un texto único de las modificaciones que se han producido en la Ley 1/2001, de 24 de mayo”, por lo demás, el espíritu obedece a los mismos planteamientos que sus antecesoras, pues en su articulado no se introducen mejoras específicas para los ENP, LIC, ZEPA, etc.

6.7. Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada. La Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, deroga la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.

(...) esta ley introduce una regulación entre cuyas principales características podemos destacar:

a) En primer lugar, tiene un marcado contenido procedimental, dirigido a hacer realidad la integración y simplificación de trámites, para corregir la dispersión originada por el excesivo número de normas y autorizaciones ya existentes. Se trata de desarrollar las

normas reguladoras de los procedimientos y autorizaciones con fines ambientales, clarificándolas, integrándolas, coordinándolas y modernizándolas.

Este esfuerzo integrador se aplica no sólo sobre las evaluaciones y autorizaciones con fines ambientales que podemos llamar generales (autorización ambiental integrada, evaluación de impacto ambiental, licencia de actividad) sino también sobre las autorizaciones ambientales sectoriales (en materia de residuos, de contaminación atmosférica, y de vertidos, tanto al mar y como al alcantarillado).

b) Como requisito previo para la integración de procedimientos, se ha de establecer claramente cuál es la administración encargada de impulsar e instruir en cada momento el procedimiento integrado, sin perjuicio de las competencias del resto de administraciones, que se canalizan a través de informes y otras formas de participación, y que han de estar especificadas con la suficiente claridad.

Esta Ley hace una distinción y clasificación de aquellas actividades e instalaciones que necesitan para su puesta en marcha y funcionamiento, de la aprobación de uno u otro procedimiento denominados Autorización ambiental integrada y Autorización ambiental única.

Esta Ley tiene un claro carácter procedimental y unificador de legislación ambiental pero poco incide en el problema objeto de este caso “La contaminación del MM”.

6.8. Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

El carácter estructurante del principio de desarrollo sostenible exige que la ordenación territorial y urbanística se apoye en tres pilares básicos: la sostenibilidad ambiental, la social y la económica.

(...) En cuanto a la clasificación de suelo se precisa que los espacios naturales, aunque en ningún caso puedan ser transformados urbanísticamente, sí se puedan calificar como sistemas generales para su obtención gratuita por parte de los municipios, estableciéndose que la asignación de esta categoría no puede ser arbitraria sino que debe atender a una motivación adecuada y soportar una función estructurante y determinante de valor justificado, de manera expresa, vinculado a un destino claro y determinado por el órgano municipal competente para la aprobación del Plan General. Se trata de una técnica de gestión, ligada al cumplimiento de las determinaciones del plan, que pretende la obtención gratuita de suelo de valor ambiental declarado para evitar definitivamente su transformación física y proteger y conservar los valores existentes.

Antes de comentar el espíritu de esta Ley, tenemos que conocer lo que se entiende por Sistema General.

El Plan General de Urbanismo de Murcia establece:

Artículo 8.1.1. Definición y delimitación. El suelo de los Sistemas Generales comprende los terrenos sobre los que se asientan o proyectan las actividades o instalaciones fundamentales de la estructura general y orgánica del término municipal, que prestan servicios tanto al nivel del municipio como a subsistemas del mismo o a ámbitos territoriales más amplios.

“Resulta conveniente conocer los tipos de sistemas generales que existen dentro de un Plan General de Urbanismo:

- Sistemas generales de espacios libres.
- Sistemas generales de comunicaciones.
- Sistema general de equipamiento comunitario, que son todos los centros públicos que están al servicio de la población y se destinan a usos administrativos, culturales, docentes, sanitarios, cementerios y demás servicios de interés social.
- Infraestructuras básicas del territorio, de carácter público.

Una vez conocido grosso modo lo que entendemos por Sistema General y los tipos que existen, vengo a señalar que, es una técnica que viene siendo usada por muchos municipios a través de sus Planes Generales de Ordenación Urbana, para conseguir más edificabilidad destinada a usos residenciales (viviendas básicamente), técnica ilegal que ha sido sancionada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en sentencia nº 91/2011. Sala de lo Contencioso, 31 de enero de 2011.

A continuación cito un artículo de Ecologistas en Acción Región de Murcia (2012) que ilustra y aclara lo anteriormente dicho:

En total, este perverso mecanismo de adscripción de suelo específicamente protegido a sectores urbanizables, además de ser un fraude por no estar amparado por las normas del Plan General de Murcia y la Ley del Suelo Regional, ha supuesto que más de veinte millones de metros cuadrados de suelo ubicado en zonas declaradas Lugar de Interés Comunitario (LIC), Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o incluidas dentro del Parque Regional Carrascoy- El Valle sean calificados por el Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Murcia como sistema general, y que hayan sido adscritos a sectores urbanizables, generando de esta forma un aprovechamiento urbanístico en ellos que ha supuesto la multiplicación de la edificabilidad en ámbitos

donde no estaba previsto, y cuyo efecto nunca se consideró en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado con el Plan General en el año 2001. Así mismo, esta práctica ha llevado consigo la especulación urbanística en los suelos no urbanizables con protección específica, por la plusvalía que generaban a ser adscritos a sectores urbanizables.

Una vez más, la historia reciente se repite, las administraciones creadoras de las leyes y otros instrumentos normativos, utilizan técnicas en apariencia legales, que facilitan el camino a seguir a ciertos sectores productivos y económicos de la sociedad para alcanzar sus objetivos. Estas técnicas han dado lugar a numerosos casos de corrupción y delitos contra el uso del territorio cometidos entre otros, por nuestros políticos, muchas veces a costa y en detrimento de suelos con protección específica, LIC, ZEPA, ENP, etc.

6.9. Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor. Fue aprobada por la Asamblea Regional de Murcia el 1 de febrero de 2018 y publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) número 36, el 13 de febrero de 2018. Esta Ley es el resultado ofrecido por el gobierno regional en forma de política pública para tratar de solucionar o reducir los efectos del problema en cuestión «La sostenibilidad ambiental del MM y su entorno».

El objeto y ámbito de esta Ley viene recogido en el capítulo I,

Artículo 1. Esta ley tiene por objeto la adopción de medidas urgentes para la ordenación y sostenibilidad de las actividades agrarias y garantizar su aplicación en el entorno del Mar Menor y la protección de sus recursos naturales, mediante la eliminación o reducción de las afecciones provocadas por vertidos, arrastres de sedimentos y cualesquiera otros elementos que puedan contener contaminantes perjudiciales para la recuperación de su estado ecológico.

A pesar de ser un Ley sumamente necesaria para el MM y el CC no ha contado con el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en el parlamento murciano sino todo lo contrario, el pleno donde fue debatida resultó un poco convulso, incluso se llegó a solicitar su aplazamiento por parte del portavoz del grupo PP debido al retraso de una de sus señorías perteneciente al grupo político Podemos Región de Murcia. La importancia de la espera se refleja en el resultado de la votación; 23 votos a favor

procedentes de los tres partidos de la oposición (PSOE, CIUDADANOS Y PODEMOS) frente a los 22 en contra correspondientes a los 22 diputados del PP.

Al igual que ha sucedido con los partidos políticos, esta Ley no contenta a todos los actores implicados en el problema susodicho y que de una manera u otra van a sufrir los efectos de su aprobación. Por una parte tenemos a las asociaciones de ecologistas, agrupaciones colectivas, científicos, investigadores, etc. que muestran su aceptación mientras que por otra, los agricultores principalmente, manifiestan su disconformidad porque dicen que repercute negativamente para sus intereses, según sus propias manifestaciones, así pues, rechazan las medidas a implantar en su totalidad.

Aquí vemos que se cumplen dos de las características propias de los problemas públicos, la interdependencia y la subjetividad. Interdependencia porque un problema público afecta a varios actores que se interrelacionan entre sí, y subjetividad, porque cada uno de ellos, lo verá desde una perspectiva diferente que influirá en sus costes y beneficios.

7. EUROPA Y EL MAR MENOR.

Desde varios sectores de la sociedad, reclaman a Europa que haga cumplir a los gobiernos, centrales, autonómicos y locales así como a las administraciones con competencias en el problema, con la legalidad recogida en las figuras de protección de que dispone el MM y su entorno. Igualmente piden mayor control de los fondos europeos que recibe el reino de España a través de los ITI⁴, tanto los destinados a combatir la contaminación y degradación del MM y su entorno como los que se destinan a la mejora de la agricultura del CC.

Dentro de las peticiones hechas a Bruselas, están las relacionadas con el cumplimiento de las directrices europeas por parte de todos los estados miembros, en especial, la Directiva Marco del Agua (DMA), la Directiva 91/676/CEE de 12 de diciembre relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, y la Directiva 91/271/CEE de 21 de mayo, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas.

⁴ Inversión Territorial Integrada (ITI). Herramienta y/o instrumento financiero europeo que dirige los fondos comunitarios hacia una zona en concreto.

Por su parte, la Comisión reconoce el problema y está dispuesta a aportar financiación y expertos para su erradicación.

(...) la Unión Europea ha iniciado procedimiento de infracción contra el Reino de España por incumplimiento de la directiva de hábitats en relación con la falta de aprobación de los planes de gestión de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC, Directiva de Hábitat) para su designación como Zonas de Especial Conservación (ZEC), que también afectan al Mar Menor.

(...) La Comisión Europea confirmó igualmente que de los 49 LIC de la Región de Murcia solo 10 cuentan con Plan de Gestión aprobado, estando pendiente el del Mar Menor y su entorno Carmen, ANSE (2017)



CONCLUSIONES.

La gravísima situación por la que atraviesa el Mar Menor y su entorno, es fruto de un incumplimiento deliberado y sistemático de nuestra clase política contra la Constitución Española y Directrices comunitarias en materia de política ambiental. Incumplimiento que viene llevando a cabo principalmente, el gobierno de la región de Murcia formado por el Partido Popular desde que, hace algo más de 23 años tomara las riendas de esta Comunidad, no pudiendo alegar por ello, ni desconocimiento científico ni ausencia de normativa suficiente.

Una clase política irrespetuosa e insensible con el medio ambiente cuya respuesta ha sido siempre la misma; **“entorpecer y bloquear todas las figuras de protección, planes de gestión, programas de actuación y otras iniciativas reguladoras encaminadas a solucionar definitivamente la crisis ambiental en la que se encuentra el Mar Menor”**.

Las únicas políticas que han ejecutado los distintos gobiernos regionales del PP, han sido aquellas que garantizaban a los diferentes actores económicos implicados en este problema, que ninguna figura de protección ambiental truncaría sus actividades ni proyectos. Paradójicamente han sido estos agentes económicos (agricultura, urbanismo y turismo), los responsables mayoritarios de la actual situación de catástrofe ecológica en la que se encuentra el Mar Menor. Todo ello ha dado como resultado, que el Fiscal Superior de la Región de Murcia, interpusiera una denuncia contra un número determinado de agricultores por prácticas ilegales en el ejercicio de sus actividades y contra algunos responsables políticos acusados de permisibilidad institucional y dejación de sus funciones.

Todo este cumulo de acciones o inacciones propició que, en el año 2016 un fenómeno denominado eutrofización tñera de un color verde-marrón las aguas del Mar Menor y la pérdida del 80% de las praderas submarinas de sus fondos. Fue entonces cuando saltaron todas las alarmas, tanto a nivel político como económico y social, de esta manera se clasificó como Problema Público (dado que cumplía con todos los parámetros que lo definen) la situación en la que se encontraba el Mar Menor y su entorno, entrando a formar parte de la agenda institucional del gobierno regional de Murcia.

La denominación de problema público se alcanza por reunir todos y cada una de las características que lo definen y distinguen de otros problemas que, recordemos, o bien son incluidos en la agenda sistémica o, ni siquiera consiguen entrar en ella.

Características comunes en todos problemas públicos, según Olavarría, (2007: 10-12):

- a) Interdependencia de los problemas.
- b) Hay cierta subjetividad en la identificación de problemas públicos, y
- c) Los problemas públicos son dinámicos.

Identificación de estas características en el caso del MM.:

1º.- En cuanto a la interdependencia de los problemas, la contaminación del MM no es un hecho que afecta exclusivamente a un sector de la vida social, sino que alrededor del mismo resulta haber un abanico de sectores políticos, sociales y económicos (públicos y privados) interrelacionados entre sí sobre los que repercute sus consecuencias. Así en el caso del MM identificamos entre otros afectados, a las Instituciones y Administraciones Públicas, cofradías de pescadores, industrias agrarias, plataformas y asociaciones de ciudadanos, turismo, hostelería, sector inmobiliario, hotelero, etc.

2º.- En cuanto a la subjetividad en la identificación de los problemas, nos encontramos con dos actores sobresalientes, el turismo y la industria agroalimentaria. El Turismo representa alrededor de un 15% del Producto Interior Bruto (PIB) de España. Se trata de un sector en constante auge y así lo demuestra su repercusión en el PIB nacional, además de ser una importante fuente de ingresos para las arcas autonómicas y locales. Desde hace ya algunas décadas el MM y la Manga por excelencia contaron con el apoyo de los anteriores gobiernos centrales, sobre todo a partir de los años 60.

La industria agroalimentaria del Campo de Cartagena es otro de los sectores relevantes para la economía regional, por un lado ocupa a una gran cantidad de mano de obra y por otro, su facturación crece anualmente de forma significativa sobre todo desde la llegada de las aguas del Trasvase Tajo-Segura que transformo tierras de secano en regadío para el cultivo de hortalizas.

3º.- Los problemas públicos están en constante dinamismo. Esta característica es muy importante dado que también las políticas públicas encaminadas a solucionar o disminuir sus efectos, deben evolucionar a la par de los problemas públicos y adaptarse a los múltiples factores heterogéneos propios de la época en que se producen.

Después del trabajo de investigación que se ha llevado a cabo para la elaboración de este TFG, en nuestra opinión, **el Mar Menor es un problema público aún sin resolver**. Es verdad que ha transcurrido poco tiempo para obtener resultados positivos desde que se aprobara la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, por la Asamblea Regional de Murcia el 1 de febrero de 2018, pero también es cierto que han sido pocas las medidas incluidas en esta Ley que se han puesto en marcha actualmente, tanto por la administración como por otros actores privados, lo que me lleva a pensar que, de nuevo la Administración en su conjunto olvida que las amenazas (urbanismo, turismo, agricultura y minería) sobre esta laguna siguen activas, quedando de esta manera, muchísimo por hacer si verdaderamente queremos seguir disfrutando de esta maravilla que la naturaleza ha puesto en esta región para disfrute de tod@s.



BIBLIOGRAFÍA

Diligencias de Investigación, 74/16 (7 de diciembre de 2017).

Aguilar, L. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (1ª ed.). (M. Á. PORRÚA, Ed.) México.

Aguilar, L. F. (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas* (2ª ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.

Albaladejo, G. P. (2014). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. (G. P. Albaladejo, Ed.) Valencia, España: TIRANT LO BLANCH.

AMBIENTE, M. D. (2005). *PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LOS IMPACTOS EN ESPAÑA POR EFECTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO*. Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático. Madrid. Toledo: Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente.

Bañón y Carrillo. (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Belmonte Martín, I. (2015-2016). *El Comportamiento Electoral*. Material de clase, Universidad Miguel Hernández, Comportamiento Político y Electoral., Orihuela, Alicante. España.

Carmen, A. (27 de enero de 2017). *ANSE. Asociación de Naturalistas del Sureste*. Obtenido de <https://www.asociacionanse.org/la-comision-peticiones-del-parlamento-europeo-acepta-investigar-la-situacion-del-mar-menor/20170127>

Catalá, D. (11 de febrero de 2015). *Comprehensive Evaluation*. Obtenido de Las Políticas Públicas y su ciclo: <https://totaleval.wordpress.com/2015/02/11/las-politicas-publicas-y-su-ciclo/>

Cohen, B. (1963). *La prensa y la política exterior*. Princeton, Condado de Mercer, New Jersey, Estados Unidos de América: Princeton University Press, Princeton, N.J.

Comba, D. (6 de mayo de 2006). *Políticas Públicas: sus fases como objeto de estudio*. (Politikos, Ed.) Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/301933271_POLITICAS_PUBLICAS_SUS_FASES_COMO_OBJETO_DE_ESTUDIO

Conejero, E. (2016-2017). *Las Políticas Públicas: Marco conceptual*. Material de clase, Universidad Miguel Hernández, Políticas Públicas, Orihuela, Alicante. España.

Conejero, E. (2016-2017). *Los Problemas Públicos y la Agenda Gubernamental*. Material de clase, Universidad Miguel Hernández, Políticas Públicas, Orihuela, Alicante. España.

- Dunn, W. N. (1981). *Estructuración de problemas de política, en Análisis de Políticas Públicas*. (Vol. Quinta edición). Boston, Estados Unidos de América: Pearson.
- Duverger, M. (1987). *Los partidos políticos*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, M. (1987). *Los partidos políticos*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Dye, T. R. (10 de noviembre de 2008). *Understanding Public Policies. (Entendiendo las políticas públicas)*. (12ª ed.). New Jersey, Estados Unidos de América: Pearson Prentice Hall.
- EFE, A. (22 de marzo de 2018). Agencia EFE. *El turismo aportó 172.900 millones al PIB español en 2017, un 5,7% más*(España). (E. España, Ed.) Madrid, España. Obtenido de <https://www.efe.com>
- EFE, A. (22 de marzo de 2018). El turismo aportó 172.900 millones al PIB español en 2017, un 5,7% más. (A. EFE, Ed.) .
- España, G. d. (29 de diciembre de 1978). CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. 311, *Sección I*, 29313 a 29424. Madrid, España: Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado.
- España, G. d. (19 de junio de 1982). Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. 146, *Sección I*, 16756 a 16763. (B. O. Agencia Estatal, Ed.) Madrid, España: Jefatura del Estado.
- España, G. d. (16 de julio de 1987). Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor. 169, *Sección I*, 21782 a 21786. (A. E. Estado, Ed.) Madrid, España.
- España, G. d. (28 de marzo de 1989). Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.(74), *Sección I*, 8262 a 8269. Madrid, España: Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado.
- España, G. d. (26 de enero de 1993). Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia., *Sección I(Núm. 22)*, 1971 a 1982. Madrid, España: Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado.
- España, G. d. (2 de junio de 1995). Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia., *Sección I(Nú. 131)*, 16198 a 16217. Madrid, España: Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado.
- España, G. d. (10 de octubre de 2001). LEY 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de(243), 37192-37241. Madrid, España.
- España, G. d. (9 de diciembre de 2005). Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de

- Murcia.(282), 26683 a 26746. Madrid, España: Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado. Boletín Oficial de la Región de Murcia.
- España, G. d. (22 de mayo de 2009). *Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada.*(116), 23420-23530. Murcia, España: Boletín Oficial de la Región de Murcia.
- España, G. d. (10 de febrero de 2011). *Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada., Sección I(35)*, 14143-14238. Madrid, España: Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado.
- España, G. d. (1 de mayo de 2015). *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia(104), Sección I*, 38087 a 38213. Madrid, España: Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado.
- Fernández, J. (21 de mayo de 2017). La Manga del Mar Menor; un paraíso que pierde 19 banderas azules manchado por algas y lodo. (ABC, Ed.) *ABC*.
- Friedrich, C. J. (1946). *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Giménez, M. y Pedreño, A. (30 de enero de 2018). Mar Menor: fin del invierno. *Público*.
- González, F. M. (noviembre de 2002). *Los movimientos sociales como espacios de socialización antagonista*. (n. 1. Página Abierta, Ed.) Obtenido de PENSAMIENTO CRÍTICO: <http://www.pensamientocritico.org/frampall102.htm>
- Howlett, M. y Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, Toronto.
- Kraft, Michael; Furlong, Scott. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. (2ª ed.). Washington, DC., Estados Unidos de América: CQ Press.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Limón, R. (7 de julio de 2016). El Mar Menor; al borde del colapso. *EL PAÍS*.
- Lloret, D. (2017-2018). *Movimientos Sociales*. Material de clase, Universidad Miguel Hernández, Psicología Política, Orihuela, Alicante. España.
- Martínez, M. (1996). *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona, España: Ariel.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas* (1ª ed.). Barcelona, España: Ariel.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, A. Y. (2013). *Análisis de soluciones para el objetivo cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena. Estudio de Impacto Ambiental*. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, Subdirección General de Infraestructuras y Tecnología de la Dirección General del Agua, Madrid.
- Moreno, A. (mayo de 2012). *Ecologistas en Acción Región de Murcia*. Obtenido de file:///C:/Users/PC/Desktop/resumen_investigacion_urbanistica_moreno-micol.pdf
- MURCIA, A. R. (29 de Octubre de 1998). *DIARIO DE SESIONES, PLENO(IV Legislatura)*. (A. R. MURCIA, Ed.) Murcia, España.
- Murcia, C. A. (13 de febrero de 2018). *Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar(36)*, 3201 a 3260. Murcia, España: Boletín Oficial de la Región de Murcia.
- Murcia, L. O. (1 de julio de 2018). Los pescadores del Mar Menor advierten que si la dorada baja estarán "muertos" y tendrán que volver al Mediterráneo. *La Opinión de Murcia*.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el análisis de Políticas Públicas*. Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. México: Universidad de Chile.
- Paloma, F. (noviembre de 2002). *Página abierta, nº131*. Obtenido de Los movimientos sociales como espacios de socialización antagonista: <http://www.pensamientocritico.org/frampall102.htm>
- Pública, M. d. (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Agencia de evaluación y calidad, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Madrid.
- Región Murciana, E. e. (junio de 2016). *Ecologistas en Acción*. (E. e. Acción, Editor) Obtenido de <https://ecologistasenaccion.org>
- Sartori, G. (1980). *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid, España: Alianza.
- Sema, M. A. (5 de junio de 2016). *Ecologistas en Acción*. (E. e. Acción, Ed.) Obtenido de Región Murciana: <https://www.ecologistasenaccion.org>
- Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne. (2012). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Villanueva, L. F. (1993). *PROBLEMAS PÚBLICOS Y AGENDA DE GOBIERNO*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Weber, M. (1969). *Economía y sociedad*. México, México: Fondo de Cultura económica.

ANEXOS

Lista de abreviaturas

Trabajo Fin de Grado	TFG
Mar Menor	MM
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	CARM
Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia	EARM
Región de Murcia	RM
Comunidad Europea	CE
Campo de Cartagena	CC

