



Fundación Biodiversidad



ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & GALICIA & ISLAS
BALEARES & ISLAS CANARIAS & PAÍS VASCO &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & **REGIÓN DE MURCIA**

Bases para el debate

LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LA REGIÓN DE MURCIA

*El papel de las comunidades autónomas en el camino hacia una
Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIAL)*

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN
10. PARTICIPACIÓN



Proyecto Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL)

**Proyecto “Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL)”
Financiado por la Fundación Biodiversidad y la Universidad de Cádiz**

Redacción: Javier García Onetti, Javier García Sanabria

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

Revisión y coordinación regional: Concepción Marcos Diego

gestioncostera.regial@uca.es

Relación de entrevistados:

- Ángel Pérez Ruzafa, Catedrático de Ecología y Responsable del grupo “Ecología y Ordenación de Ecosistemas Marinos Costeros”, Universidad de Murcia.
- Francisca Baraza Martínez, Jefa de Demarcación de Costas en Murcia, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).
- Ana García Soria, Demarcación de Costas en Murcia, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).
- Antonio Ángel Clemente García, Jefe del Servicio de Ordenación del Territorio, Dirección General de Territorio y Vivienda, Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, Gobierno de la Región de Murcia.
- M^a Inmaculada Ramírez Santigosa, Jefe de Servicio de Información e Integración Ambiental, Consejería de Agricultura y Agua, Gobierno de la Región de Murcia.

Las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados. Tanto los miembros de REGIAL como los responsables del presente informe agradecen su desinteresada colaboración, así como la de aquellos otros expertos que si bien no fueron inicialmente entrevistados, también han ofrecido su opinión y ayuda.

Cádiz, enero de 2011

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGIAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL)¹ consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

¹ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, J. M., 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

En la Región de Murcia se observan contrastes en la política sugerida desde diferentes Consejerías a la hora de plantear sus prioridades en el litoral. Así, aún la ausencia de políticas costeras explícitas y consensuadas entre todos los departamentos, se puede decir que la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) no es una prioridad.

La línea política por la que se apuesta está en consonancia con un modelo de crecimiento económico similar, en lo que respecta al litoral, al que ha marcado la evolución urbanística de los municipios de la Manga del Mar Menor y el levante valenciano. Así se ha constatado en las entrevistas realizadas y así se observa también en otros documentos oficiales. En el **Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013 (PERM)**, por ejemplo, se apunta que “ante la creciente demanda de espacios para el desarrollo turístico y turístico-residencial en la costa mediterránea española, la Región de Murcia dispone de grandes áreas libres ordenadas territorialmente susceptibles de desarrollos urbanísticos de calidad, de acuerdo con las nuevas exigencias de la demanda”.

El gobierno regional considera que esta comunidad no ha aprovechado sus oportunidades de desarrollo, como sí ha hecho la Comunidad Valenciana (espejo en el que basa parte del diseño de su propio modelo). Queda por comprobar si en este modelo de desarrollo, además del crecimiento económico y el consumo de bienes naturales, se incorporan medidas que permitan mantener dichos bienes en el tiempo (incluyendo entre ellos el recurso suelo, agua, paisaje, o la calidad ambiental del que depende parte del turismo costero). Para ello debe complementarse con una política que ponga también atención y recursos en el mantenimiento de los flujos y equilibrios de los frágiles ecosistemas costero-marinos.

Las **Directrices y Plan de Ordenación del Suelo Industrial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**, al igual que el PERM, caracterizan el litoral, dentro de las “Áreas Funcionales” de la región, como una zona con escaso desarrollo económico, amplios espacios libres, y gran potencial turístico y residencial. La política de gobierno pasa por contemplar, ante todo, el potencial crecimiento de la población en la costa, “que demandará actuaciones en materia de vivienda”, que es un “atractivo para inversores extranjeros que busquen residir en la zona”. Las **Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia** (2004) aconsejan, además, evolucionar del modelo de desarrollo centrado en la agricultura hacia un modelo centrado en el desarrollo turístico.

Para cambiar esta situación, hay previstos importantes desarrollos urbanísticos en el espacio suroccidental de litoral murciano. Destaca el proyecto para crear el resort turístico Marina de Cope, considerado estratégico (**Actuación de Interés Regional**), actuación urbanístico-turística muy contestada por el movimiento ecologista y ciudadano. En 2006, por ejemplo, se llevó a cabo una Iniciativa Legislativa Popular para llevar a la Asamblea Regional una propuesta de derogación de las Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, así como la Ley del Suelo de 2001, también recurrida al Tribunal Constitucional (pues se alega que reduce la protección de espacios naturales para permitir este tipo de actuaciones).

La política de crecimiento apuntada puede, sin no existe una férrea coordinación y cooperación interdepartamental, estar en contraposición con el esfuerzo que ha desplegado esta comunidad en materia de protección ambiental, con importantes apuestas tanto en el litoral como en el medio marino. En este sentido se echa en falta esa política o estrategia de gobierno. Por ahora tampoco se conoce una estrategia específica para la gestión del litoral, y tal y como asume el propio gobierno, “la Región de Murcia se encuentra en un estado de desarrollo escaso” en esta materia.

Sí se habla de GIAL en otras estrategias sectoriales, sobre todo en materia de biodiversidad y de cambio climático. En concreto, en la **Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica** (ERMDB, 2003) y la **Estrategia de la Región de Murcia frente al Cambio Climático 2008-2012** (ERMCC, 2008), ambas de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.

La **ERMDB** destaca no solo por su contenido, sino también por su elaboración, basada en el consenso, la transparencia y la participación pública. Puede considerarse un excelente y ambicioso ejercicio de gobernanza y, si bien no es específica del litoral, debe ser tomada como referencia positiva. En cualquier caso, además cuenta con un capítulo específico para la costa y otro para el medio marino. En el primero considera prioritario promover la GIAL para la Región de Murcia, bajo la base de la integración horizontal (interdepartamental), vertical (coordinación interescalar) y la participación pública. Para ello reserva una acción para **“Promover a partir de 2006 una estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras para la Región de Murcia” (Acción 38)**, de la que nada se sabe todavía. Esto no puede ser posible sin una estrategia conjunta, liderada por el gobierno y no por una institución sectorial. La continuidad y la aplicación de la ERMDB, sin embargo, y pese a que se aprobó por Consejo de Gobierno, está siendo insuficiente o nula en relación a los objetivos planteados.

En cuanto a la **ERMCC**, en España es el único documento estratégico regional en materia de cambio climático que habla de GIAL (A. Chica, 2010¹). Sin embargo, si bien en el diagnóstico se tratan ampliamente los posibles efectos del cambio climático sobre el litoral, así como aspectos estratégicos de gran trascendencia (gestión y coordinación, evaluación y seguimiento, participación, recursos y financiación), esto no tiene reflejo en las actuaciones que se plantean (de las 45 líneas tan solo dos tienen incidencia directa en el litoral). Las consecuencias del cambio climático tienen especial afección en el litoral murciano, tanto para los problemas de disponibilidad de recursos hídricos, como para la viabilidad de espacios litorales tan extraordinarios como la laguna del Mar Menor (una de las mayores lagunas litorales de Europa, LIC, ZEPIM, ZEPA, humedal RAMSAR y propuesto como Patrimonio Mundial de la Humanidad).

Por otro lado, el medio marino todavía tiene escasa visibilidad a nivel político. Solo adquiere alguna relevancia en temas de creación de nuevos espacios protegidos: en esta Comunidad se está tratando de proteger la mayor parte de las aguas interiores y las más próximas a estas.

Existe, por tanto, cierta divergencia sobre el camino a seguir en materia de gestión costera, con pocos avances en materia de GIAL, pero con la balanza inclinada (en cuanto a peso y liderazgo) por contemplar como prioridad la política el desarrollo de actuaciones inmobiliarias y turísticas. Ambas líneas no tienen por qué ser incompatibles, si se afrontan de manera equilibrada y si se sigue una línea de prudencia a la hora de desplegar este tipo de políticas (que deben contemplar siempre la posible irreversibilidad de ciertas decisiones). Para ello es fundamental (tal y como se exige desde instancias europeas e internacionales) plantear un debate interinstitucional y social, cimentar cualquier decisión en el consenso y en el conocimiento científico-técnico, en la consideración de todas las políticas y recomendaciones sectoriales (más allá del crecimiento de la economía en el corto plazo), en la coordinación de todas las escalas de gestión y en una participación, ante todo, ilustrada, no condicionada por aspectos ajenos a la lógica de la sostenibilidad y el largo plazo.

¹ CHICA RUÍZ, J.A. (2008): Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz: Planificación y gestión de espacios protegidos, Editorial CEP, Madrid, 381 pp.

2. NORMATIVA

El marco normativo en relación a temas costeros y marinos destaca por su marcado carácter sectorial. Tampoco en esta región existe una norma específica sobre GIAL.

Al contrario de lo ocurrido en la Comunidad Valenciana, en Murcia sí se ha conseguido poner en marcha los instrumentos normativos sobre ordenación litoral, tal vez por el mayor consenso político en cuanto al modelo territorial deseado (sobre todo entre los entes locales). Los vectores de presión en este caso son menos condicionantes, tal vez porque los instrumentos de gestión desarrollados también lo son.

En la normativa regional, la **Ley 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor** fue la primera orientada a la Gestión Costera Integrada, sin embargo apenas tuvo desarrollo y en 2001 fue derogada definitivamente por la **Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia**. De esta Ley surgen los principales instrumentos normativos de gestión territorial y, sobre todo, el **Decreto 57/2004** que aprobaba las **Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia**. Destacar que su desarrollo queda enmarcado dentro de la iniciativa comunitaria Interreg II-C “Modelos Territoriales Sostenibles en Espacios Litorales del Mediterráneo”, que ha permitido contrastar experiencias con regiones como la Comunidad Valenciana.

En el diagnóstico que hacen estas Directrices del modelo de desarrollo actual se reconoce el dualismo norte sur: concentración de población y actividad económica frente a vacíos agrarios y espacios vírgenes abandonados; lo que marca el desarrollo de las propuestas del documento para el litoral de Murcia. Sobre el litoral Suroccidental, apunta, **“constituye un espacio sin definir: los últimos de la costa mediterránea española. El reto es único”**. En este caso, centra como objetivo operativo el desarrollo de un turismo de calidad integrado en el medio ambiente, compatibilizándolo con la actividad agrícola, bajo un criterio básico de sostenibilidad. Efectivamente, este espacio sin definir supone una oportunidad única, pero también un riesgo importante por la posible irreversibilidad de las decisiones que se tomen. Por este motivo, sería una ocasión sin precedentes en la costa mediterránea española para llevar a cabo un auténtico proceso de gestión integrada ejemplar. El documento no aborda en esta cuestión ni su posibilidad, con lo que habrá que estar atentos al desarrollo de las medidas que plantea.

Destaca la reserva de 46% del suelo costero, a ser preservado y permanecer al margen del desarrollo urbanístico. Más adelante, al determinar las actuaciones previstas, se distinguen tres grupos: Actuaciones estructurantes, estratégicas y territoriales. Entre las estratégicas se agrupan aquellas con la capacidad de desencadenar una mejora general al conjunto del litoral y se definen como **“Actuación de Interés Regional”**. Entre ellas destaca el resort turístico de *Marina de Cope*, a desarrollarse en ese espacio litoral virgen único. En cuanto a las “Actuaciones territoriales”, se perfilan algunas en playas y en el borde costero, que obligan a alcanzar acuerdos con la Administración. del Estado (paseos marítimos, regeneración de playas, accesos al litoral, aparcamientos, dotaciones de playas, ordenación de fachadas marítimas...).

3. COMPETENCIAS

En general, las responsabilidades de las diferentes escalas territoriales están claramente repartidas. La norma principal en materia de distribución de competencias sigue siendo el **Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia**, aprobado por la **Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, reformado a su vez por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio**. A diferencia de otras CCAA, a corto plazo no se plantean cambios de competencias en materia de Dominio Público

Marítimo Terrestre (DPMT) y medio marino, actualmente responsabilidad de la Administración Central. Las competencias más destacadas de esta autonomía asumidas por el Gobierno Regional en el litoral siguen siendo, por tanto, la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y del litoral, la planificación urbanística, la gestión y tutela de la Zona de Servidumbre de Protección del DPMT, además de otras materias sectoriales (pesca en aguas interiores, puertos deportivos,...).

Se observan conflictos por la especial confluencia de responsabilidades en este entorno, especialmente tensionado en la zona norte de esta Comunidad, donde se encuentran los principales asentamiento, actividades industriales, desarrollos turísticos y, sobre todo, las principales disfunciones entre subsistemas. El Gobierno Autonómico concentra las principales competencias para impulsar y desarrollar cambios hacia la GIAL, si bien hay que resaltar ciertas dificultades a la hora de implicar a los entes locales costeros. Los problemas con la escasez de recursos hídricos han provocado importantes desencuentros con la administración central. Sin embargo, existe buena cooperación entre la administración regional y la Demarcación de Costas de Murcia (cuya responsable, bióloga de formación, trabajó anteriormente en la Consejería responsable de Medio Ambiente del Gobierno Regional). Esta institución dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), ha liderado iniciativas interesantes de coordinación y cooperación, como la creación de la **Comisión interadministrativa del Mar Menor**. Igualmente se puede citar en esta línea la **Fundación Clúster** para la protección y conservación del Mar Menor dependiente de la Administración regional. También encaminado a la cooperación entre la escala regional y local, se ha creado el **Consortio Marina de Cope** para el desarrollo específico de la Actuación de Interés Regional Marina de Cope.

En cualquier caso, apenas existen órganos de coordinación formales que realmente funcionen. De esta forma, la colaboración y la coordinación dependen demasiado de voluntades personales. Las continuas variaciones en las estructuras administrativas y en el reparto de funciones dentro de estas, no favorecen que esta colaboración se fortalezca.

Se han encontrado ciertos conflictos competenciales asociados a la gestión de los enormes LIC marinos con los que cuenta esta Comunidad.

En cuanto a los convenios de colaboración formales en marcha, si bien no se conoce uno específico de GIAL, destaca la reciente ampliación del **Convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) y la Consejería de Agricultura y Agua de Murcia para la gestión compartida de la Reserva Marina del entorno de Cabo de Palos- Islas Hormigas**. Firmado el 11 de julio de 2006, dado su buen resultado se ha decidió extender su duración, en principio, hasta el 11 de julio de 2014.

En Murcia se está trabajando en un Convenio de colaboración MARM-Admón. Regional en materia de gestión costera, que abriría las puertas a una colaboración más formal entre ambas administraciones.

4. INSTITUCIONES

No existe ninguna institución en el gobierno regional que haya asumido dentro de su organigrama o en la definición de sus funciones especial protagonismo en materia específica de GIAL. En el Gobierno de la Región de Murcia, las competencias sobre la gestión de la ZSP recaen sobre la **Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio**, y en concreto, dentro de la Subdirección General de Puertos y Costas, en el **Servicio de Costas**. Al igual que en Cataluña, el servicio pertenece a la Dirección General de Transportes y Puertos. Esta Consejería, al contrario de lo que ocurre en Valencia, además de la ZSP asume las

responsabilidades sobre la ordenación del litoral, a través de la **Dirección General de Territorio y Vivienda**.

La **Consejería de Agricultura y Agua**, por su parte, asume desde las competencias en medio ambiente, hasta las de agua y pesca. Esta es la Consejería que ha realizado los mayores intentos de impulsar iniciativas de GIAL, sobre todo a través de la ERMDB (2003) y la ERMCC (2008). Destaca la **D.G de Patrimonio Natural y Biodiversidad**, encargada entre otras cosas de los ENP (incluidos los marinos) y donde cabe resaltar el **Servicio de Información e Integración Ambiental** en la importante labor de coordinación dentro del gobierno regional. El **Servicio de Pesca y Acuicultura**, por su parte, se encuentra dentro de la Dirección General de Ganadería y Pesca. Observando el organigrama de esta Consejería, destaca la presencia de hasta cuatro Direcciones Generales que tratan asuntos de agricultura, además de una D.G. del Agua, materias estas de enorme relevancia en esta comunidad y con gran presencia en el litoral, sobre todo en la zona suroccidental. Las responsabilidades más relevantes sobre los asuntos costero-marinos, por tanto, están repartidas entre estas dos Consejerías, sin olvidar otros asuntos sectoriales como el turismo o la industria. Sobre el medio marino, queda por resolver el desfase existente entre las nuevas obligaciones derivadas de la Red Natura 2000 y la organización administrativa actual, así como el establecimiento de mecanismos especiales de cooperación y comunicación entre las administraciones responsables de las áreas protegidas y de pesca, tal y como se apuntaba ya en 2003 en la Estrategia de Diversidad Biológica.

En cualquier caso, es norma general que estas estructuras no tengan larga duración. En 2008 fue la última reorganización de la Administración Regional (Decreto 26/2008, de 25 de septiembre) y es posible que la actual situación de crisis acelere nuevos cambios.

En materia de coordinación entre departamentos, cabe apuntar los instrumentos habituales, como la **Comisión de Coordinación de Política Territorial** o el **Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente**, que no son suficientes para favorecer un modelo de gobernanza en el litoral.

En cuanto a ONGs con relación con el litoral, si bien no tienen el mismo peso y tradición que en otras CCAA, y en pocas ocasiones dirigen sus iniciativas hacia la GIAL, destacan algunas como **ANSE, Asociación de Naturalistas del Sureste**. Fundada en 1973, por lo que es la asociación ecologista y naturalista más antigua de Murcia y Alicante, y la cuarta de España.

5. INSTRUMENTOS

Pese al gran número de instrumentos estratégicos, se ha observado gran dificultad para su desarrollo posterior, sobre todo en el caso de aquellos con mayor vocación de cambio. La Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (EMDB, 2003) es un ejemplo de esta dificultad, tal y como se apuntaba en el primer apartado. La falta de liderazgo institucional y del apoyo de gobierno necesarios han retrasado la puesta en marcha de este tipo de iniciativas.

En cualquier caso, apenas existen instrumentos regionales sobre GIAL. En 1981, en el marco de la Carta Europea del Litoral y como primera experiencia interesante en la región, la Diputación Provincial puso en marcha el trabajo de **“Gestión, explotación y conservación de los recursos del litoral de la Región de Murcia”**. Sin embargo fue a raíz de la Ley regional 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor en la que se contemplan por primera vez una serie de **Planes de Protección y Ordenación de usos del Mar Menor** con cierto carácter integrado. La mayoría de ellos, sin embargo, fueron olvidados hasta la derogación definitiva de la ley en 2001. La primera experiencia directamente relacionada sobre GIAL puede decirse que fue la **propuesta de Programa de Gestión Integrada del Litoral del Mar Menor y su Zona de Influencia, CAMP Mar Menor**, en el marco del Plan de Acción del

Mediterráneo (Convenio de Barcelona, Naciones Unidas), en 2003. Liderada por la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Medio Natural, finalmente no fue seleccionada. Sin embargo, la propuesta y su estudio de viabilidad marcan un hito en materia de GIAL para esta región.

También hay que apuntar el **Plan Director de Acondicionamiento de la Franja Costera**, instrumento operativo de carácter sectorial para la protección de ecosistemas litorales de reproducción, alevinaje y desarrollo de especies de interés pesquero.

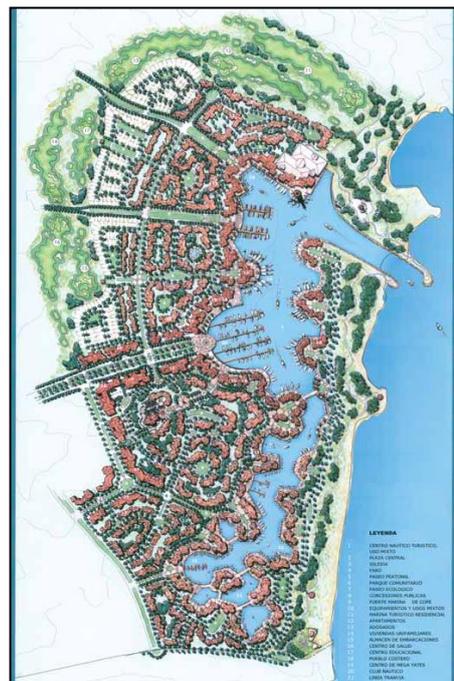
En relación a los ENP, la participación organizada de determinados sectores de la población regional en la conservación de la naturaleza a lo largo de los últimos 30 años ha logrado, junto con la aplicación de la normativa comunitaria y la implicación de centros de investigación y técnicos de diferentes administraciones, que buena parte del litoral de la Región cuente con figuras de protección que, sin embargo, carecen en su mayoría de medidas efectivas de gestión y participación social. Así se constata también en el documento elaborado por Ansa y Greenpeace de **“Propuesta de Red de Reservas Marinas en aguas territoriales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”**. Y es que efectivamente esta región tiene un especial reto, pues debe corresponder el espectacular avance en la declaración de ENP con la creación de los instrumentos de gestión necesarios, que cuentan con un importante retraso en la parte marina. No es fácil abordar esta cuestión, pues la región de Murcia ha clasificado la mayor parte de las aguas interiores y exteriores como **Zonas de Especial Conservación (ZEC)**, además de la designación de una **Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM)**. En la Resolución de 28 de julio de 2000 se publicó el acuerdo del Consejo de Gobierno sobre la designación de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) en la Región de Murcia, en la que se incluían 3 LIC en el medio marino. Destaca con creces el **LIC Medio Marino de Murcia (ES6200048)**, de 154.547 hectáreas, propuesto inicialmente por la ONG ALNITAK y la Sociedad Española de Cetáceos en el año 2000, y ya convertido en ZEC. Así, la propuesta de la Red de 7 pequeñas Reservas Marinas dentro de este ZEC, surge no tanto para ampliar su protección como para adelantar los instrumentos estratégicos u operativos, incluido los jurídicos, necesarios para empezar a abordar su gestión (actualmente tan solo existen medidas de gestión para la única reserva marina pesquera de la Región, situada en Cabo de Palos-Isla Hormigas).

Mientras tanto, a la espera de instrumentos estratégicos que avancen en la GIAL y gobernanza del litoral murciano, los instrumentos que hoy por hoy marcan en mayor medida la gestión de las áreas litorales están asociados a la ordenación del territorio (por su peso a nivel político, que les asegura cierta viabilidad y continuidad), y vienen definidos por la Ley 1/2001. Además de regular como instrumentos excepcionales las **Actuaciones de Interés Regional**, establece los **Planes de Ordenación del Litoral**, que tienen por finalidad la ordenación de las playas y fachadas marítimas, subdividiéndose los mismos en **Planes de Ordenación de Playas** y **Planes de Ordenación de fachadas marítimas**. En cuanto a las Actuaciones de Interés Regional previstas en la Ley, destaca la **“Actuación de Interés Regional de Marina de Cope”**, resort turístico que abarcará 21.276.621 m² de la costa suroccidental murciana dedicados a campos de golf, viviendas residenciales y marinas artificiales, junto a un espacio protegido de gran valor paisajístico y en uno de los escasos espacios vírgenes que quedan en la costa mediterránea española. El proyecto, con una edificabilidad baja (0,14 m²/m²) y normas restrictivas para proteger el medio ambiente, prevé unas 20.000 plazas hoteleras y 9.000 viviendas, así como cinco campos de golf, diez campos de fútbol, una marina interior de 2.000 puntos de amarre y un centro de congresos.



Imagen de la futura ubicación del complejo turístico (arriba) y detalle de la Marina Deportiva que formará parte del complejo Marina de Cope (dcha.).

Fuente: Máster Plan para la ordenación de La Marina de Cope, suplemento Avance Inmobiliario publicado el 2 de diciembre de 2005, en La Actualidad de Murcia.



A nivel estatal, la Demarcación de Costas está llevando actuaciones novedosas, basadas en un modelo de transparencia, coordinación y búsqueda de consenso. En materia de Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT), en esta comunidad se han llevado a cabo el 90% de los deslindes que lo delimitan. Esta institución periférica no está exenta (al igual que ocurre en todo el estado) de agrias polémicas relativas a este asunto (vinculadas, por ejemplo, a la inclusión de salinas en DPMT), si bien aún no se plantean emprender deslindes de segunda generación y todavía quedan por abordar algunos de los trabajos más complejos.

En Murcia, por tanto, apenas hay experiencias de GIAL a nivel práctico, y los escasos intentos han tenido poco desarrollo posterior. Resulta, en cualquier caso, paradójico que las tres iniciativas más interesantes de GIAL en Murcia (la “EMDB”, la propuesta de “Programa de Gestión Integrada del Litoral del Mar Menor y su Zona de Influencia, CAMP Mar Menor” y las iniciativas de la Demarcación de Costas de Murcia) han sido lideradas por la misma persona, Francisca Baraza, actual jefa de la Demarcación de Costas.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

En esta Comunidad existe cierta diversidad en la oferta formativa académica, en cuanto a asignaturas relacionadas con el litoral (principalmente en ingeniería, biología y ecología). Sin embargo esta oferta se encuentra muy por debajo de lo observado en otras CCAA y de lo que corresponde a una región con un litoral y medio marino tan particulares. Este déficit resulta destacado en las ofertas de asignaturas que tratan temas de gestión en general (tanto específicas de GIAL como de gobernanza). No se han encontrado iniciativas de formación superior específicas en materia de GIAL, ni en lo que respecta a Licenciaturas o Diplomaturas ni a posgrados, aunque en los nuevos estudios de Master de la Universidad de Murcia se pueden citar dos, “Master Universitario en Gestión de Recursos Pesqueros y Acuicultura” y “Master Universitario en Gestión de la Biodiversidad en Ambientes Mediterráneos”, donde se abordan aspectos de gestión integrada. Se puede afirmar, no obstante, que las iniciativas surgidas en materia de gestión costera, no se sustentan todavía en un diseño curricular adecuado que fomente ciertas habilidades sociales y destrezas intelectuales asociadas con los principios de la gobernanza. Se echa en falta la asunción de la formación y la capacitación como aspecto

transversal en las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza. Algo se observa en la ERDB, que insiste positivamente en fomentar la formación y capacitación de técnicos, tanto de la administración regional como de la local, en aspectos de gobernanza, participación y sistemas de gestión integrados.

Todo esto se refleja en el perfil de los gestores y tomadores de decisiones de la administración y en el escaso número de iniciativas en materia de GIAL, sobre todo a escala local. No se observan estrategias formativas ni de capacitación de carácter formal desde ninguna de las instituciones públicas con responsabilidad en el litoral, en formación superior o en formación del cuerpo de funcionarios. En ocasiones esta carencia se compensa con la externalización de servicios, contratando grupos de investigación, asociaciones o empresas del sector.

En la Demarcación de Costas de esta región destaca la presencia de una bióloga con experiencia en asuntos de GIAL como Jefa del organismo periférico (perfil poco habitual en las demarcaciones de otras CCAA). También se ha encontrado algún técnico con conocimientos en GIAL, por ejemplo, en la Consejería de Agricultura y Agua, pero son excepciones que además no suelen tener su origen en iniciativas de formación en la región.

7. RECURSOS

La inversión pública en las áreas litorales se destina en mayor medida al fomento de actividades productivas y a la explotación de recursos (incluyendo el suelo como tal), en comparación con el gasto dirigido a los procesos de gestión integrada de un espacio especialmente complejo y conflictivo y a las iniciativas de recuperación de espacios públicos, la restauración ambiental o paisajística. Existe, por tanto, un desequilibrio entre los recursos que se destinan a la conservación de este espacio y sus ecosistemas frente a los ingresos que se generan (y que se podrían generar si se asegura su continuidad) gracias a los bienes y servicios que estos prestan.

La asignación actual de recursos también viene determinada por el desigual desarrollo económico, principalmente entre la costa y el interior, pero también entre la costa norte y la costa sur de la región. El gobierno regional es consciente de esta situación y se enfrenta a dos retos: asignar recursos suficientes para mejorar el desarrollo de las zonas menos favorecidas y por otro lado, destinar los medios necesarios para responder a las amenazas que afrontan las zonas más ricas por su degradación ambiental y paisajística. Por ahora se están destinando muchos recursos públicos a la mejora de las comunicaciones entre las regiones más ricas y las más desfavorecidas, mediante infraestructuras de transporte. También se responde a esta realidad interviniendo sobre el sector productivo predominante en ambas regiones: en el norte se trata de sustituir el turismo residencial por el hotelero y el turismo de calidad, y en el sur se empieza a sustituir parte del sector agrícola predominante por actividades turísticas escasamente desarrolladas. Sin embargo, este proceso de transformación, que requiere inversiones millonarias y que condicionará el futuro y la continuidad de los principales ingresos de la región, no está acompañado de recursos para sufragar el proceso de gobernanza necesario para asegurar una decisión integrada, consensuada y participada (sobre todo porque debe asegurarse la viabilidad de estas zonas en el largo plazo). La inversión privada está contribuyendo a esta política, participando en iniciativas como la Actuación de Interés Regional Marina de Cope. Esta iniciativa tiene una inversión prevista de 3.800 millones de euros, más otros 30 millones adicionales para la construcción de la Marina Interior (*Resolución de 28 de julio de 2004, de la Vicesecretaría de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2004, por el que se declara como Actuación de Interés Regional la Marina de Cope*).

Otra de las políticas prioritarias en la región a la hora de asignar recursos es la dirigida a contrarrestar la escasez de recursos hídricos (que en el litoral condiciona la creación de nuevos asentamientos). Se prevé, por ejemplo, ampliar la financiación de infraestructura de desalación y de distribución de agua.

También existe un importante desequilibrio entre los ingresos que reciben ciertos sectores consumidores de importantes recursos en el litoral, y la carga impositiva que afrontan para responder a los costes ambientales que producen, y que suelen afrontar el conjunto de los ciudadanos (pues la mayor parte de esos recursos son públicos). Se debe involucrar al sector privado en la inversión en materia de GIAL, siendo además su implicación fundamental como parte del proceso necesario para la toma de decisiones responsables, y para la puesta en marcha de ciertas medidas, que en algunos casos pueden suponer ralentizar los procesos de transformación para asegurar el futuro de la propia actividad económica que los desarrolla.

Pese a que se habla en los diferentes documentos institucionales (regionales o locales) de la necesidad de afrontar el desarrollo del litoral desde la sostenibilidad, y se reconocen los problemas y las limitaciones del modelo de consumo masivo de suelo, la realidad económica de la región tiende a priorizar la obtención de recursos naturales en el corto plazo. Todo esto amenaza la aplicación de políticas de gestión más asentadas sobre estrategias de largo alcance y modelos de gestión más integrados, que requieren largos procesos de consenso y participación. Los recursos destinados para la GIAL son muy escasos todavía. Se puede decir, por ello, que se están observando voluntades de cambio de modelo de gestión costera, pero que están enfrentadas a realidades territoriales muy difíciles. Estas realidades condicionan el destino final de los recursos, favoreciéndose los criterios de carácter productivo, que además encuentran amparo en algunos indicadores (solo económicos) de Comunidades que han seguido este modelo.

Se destinan recursos a la mejora de equipamiento costero para facilitar su uso público y a la recuperación de espacios naturales afectados por usos inapropiados (minería, etc.), pero en cualquier caso sigue muy por debajo de lo necesario.

Deben mejorarse los mecanismos para la vinculación de presupuestos a los instrumentos de gestión en marcha o pendientes de ejecutar. En la ERDB, donde sí se observa una ambiciosa transparencia en la vinculación de objetivos, acciones y presupuestos, por ejemplo, la acción prevista para promover una Estrategia de GIAL para toda la región contaba con una previsión de 180.400€. Se trata de una inversión muy humilde en comparación con otras iniciativas de gestión de menor impacto y, sin embargo, aún no se ha avanzado en ella (aunque estaba prevista para el año 2006). Este tipo de retrasos no se deben a la falta de capacidad de los técnicos responsables, sino a las prioridades en la asignación final de recursos (condicionadas a veces por la situación económica y otras a la existencia o no de políticas de gobierno firmes).

Debe mejorarse la transparencia y las facilidades para el ciudadano para conocer la distribución final de los recursos destinados por las diferentes Consejerías a iniciativas en el litoral. Prácticamente todos los recursos relacionados con la gestión del litoral y el medio marino son de origen público, y en concreto de la administración regional.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

En la Región de Murcia se ha hecho en los últimos años un importante esfuerzo en materia de conocimiento científico-técnico de su zona costera y marina. La administración competente en materia de medio ambiente es, por lo general, la que promueve la mayor parte de este esfuerzo, así como su difusión. De hecho esta institución ha llevado a cabo interesantes publicaciones en las que se traducen complejos trabajos de investigación para facilitar su utilidad para el gestor (Ejemplo: "Guía para la elaboración de estudios ambientales

de proyectos con incidencia en el medio natural: Actuaciones costero-litorales y marinas”, dirigida a los órganos sustantivos, y en proceso de ser actualizada). En cuanto a la información disponible por internet, los avances realizados son interesantes (en relación al punto desde el que se partía), como el nuevo portal de la Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Aún así, en cuanto a difusión de información en general, Murcia no se acerca todavía al nivel alcanzado en otras CCAA como el País Vasco (Iniciativa Iretia) o Andalucía (con la Red de Información Ambiental de Andalucía, REDIAM).

En cuanto a otras administraciones sectoriales, mucha de la información generada, surge de la necesidad puntual de un diagnóstico para la elaboración de un documento de gestión. Se multiplican por tanto los estudios en este sentido, en muchos casos repetidos por la escasa coordinación entre ellas. Destacan los trabajos de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, para elaborar las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral o los relativos al paisaje, como el Atlas de los Paisajes de la Región de Murcia.

En cuanto al medio marino, Murcia está desarrollando importantes trabajos para la ampliación de la información científico-técnica y, puesto que su necesidad ya es urgente, se están impulsando iniciativas que complementen la elaboración de nuevos instrumentos de gestión de los espacios marinos recientemente protegidos. Como ejemplo de la apuesta de la administración, el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Gobierno de Murcia van a poner en marcha, en la costa de Cartagena, el **Observatorio Oceanográfico Costero de la Región de Murcia (OOCMUR)**. Es una de las Infraestructuras Científico-Tecnológicas Singulares que promueve el Gobierno murciano, junto a la **Plataforma de Investigación en Recursos Hídricos**.

La utilidad de este conocimiento costero-marino, sin embargo, todavía está muy alejada de su potencial. Queda pendiente, sobre todo, un mayor acercamiento entre ciencia y gestión, así como una mayor colaboración entre grupos y centros de investigación. En las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza se echa en falta la asunción del capítulo de información y conocimiento como aspecto transversal, sobre todo en la creación de una estrategia específica para su correcta generación, gestión y difusión. En la EMDB sí se incluyen acciones relacionadas con la generación, tratamiento y difusión de la información asociada prácticamente a cada plan de acción, y con un destacable énfasis en la utilidad de la misma para el gestor.

Apuntar, en cuanto a colaboración Administración-Universidad, la existencia de un **Observatorio de la Sostenibilidad en la Región de Murcia** (no específico del litoral), que nace en 2007, por convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM) y la Universidad de Murcia (UMU). Pese a lo positivo de la iniciativa, aún deben buscarse fórmulas para que este tipo de proyectos tengan mayor alcance, así como repercusión y visibilidad.

Por otro lado, en la gestión de la información tanto científico-técnica como administrativa se observan problemas de interoperabilidad de las bases de datos de las distintas administraciones. La labor que realiza el **Servicio de Información e Integración Ambiental** de la Consejería de Agricultura y Aguas es un buen ejemplo de la relevancia de contar con una unidad de funcionamiento transversal para la generación, intercambio y difusión de información. En la práctica esto se traduce en facilitar la coordinación interadministrativa, así como la participación pública y en agilizar trámites administrativos que en el litoral son especialmente complejos. Tal vez debería ser contemplado este ejemplo en otras administraciones sectoriales. En cualquier caso, es necesario profundizar sobre cómo fomentar la cooperación intra e interregional en este punto, así como el intercambio de experiencias con otras regiones.

Para el desarrollo de las herramientas y sistemas para la integración ambiental, y facilitar su organización y acceso, se está trabajando en la actualización de los Sistemas de Información

de la Comunidad. Destacan el **Sistema de Información Geográfica y Ambiental (SIGA)** y el **Sistema de Información Territorial de la Región de Murcia**. También destaca la **Plataforma Digital Ambiental** destinada sobre todo a facilitar información relativa a procedimientos de control de calidad ambiental (Evaluación de Impacto Ambiental,...).

Se puede decir, por tanto, que se dispone de un conocimiento aceptable del medio costero-marino, y de los diferentes subsistemas que lo componen (sobre todo del físico-natural y del socio-económico), pero al igual que en otras comunidades, se observa cierto desequilibrio en algunos campos respecto de otros (debe profundizarse más en el análisis del funcionamiento de la administración). Esto redundaría a su vez en un desequilibrio en la toma de decisiones, que sufre especialmente cuando la información está insuficientemente cruzada e integrada, o no se realiza el tratamiento de los datos desde una perspectiva multisectorial y con la aplicación de las herramientas adecuadas. En temas de GIAL y gobernanza deben mejorarse los esfuerzos de investigación, pero sobre todo de difusión y acercamiento a la administración.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

El esfuerzo que la Administración Regional hace en materia de educación ambiental, respecto del litoral y el medio marino, ha mejorado en los últimos años, sobre todo con actividades asociadas a los Espacios Naturales Protegidos y particularmente en el entorno de la laguna del Mar Menor. No se conocen iniciativas que traten de manera específica la GIAL o la gobernanza.

Pese a que la mayoría de las acciones de educación para la sostenibilidad las lidera la administración competente en materia de medio ambiente, en esta región existe una importante vinculación en estas actividades de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, que cuenta de manera específica con un Programa Educativo de Medio Ambiente. Sin embargo, no incluye un refuerzo particular de sensibilización de los alumnos en cuanto al litoral como espacio singular.

No se observa una política institucional ni instrumentos que vertebrén y contextualicen los esfuerzos actualmente puntuales y dispersos en relación al litoral, para que realmente supongan un vector de cambio mediante su transformación en conocimiento y concienciación. Sí se trabajó en la elaboración de una **Estrategia Regional de Educación Ambiental (EREA)**, sin elementos a destacar en materia de GIAL.

Se están empezando a facilitar subvenciones a ONGs y asociaciones conservacionistas para su implicación en tareas de educación ambiental. Destaca la Asociación de Naturalistas del Sureste, ANSE, con iniciativas como el Proyecto Posidonia-Escuela del Mar.

Aún no existe, sin embargo, un esfuerzo por dar a conocer la necesidad de esfuerzos de consenso encaminados a la GIAL, y por tanto, tampoco existe demanda de cambio hacia este modelo de gestión. La administración tiene la responsabilidad de difundir y transmitir el actual consenso tanto en el mundo académico como entre las principales instituciones nacionales e internacionales respecto a la necesidad de un modelo de GIAL.

10. PARTICIPACIÓN

En los últimos años se ha percibido una evolución positiva y avances importantes en cuanto al asociacionismo y voluntariado para los asuntos costero marinos a nivel local, si bien en general se parte de una situación por debajo a lo observado en otras CCAA costeras.

Dicho asociacionismo está canalizado principalmente por grupos conservacionistas. La administración ha empezado a responder a este nuevo modo de entender la gestión pública. Sin embargo hoy en día no existen mecanismos ni canales de participación social, cooperación institucional o asesoramiento orientados de forma específica a la GIAL. Existe un retraso acumulado preocupante que exige ir más allá de la declaración de principios.

En cualquier caso, y desde una perspectiva regional, las iniciativas de GIAL deben abordar estrategias de participación en las zonas costeras, de manera conjunta con las de educación y concienciación, con las de formación y capacitación y con las de transparencia y gestión de la información. Se debe tratar así de facilitar la comprensión y el derecho a opinar del ciudadano, de preparar al gestor para un asunto que exige ciertas habilidades y procedimientos de dinamización y diálogo, de que la administración garantice que el ciudadano corriente (y no sólo el que está organizado en grupos de interés), pueda acceder a la información, comprenderla y pronunciarse al respecto.

Destaca el compromiso suscrito por la administración regional con los principales agentes sociales, publicado en 2007 como **“Protocolo General suscrito entre la Consejería de Industria y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y organizaciones representativas de la actividad económica y social de la Región”**, con el objetivo de fomentar el desarrollo sostenible en el marco del **Pacto Social por el Medio Ambiente**. El objetivo de este pacto, a su vez es establecer un marco de operación que permita una mayor corresponsabilidad social adquiriendo voluntariamente compromisos de responsabilidad ambiental más allá de los límites exigidos por la legislación.

Sin embargo, los avances en participación para la toma de decisiones deben ser mejor dirigidos para que no se limiten a debates puntuales que, siendo positivos, en ocasiones causan el efecto contrario al buscado, cuando no existe continuidad ni visibilidad de los resultados por los que la comunidad ha trabajado de manera voluntaria. Éstos progresos deben ir acompañado de la disponibilidad de medios suficientes (información en formatos y soportes adecuados, técnicos bien preparados en ciertas destrezas y habilidades sociales, etc.).