

POLÍTICAS DEL TERRITORIO Y POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES EN LA REGIÓN DE MURCIA (1992-1995)*

Jean-Marc Fournier

C. R. E. S. O. Universidad de Caen

RESUMEN

Análisis de los intentos y dificultades en conciliar políticas del territorio y el medio en la Región de Murcia en los primeros años noventa. Se analizan tanto disposiciones legales como proyectos e incluso alguna importante crisis medioambiental, que sirve como revelador de la situación de estas políticas.

Palabras clave: Política territorial, medioambiente, coordinación, Región de Murcia.

SUMMARY

They are analysed the attempts and difficulties to harmonize territorial planning and environment in Region of Murcia, in the first 90s. They are analysed legal norms as well as projects and, even, some important environmental crisis, that show the situation of these policies.

Key words: Temtorial planning; environment; coordination; Region of Murcia.

El objetivo que se persigue en las siguientes páginas es el de mostrar las interferencias e incluso las contradicciones que existen entre las políticas de ordenación del territorio y las referidas al medioambiente en la Región de Murcia. En esta Comunidad Autónoma a lo largo de los años noventa se han discutido y adoptado numerosos textos legales que

Fecha de Recepción: 25 de noviembre de 1996.

* Departamento de Geografía: Universidad de Caen. Caen (Francia).

* Este texto ha sido redactado en relación con un contrato de investigación financiado por la Délégation poui l'Aménagement du Territoire et la Action Régional (DATAR), dirigido por el Dr. Francisco Calvo, sobre relaciones generales entre políticas del territorio y del medioambiente.

conciernen a cuestiones medioambientales y a la ordenación del territorio, sin embargo esta producción legislativa, rápida y abundante, posiblemente es un buen indicador de las dificultades, o incluso de la incapacidad, de regular y armonizar las actuaciones de carácter medioambiental y las de índole territorial.

Nos parece posible interrogarse sobre si las polémicas generadas en el transcurso de los debates de estos textos legales, tanto como la proliferación de estos, no están contribuyendo a fin de cuentas al retraso de la aplicación de normas medioambientales y a favorecer una situación confusa que permite continuar aplicando las prácticas más tradicionales. El ejemplo de la urbanización del litoral, que prosigue incluso bajo pretextos de protección medioambiental, parece confirmar nuestras sospechas, a la vista de que se trata de una práctica prohibida en numerosos países europeos y que la incorporación de la reglamentación comunitaria al derecho español debía haberla frenado y modificado sustancialmente.

Se ha señalado (1) que el concepto de medio-ambiente hace referencia a los niveles de contaminación, a la calidad de vida, a la diversidad biológica, al consumo de recursos naturales y a los riesgos. La ordenación del territorio, por su parte, puede concebirse como el conjunto de actuaciones que tienen como finalidad distribuir las densidades y las actividades espacialmente, reduciendo las concentraciones y previniendo las desertificaciones. Las políticas sobre el territorio y la evaluación de los problemas mediambientales constituyen de hecho dos modos diferentes de concebir el espacio geográfico. El medio puede considerarse como una noción englobante que se aplica al espacio geográfico considerado como una superficie, o bien como un dominio que corresponde a determinados sectores del espacio geográfico, concebido en este caso como una suma de puntos. Las preocupaciones por el medio obligan, por lo tanto, a reflexionar sobre la forma de considerar el espacio geográfico (2).

El estudio de los textos legislativos recientes de la Comunidad Autónoma de Murcia (proyectos de ley, debates en la Asamblea Regional, enmiendas de los distintos grupos políticos, textos adoptados...) permite dar cuenta del proceso para la elaboración de estas leyes, de las condiciones de su génesis e incluso de la diversidad de los puntos de vista y de los intereses que concitan estas cuestiones. Se han seleccionado también varios ejemplos que nos parecen de interés, con el fin de apreciar en que medida esta legislación se aplica efectivamente o no: el análisis de un proyecto de reacondicionamiento de un sector turístico (el Mar Menor), y el estudio de un proyecto turístico de reconversión de un área minera (Bahía de Portmán). Dos cuestiones más, por último, completan este análisis: por un lado el estudio de las medidas en relación con un gran incendio forestal en el Noroeste de la Región (medidas preventivas, gestión del acontecimiento, condiciones de recuperación del área siniestrada), y por otra parte la discusión de una iniciativa de coordinación entre políticas territoriales y del medio por un procedimiento pactado.

En una visión de conjunto, el análisis del desfase entre el cuadro jurídico y las prácticas reales debería permitirnos percibir mejor las fuerzas que favorecen o frenan las políticas sobre el territorio y el medio en la Región de Murcia.

EL CONTEXTO GENERAL DE LAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS COMO MARCO PRELIMINAR

Antes del final de los años setenta las políticas españolas de ordenación del territorio y el medioambiente se han desarrollado de forma muy independiente. La ordenación se constreñía esencialmente a una política de equipamientos, en tanto que algunas leyes prohibían las contaminaciones más ostensibles. Posteriormente, en un contexto de democratización, las competencias relativas a la ordenación territorial se atribuyen en exclusiva a las Comunidades Autónomas, salvo los planes urbanísticos, establecidos por los Municipios. En materia medioambiental las responsabilidades se comparten: el Estado se reserva la legislación básica, en tanto que su desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas (3). Esta confusión de competencias permite al Estado, que tiene a su cargo la ejecución de las grandes infraestructuras, llevar adelante de hecho su propia política limitando de esta forma las iniciativas de las Comunidades Autónomas. La Comunidad Europea constituye otro interlocutor cuya influencia es más o menos real, ya que el Estado español es quién adapta su reglamentación. La forma como se adaptó la normativa europea relativa a la Evaluación de Impacto Ambiental, dejando fuera planes agrarios o turísticos entre otros, es un buen ejemplo de lo que se ha señalado.

1. CONDICIONANTES DE LA APARICIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN Y PROTECCIÓN DEL TERRITORIO DE LA REGIÓN DE MURCIA

De forma previa a su adopción definitiva (Boletín Oficial de la Región de Murcia, nº 189, agosto 1992), cuatro años (1988-1992) fueron necesarios para elaborar una ley relativa a la ordenación del territorio en la Región de Murcia. Parece conveniente seguir la pista del proceso de elaboración de esta ley para mejor comprenderla. La proposición de ley (4) fue presentada por el Grupo Socialista, mayoritario en aquel momento en la Asamblea Regional. Pronto se realizaron observaciones a este proyecto por parte de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación (5), por parte de la propia Administración Regional a través de la Agencia Regional para el Medioambiente y la Naturaleza (6) y por el partido político Izquierda Unida (7). El partido minoritario de la oposición (derecha) rechazó este proyecto de ley sin proponer enmiendas. Los distintos puntos de vista, que a continuación se resumen, divergen esencialmente en cuanto a la propia concepción de la ordenación del territorio.

1.1. El proyecto original

En la base de este primer documento aparece el deseo de asociar competencias regionales y nacionales con el fin de hacer operativa una legislación preexistente en el nivel estatal demasiado general. Se busca introducir las nociones de «protección» y de «conservación» en las políticas sobre el territorio y también en la planificación urbana. Este proyecto de ley pretende también, de forma más concreta, prevenir la despoblación de los espacios rurales y mejorar la calidad de vida de la población. La gestión de los recursos debe permitir un cierto tipo de desarrollo socio-económico condicionado por una utilización, calificada de «racional», de los espacios naturales y los ecosistemas.

Por otra parte el proyecto preconiza la implantación de un plan cuatrienal, el cual en una primera etapa debe inventariar los principales usos del suelo y los recursos naturales; y en una segunda etapa tratar de constatar el impacto real o potencial de los distintos usos. La Agencia Regional para el Medioambiente y la Naturaleza (¡cuya denominación nos da a entender que el dominio de la «naturaleza» es independiente del «medioambiental»!) sería el organismo encargado de elaborar dicho plan. Por último el plan, ofrecido a la opinión pública, debe tener en cuenta las observaciones que puedan hacer los distintos grupos (administraciones, entidades locales, asociaciones diversas, sindicatos...), a la vista de las cuales el Gobierno Regional procedería a su aprobación con las necesarias modificaciones.

En líneas generales, la filosofía de este plan da prioridad a la protección, y la política sobre el territorio ocupa un segundo rango. Se trata de una política medioambiental calificada de «integrada» que sustituye a la ordenación del territorio. Cabe por último señalar que el proyecto favorece la intrusión de leyes nacionales y europeas en el dominio de la ordenación del territorio regional, lo cual permite considerar que con el se sufre una pérdida relativa del grado de autonomía política de la región, constitucionalmente reconocido.

1.2. Las reservas de la Cámara de Comercio

En respuesta a la consulta dirigida a este organismo, la Cámara de Comercio sugiere denominar el proyecto de ley como «Ley del medioambiente». De hecho el principal reproche emitido concierne a excesiva importancia de los condicionantes medioambientales respecto a las políticas económicas, industriales, agrícolas y sociales. Se plantean fuertes dudas respecto a la posibilidad de elevar el nivel de vida de los habitantes de espacios sometidos a normas medioambientales estrictas pues, según la Cámara, el coste medioambiental implica un aumento necesario de los costes de producción. Conviene subrayar que no aparece alusión alguna a la noción de economía medioambiental alternativa.

También reciben críticas los criterios de delimitación y de evaluación de los espacios naturales a proteger que «como todo el mundo sabe, son totalmente subjetivos». Para la Cámara de Comercio la adopción de medidas relativas al medio es un proceso de regulación interna del sistema socio-económico. Esta regulación se percibe ante todo como una demanda social a la que hay que dar respuesta, pero en cualquier caso esta respuesta no debe alterar por sus efectos el sistema económico. En suma, el proyecto de ley tal y como se propone por los socialistas, pone trabas al desarrollo económico, y estas trabas la Cámara desea que sean menores.

1.3. La Comunidad Autónoma a favor de una ley suplementaria

La Agencia Regional para el Medioambiente y la Naturaleza es la entidad interna de la Comunidad Autónoma responsable de las políticas ambientales. Para esta Agencia el proyecto de ley presentado permite individualizar los espacios naturales, pero resulta vago en los aspectos referentes a ordenación y protección. Con el fin de colmar esta laguna se

propone una nueva ley (Ley Regional de ordenación del territorio) que completaría el proyecto de ley en cuestión, debiendo ser este rebautizado como «Ley de los espacios naturales de la Región de Murcia». El punto de vista adoptado por esta administraciones, por tanto, el de una protección discontinua y puntual del espacio, y a esta «parcelización» del espacio corresponde un reparto de las competencias, y también una dilución de las responsabilidades. Puede añadirse que la proposición de una ley suplementaria no parece contribuir a simplificar una legislación ya bastante compleja.

1.4. Izquierda Unida: un proyecto alternativo que conjuga ordenación y medio

En 1992, el partido Izquierda Unida propone un proyecto de ley alternativo denominado «Ley de ordenación del territorio y de protección del medio físico». Esta iniciativa prima las políticas de ordenación como marco general de la protección del territorio, y pretende «integrar lo rural, lo natural y lo urbano en un concepto más general de territorio» con el fin de «modificar los grandes desequilibrios del sistema territorial» ocasionados por la distribución irregular de los recursos y de la población. No se explicitan sin embargo los conceptos de territorio y de sistema territorial.

De forma más concreta el proyecto busca mejorar el control respecto a las repercusiones espaciales de los eventos llamados «naturales» (inundaciones, sequías, erosión, sismicidad...). Y trata también de gestionar los «espacios complejos de transición» entre lo rural y lo urbano, en el interior de los cuales se desarrollan importantes conflictos económicos; un buen ejemplo de estas situaciones lo proporciona la huerta de Murcia. Por otra parte los espacios regionales que manifiestan una crisis económica y social profunda, y cuya escasez de recursos constituye un factor de limitación del desarrollo, son objeto de una atención particular, como es el caso de la comarca del noroeste murciano. Por último se pretende regular la presión del desarrollo turístico y las actividades productivas sobre el contexto tradicional rural y pesquero del litoral.

En la práctica los instrumentos propuestos son «directrices» de ordenación del territorio, acompañadas de «programas» de actuaciones territoriales, que se aplican a escala regional y subregional sin interferir la autonomía de los poderes locales en materia de planificación urbana. También está previsto en el proyecto atribuir diversos niveles de protección a determinados espacios, permitiendo así individualizar «Parques regionales», «Reservas naturales», «Monumentos naturales» y «Paisajes protegidos». Al adoptar una dimensión espacial englobante este proyecto parece conciliar de la mejor manera las preocupaciones sobre el medioambiente y la ordenación del territorio.

1.5. La Ley adoptada ¿Un compromiso satisfactorio?

El objetivo primero de esta ley se orienta a cubrir el vacío legislativo para proteger el conjunto de la región, y más particularmente las áreas rurales desprovistas prácticamente de regulación jurídica específica puesto que la legislación preexistente no se refería en esencia más que a los espacios urbanos y a los «protegidos».

En la búsqueda de operatividad la ley establece la elaboración de un «Sistema Territorial de Referencia»: un banco de datos construido a partir de información proveniente de

los diversos sectores de la administración, jerarquizados a distintos niveles. Los planes de ordenación de los recursos naturales se imponen jurídicamente al resto de instrumentos legislativos, matizándose esta situación con la posibilidad de establecer «áreas de influencia socio-económica», que pretenden mantener de forma más cómoda los espacios protegidos y compensar los handicaps que afectan a las poblaciones en ellos residentes, en un esfuerzo por tratar de evitar la deserción a la que podrían inducir las medidas proteccionistas. En resumidas cuentas parece que esta ley consigue conciliar relativamente bien la filosofía preconizada desde Izquierda Unida con las reservas expuestas desde la Cámara de Comercio.

El estudio de los diferentes textos que prefiguran la Ley de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia, muestra dos grandes orientaciones. Por una parte el punto de vista de que las políticas sobre el medio no conciernen más que a espacios puntuales, lo que obliga a concebir la ordenación del territorio como algo discontinuo. La segunda orientación, que acaba prevaleciendo, busca que las políticas medioambientales se apliquen a todo el territorio, matizado por diversos niveles de protección, con lo cual la ordenación tiene necesariamente carácter global. La ley adoptada toma así la forma de un compromiso en el cual el medio no se percibe como un correctivo sino como una parte fundamental de la ordenación del territorio.

2. LA LEY DEL MEDIOAMBIENTE DE LA REGIÓN DE MURCIA (1995): ¿REFORZAMIENTO DE LOS CONDICIONANTES NATURALES O DILU- CIÓN DE COMPETENCIAS?

El proyecto de ley presentado por los diputados regionales socialistas en noviembre de 1994 (8) se discute en enero de 1995 y acaba siendo adoptado en marzo de 1995 (9), el proceso es, por lo tanto, mucho más rápido que en el caso del texto legal que acabamos de comentar.

2.1. Un proyecto de ley conforme a las directivas europeas

El objetivo del proyecto consiste en reforzar la política medioambiental mediante el establecimiento de un sistema de normas concretas. Dos razones principales se invocan para justificar esta iniciativa: la demanda social creciente de respeto al medioambiente y un deber cívico «proteger el medioambiente es una demanda social y una obligación de los ciudadanos». También se pretende dar prioridad a las medidas de carácter preventivo sobre la práctica de remediar los perjuicios a posteriori, lo que suele ser más caro y de resultados dudosos. Se busca aplicar el principio de «quien contamina paga» adoptado por la Comunidad Europea, cuya finalidad se orienta a aliviar las finanzas de las administraciones públicas, convirtiendo de hecho el financiamiento de las acciones sobre el medioambiente a la vez en público y privado.

A título de ejemplo, la administración debe integrar en sus tarifas de servicios públicos los costes de prevención de contaminación, y eventualmente la depuración y saneamiento del agua. Por su parte las entidades privadas deben asumir los costes de prevención y eliminación de sus propios desechos. En esta lógica una coordinación progresiva de las

distintas actividades (sobre todo en el caso de la industria) acabaría contribuyendo a optimizar la gestión del recurso e incluso a crear nuevas oportunidades de mercado, generando así mayor competitividad. Todo ello es lógico, pero bastante teórico.

Busca también la ley dar competencias a las administraciones municipales para velar por la aplicación efectiva de las normas, aunque la Comisión de Medioambiente de la Comunidad Autónoma (Consejería de Medioambiente) se reserva en cualquier caso el poder de controlar, fundamentalmente mediante estudios de impacto, y de sancionar actividades susceptibles de afectar al medio. Se trata, por tanto, de una responsabilidad compartida entre las administraciones regional y local, que además permitiría suscitar una cierta participación social mediante consultas públicas y el libre acceso a la información en poder de la administración.

2.2. El proyecto alternativo de Izquierda Unida (10): prevención y gestión del medio

El texto alternativo presentado por Izquierda Unida cambia la perspectiva dando prioridad a la prevención y a la gestión. Define mejor los procesos de evaluación de impacto sobre el medio, pero sobre todo la introducción de la «gestión» viene a destacar que las consideraciones sobre el medio no son una simple colección de normas administrativas sin relación entre sí; más bien por el contrario todas las políticas económicas sectoriales deben inscribirse en un lógica general que tenga presente el medioambiente: «La consecución de un medioambiente de calidad constituye una reivindicación compartida por todas las sociedades industrializadas del planeta. La ciudadanía demanda la consideración rigurosa de los factores ambientales en los procedimientos de toma de decisiones. Se intenta, así, dotar de un perfil ecológico o ambiental a todas las políticas económicas sectoriales...». Las políticas sobre el medio son por ello explícitamente internas tanto a los sistemas administrativos como económicos.

2.3. Las enmiendas liberales

Las enmiendas del Partido Popular (11) son mínimas y corrigen esencialmente imprecisiones estrictamente jurídicas. A pesar de todo traslucen una filosofía más liberal, más pragmática y con menores repercusiones sobre las realidades económicas. Por ejemplo se propone que el Consejo del Medioambiente (Consejería de Medioambiente) sea más representativo, de forma que agrupe a miembros de todas las comisiones de la Comunidad Autónoma, con el fin de establecer consensos a partir de puntos de vista plurales e incluso divergentes. La comisión sería así menos autoritaria, puesto que su poder sería más difuso, pero probablemente su eficacia sería también menor.

No se aceptó en su momento esta enmienda, pero otras sí se aceptaron, como por ejemplo establecer niveles de contaminación más tolerantes y sanciones más ligeras. La colaboración de las empresas con la administración pasó de obligatoria a facultativa.

A la vista de lo expuesto la ley finalmente aprobada puede considerarse como un hito importante para formalizar y hacer obligatorias numerosas normas relativas a cuestiones ambientales. Sin embargo el texto se limita a consideraciones sin ninguna relación con las implicaciones espaciales que pueden aparecer: las referencias a las políticas

territoriales son inexistentes. La noción de «impacto ambiental» resulta disgresiva y teórica, y el concepto de medioambiente se muestra como un dato prácticamente sin relación con la realidad de las configuraciones espaciales y de las interrelaciones que en ellas se ejercen.

El balance es el de una legislación que trata las cuestiones relativas al medioambiente de una forma muy parcial. El hecho de no tener en cuenta las consideraciones espaciales y aplicadas resulta contradictorio con la ley de 1992, que de hecho queda invalidada.

3. DOS EJEMPLOS DE PROYECTOS DE ORDENACIÓN: EL MAR MENOR (1992) Y PORTMÁN (1995)

El proyecto de directrices sobre el área del Mar Menor (12) es anterior a las leyes del territorio de 1992 y del medioambiente de 1995. Por el contrario el proyecto de ordenación de la bahía de Portmán integra, en teoría, las exigencias de estos dos textos legislativos. Ninguno de estos proyectos ha concluido siendo aprobado, ni por supuesto realizado puesto que no consiguieron hacer cristalizar a su alrededor un suficiente consenso político. A pesar de ello parece interesante analizar en que medida estos proyectos, de carácter ya muy concreto, tenían en cuenta las interrelaciones entre políticas del territorio y del medio. Establecidos en fechas diferentes pero por el mismo grupo político cabe preguntarse si son diferentes y porqué.

Desde los últimos años sesenta, el área del Mar Menor es objeto de una importante urbanización en su frente litoral, fundamentalmente a lo largo del cordón dunar denominado «La Manga». Se trata de una urbanización realizada fundamentalmente a través de inversiones privadas, que no se hicieron cargo del acondicionamiento de los espacios públicos, en tanto que las municipalidades encontraban serias dificultades económicas para hacerlo. El tipo de ocupación del suelo resultante de este proceso ha sido con frecuencia calificado de desordenado, no planificado e incluso contrario a las reglamentaciones. El déficit de infraestructuras básicas, la degradación de la calidad de las aguas, la competencia por un espacio que la especulación convierte en escaso y en resumen los «conflictos e incoherencias del desarrollo reciente», son el conjunto de males que suscitaron en 1992 la redacción de un plan de ordenación.

El proyecto afecta a un área mucho más amplia que el contorno del Mar Menor, ya que engloba un amplio territorio del sureste de la Región de Murcia. Con ello incluye ámbitos de siete municipios diferentes, cuyos gestores tienen diferentes orientaciones políticas, pero sus objetivos van más allá de la escala municipal. En el documento a que nos referimos la ordenación del territorio se muestra más como un instrumento de desarrollo económico que como una herramienta para la gestión del medio. Aunque la protección de este se califica como «global» en realidad la rehabilitación de los espacios degradados ni es prioritaria ni se integra en otros procesos.

3.1. ¿Complejos turísticos integrados?

El plan preconiza actividades turísticas permanentes de alta calidad, en particular

mediante la implantación de «complejos turísticos integrados» alejados del litoral, frente a las actividades vacacionales de población con rentas modestas.

De hecho nos encontramos ante el diferente tratamiento de dos espacios distintos. Por una parte el cordón litoral de La Manga (con 22 kilómetros de largo y unos centenares de metros e incluso menos de ancho) en gran parte ya edificado y que no constituye una ciudad turística. De hecho se trata de una alineación de inmuebles en su mayor parte de apartamentos privados y con muy pocos hoteles. En este sector se propone instalar «espacios de relación» y «zonas de animación urbana» con el fin de remediar esta yuxtaposición, al mismo tiempo se busca poner fin al crecimiento del parque de alojamientos de ocupación estacional y baja calidad.

De forma paralela se propone, en el sector litoral aún no urbanizado, fuera de La Manga pero muy próximo, desarrollar los «complejos turístico integrados» con la finalidad de atraer hacia nuevas estructuras urbanísticas una clientela turística provista de una capacidad económica mayor.

En realidad ya existe un complejo de este tipo. Se trata de «La Manga campo de Golf» localizado en Atamaría (sur del Mar Menor) y gestionado por la compañía inglesa Hyatt. Su emplazamiento se encuentra retirado respecto a la costa, instalado sobre una vertiente frente al mar, y está compuesto de hoteles (entre ellos uno de lujo) y viviendas aisladas con jardín que se alquilan o adquieren, completado con infraestructuras turísticas: golf, pistas de tenis, piscinas... Efectivamente el emplazamiento está relativamente mejor integrado en el paisaje que los edificios tradicionales al borde del mar, a lo que se añade la ventaja de que es posible imponer a la única compañía que administra el complejo el coste de las infraestructuras. Este es el caso del tratamiento de las aguas residuales, incluido en el presupuesto del complejo y no a cargo de la colectividad, como es el caso del litoral donde las propiedades son múltiples.

Sin embargo este conjunto turístico tiene el carácter de un enclave, un punto en la red turística internacional donde la clientela es mayoritariamente extranjera. La segregación social es real: la población acomodada se instala en espacios acondicionados con ciertos criterios medioambientales y no quedan accesibles a la población de rentas modestas más que aquellos territorios donde se tiene menos en cuenta el respeto al medio.

En otro orden de cosas la protección de los espacios naturales aparece en este proyecto conforme a la Ley de ordenación y protección del territorio que se estaba elaborando de forma simultánea. Se identifican claramente espacios naturales protegidos representativos de ecosistemas determinados (las salinas por ejemplo), espacios de «regeneración paisajística» que otorgan al área una cierta identidad (espacios rurales con palmeral y molinos de viento), espacios de regadío del trasvase Tajo-Segura reservados a la agricultura intensiva y comercial de exportación y, por último, los restantes espacios rurales, regados o no (secanos), en los cuales se tolera la implantación de un complejo turístico con ciertas limitaciones.

En conclusión puede considerarse que el acondicionamiento del territorio circundante al Mar Menor ha estado largo tiempo en manos de la iniciativa de promotores inmobiliarios que no han hecho más que yuxtaponer inmuebles a lo largo de la costa. El proyecto de acondicionamiento general que se comenta trata de corregir esta lógica y propone la construcción de complejos «integrados» en áreas determinadas. Pese a todo sigue pare-

ciendo que las perspectivas a corto plazo mantienen su primacía sobre aquellas, basadas en criterios más respetuosos con el medio, que se situarían a más largo plazo.

En cualquier caso a estas fechas el proyecto pertenece por completo al mundo de la teoría. Recorrido íntegro su proceso administrativo, no ha sido adoptado por razones «políticas»: de hecho pese a las incitaciones europeas, frenos históricos inducidos en buena medida por la defensa de intereses locales detienen la adopción de medidas que incluyan, aunque sea de forma matizada, políticas reales de carácter medioambiental.

3.2. Política medioambiental en la bahía de Portmán: ;Coartada para urbanizar el litoral?

La bahía de Portmán está situada entre el Mar Menor y la ciudad de Cartagena al pie de la Sierra Minera, espacio tradicional de explotación minera con importancia nacional. En ella se localizan numerosas explotaciones a cielo abierto de plomo, zinc y plata.

Al iniciarse los años noventa los cambios en el mercado de minerales, la falta de modernización en los procesos de extracción y el agotamiento de yacimientos fácilmente explotables, llevó al cierre de estas minas. A esta recesión industrial corresponde una crisis económica y social sin precedentes en el área, de manera que en 1994 la tasa de paro supera el 30 por ciento de la población activa del municipio de La Unión, que ocupa el corazón de la Sierra Minera y al que pertenece el núcleo de Portmán.

Por otra parte durante varios decenios los desechos («estériles») mineros se han arrojado a la bahía, rellenándola parcialmente en una superficie de más de 60 Ha, y el relieve de la sierra ha sido profundamente modificado por el movimiento de tierras, con el resultado de desencadenar procesos erosivos muy intensos.

Frente a esta degradación medioambiental acompañada de una grave crisis socioeconómica, las autoridades regionales tomaron la decisión de realizar un proyecto integral de ordenación (13). Tomando como punto de partida que en este sector tan sólo los beneficios provenientes del turismo permitirían dinamizar la economía local, en nombre de la «regeneración» del medio se propone la construcción de un complejo turístico integrado capaz de acoger hasta 24.000 personas. La «regeneración del paisaje» pasa por tanto por la construcción de infraestructuras turísticas (entre ellas un puerto deportivo) y urbanizar la bahía, y la «restauración medioambiental» significa reemplazar las infraestructuras industriales por las turísticas. La óptica medioambiental permite aquí remediar el relleno de la bahía pero autoriza igualmente a legitimar su urbanización.

3.3. Metodología de la ordenación

El proyecto Portmán se basa sobre una metodología ya **ampliamente** desarrollada. En función de las pendientes, índices de aridez, tipos de vegetación y características faunísticas y de paisaje se individualizan diversas áreas a las que corresponden distintos niveles de protección. Aquellas áreas cuya protección es total se corresponden con las de mayor interés biogeográfico, que son singulares en Europa por su vegetación ibero-africana.

En resumidas cuentas la teoría general de la ordenación es la siguiente: se conservan algunos espacios específicos, se busca la mejor adecuación entre potencialidades y usos

del suelo, se restauran las áreas deterioradas y se trata de prever eventuales degradaciones, a ello hay que añadir una atención especial a los procesos de colonización de espacios agrícolas buscando evitarlos y a la suburbanización.

De acuerdo con esta teoría general la preocupación medioambiental aparece como prioritaria y la ocupación del suelo se aborda de acuerdo con sus potencialidades, conviene sin embargo confrontar esta teoría general con las propuestas concretas del proyecto.

El documento aborda ante todo un diagnóstico de la situación actual del área acompañada de una simulación de su evolución demográfica, económica, social, etc. Ninguna teoría sostiene este método ni de él se extrae ningún modelo. Muy al contrario el modelo procede del exterior, en concreto del complejo turístico de **Atamaría** (al que ya nos hemos referido) situado no lejos al norte de Portmán y que se define como «la mejor urbanización turística de la Región». El proyecto de Portmán se concibe como prolongación del «Arco sur del Mar Menor» y tiene como objetivo reducir la «presión turística» que sobre este se ejerce, tratando al parecer de distribuir las actividades turísticas evitando su concentración. La utilización de la denominación «arco» procede aquí del vocabulario puesto de moda por el discurso territorial europeo, y no se corresponde con ninguna configuración geográfica ni tampoco modelo teórico de desarrollo.

3.4. La cuestión del agua: los límites de las consideraciones medioambientales

El actual sistema de aprovisionamiento y evacuación de las aguas residuales en la bahía de Portmán apenas está dimensionado para su escasa población actual, de manera que el proyecto tiene que abordar la cuestión respecto a una población que se pretende que crezca extraordinariamente. El aprovisionamiento no se considera como limitación, toda vez que el comité ejecutivo de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla (organismo suprarregional que gestiona el aprovisionamiento urbano en el SE de España) ha informado favorablemente el proyecto y la dotación necesaria. Más allá de esta decisión administrativa ninguna alusión a la competencia por el agua en Murcia, a su compleja problemática y a eventuales programas para economizarla.

Respecto a la evacuación del agua usada dos posibilidades se apuntan. Una construir en la misma bahía una estación de depuración por procedimientos químicos, su ventaja ocupar poco espacio pero su coste resulta elevado y la reutilización es imposible sin elevación. Una estación depuradora de lagunaje, más natural y menos costosa, no se contempla pues no existe superficie disponible en la bahía dadas sus dimensiones. La segunda solución consiste en enviar las aguas usadas a la estación depuradora que se construye al sur del Mar Menor, de **lagunaje** y con prevista reutilización agrícola. La elevación es también aquí el problema, pues es necesario cruzar la divisoria de aguas de la sierra. En resumen, no hay solución ideal, pero la primera parece la más probable, aunque sea costosa y no muy satisfactoria desde el punto de vista medioambiental.

Otra cuestión es la evacuación de aguas pluviales torrenciales, aspecto de gran importancia tanto por el régimen de lluvias de la zona como por la erosionabilidad del material minero en las vertientes. La energía del relieve que rodea la bahía hace temer deslizamientos e inundaciones, más aún si se urbaniza. Minimizar este riesgo supone, sin duda, la

instalación de importantes infraestructuras, y en efecto el proyecto propone la construcción de diques de contención y protección, la canalización de los ejes de escorrentía y, por supuesto, la reforestación.

3.5. ¿Intereses económicos o medioambientales?

El proyecto Portmán se orienta hacia la reconversión de un espacio industrial degradado y socialmente en dificultades en un ámbito turístico próspero y respetuoso con el medioambiente. El interés mostrado por la restauración del medio de la bahía resulta, sin embargo, ambiguo. Está claro que se trata de restaurar un territorio degradado y salvaguardar algunas especies vegetales y algunos paisajes, pero al mismo tiempo el objetivo es prolongar el desarrollo turístico del Arco Sur y proseguir la urbanización del litoral: ¿Se habría abordado el reacondicionamiento de la bahía si no hubiera intereses económicos subyacentes?

Nos parece la bahía de Portmán más un producto turístico que un patrimonio natural a defender. Incluso aunque se proponga la construcción de un parque geo-minero y de arqueología industrial y se impulse el turismo ecológico mediante itinerarios de bicicleta, el diseño de un panorama visual a través de la urbanización («cuenca visual») revela un intento de reconstrucción **artificial** de la bahía, convertida en un decorado turístico. Por otra parte la perspectiva de acoger un número elevado de personas confirma la primacía de una vocación turística sobre las preocupaciones medioambientales. La participación financiera del sector privado añade riesgos suplementarios. La empresa que se hace cargo de la explotación minera (Portmán Golf) tras el abandono de Peñarroya en 1988, tiene también como objetivo el desarrollo inmobiliario en el área. Esta doble orientación tiene más el aspecto de una estrategia económica que de una voluntad real de restaurar la bahía.

4. EL INCENDIO DE MORATALLA: EJEMPLO DE LA GESTIÓN DE UNA «CATÁSTROFE ECOLÓGICA» MAYOR

Hacia el final de 1993 la Asamblea Regional de Murcia vota una moción para mejorar el plan de prevención y de lucha contra los incendios forestales (Moción 248, diciembre 1993). Seis meses más tarde un incendio arrasa en pocos días 27.000 Ha en el noroeste de la Región. Este incendio se considera de amplitud nacional tanto por los daños que produce como por las grandes pérdidas económicas que desencadena. Planes y políticas se ven así claramente cuestionados.

La comparecencia del Consejero de Medioambiente de la Comunidad Autónoma ante la Asamblea Regional (14) y las diversas mociones votadas los meses siguientes, permiten intentar comprender las posiciones adoptadas ante el acontecimiento y las enseñanzas que de él han obtenido los dirigentes regionales. Varias cuestiones que constituyen un buen ejemplo de políticas concretas sobre el medio se plantean de inmediato: ¿Porqué el plan no ha funcionado?, ¿Puede repetirse el acontecimiento?, ¿Es posible determinar responsabilidades?, ¿Con qué criterios se puede proceder para restaurar el área?

4.1. ¿Condiciones climáticas excepcionales o un plan de lucha contra incendios inoperante?

En la Región de Murcia el riesgo de incendios, de pérdida de cobertura vegetal y de desertificación es grande. Desde el inicio de los años ochenta todos los años se han quemado entre 30 y 1.200 Has, y no es raro que varios incendios importantes se declaren a la vez. Entre 1992 y 1994 más de 20 incendios se contabilizan en el área forestal de Moratalla, sin embargo el de julio de 1994 es excepcional por su amplitud.

La comparecencia del Consejero de Medioambiente levanta una importante polémica en la Asamblea. Para éste el plan «Infomur» (plan de la Comunidad Autónoma frente al riesgo de incendios forestales) ha funcionado correctamente: se ha detectado rápidamente el incendio, los alcaldes y la Comunidad han tomado las disposiciones adecuadas y, finalmente, cuando se ha declarado de amplitud nacional, ha intervenido el Ejército y los ministerios competentes, sumándose en total más de mil personas para combatirlo.

Estima también el Consejero que la amplitud del incendio puede atribuirse a la coincidencia de varios factores desfavorables. Ante todo temperaturas y vientos excepcionales que han permitido que este progrese a la velocidad de 100 m. por minuto, cuando la media es de 5 m/minuto. Por otra parte problemas técnicos en uno de los dos hidroaviones y carencia de un área de recarga de agua próxima al sector. La falta de medios se manifiesta en que incluso se ha recurrido a un hidroavión procedente de Portugal. En resumen el balance del Consejero distribuye la responsabilidad a medias entre el clima y la acumulación de factores entorpecedores de la organización.

Resulta curiosa la importancia que la oposición atribuye a la presencia del avión portugués, interpretada como signo de la incapacidad de los dirigentes socialistas para resolver el problema e incluso casi como un atentado al honor nacional. Pero también se hacen otras críticas: ausencia de mantenimiento en los espacios forestales, falta de cortafuegos, utilización de aviones viejos, no utilización de aprovisionamiento de agua próximo pero emplazado en otra comunidad autónoma. La polémica alcanza tal nivel que se eleva a conflictos políticos generales y deriva con subjetivismo alejándose de la cuestión.

4.2. La polémica se prolonga

En octubre de 1994 la Asamblea Regional registra una moción (nº 330) demandando la prohibición de acceso a todos los espacios forestales donde exista riesgo mayor de incendio, y en particular allí donde la presión recreativa es más importante. También se recomienda la localización de actividades campistas donde los riesgos de incendio sean nulos. Esta moción se opone radicalmente a la votada en julio del mismo año y referida a los espacios naturales protegidos (15), la cual establece que las medidas de protección deben tener el carácter de recursos y no ser un catálogo de prohibiciones. Ordenación de territorio, protección del medio y desarrollo local se consideran elementos de una misma lógica evocando la noción de «**ecodesarrollo**». Dos mociones tan próximas en el tiempo y basadas en dos concepciones opuestas ilustran bien las contradicciones políticas en que se mueven el conjunto de representantes de la ciudadanía en la cámara murciana. El texto de la moción finalmente adoptado en febrero de 1995 (Boletín Oficial nº 208) no llega a

aclarar la situación, pues se limita a señalar la necesidad de intensificar los trabajos y los medios disponibles para la prevención, la vigilancia y la coordinación en lo que concierne a la extinción de incendios.

Desde otro punto de vista la Asamblea Regional estima que el incendio de Moratalla no debe contribuir a aumentar la marginalización de esta comarca, importante ya antes del evento. Se estima, por el contrario, que la catástrofe y la necesaria restauración constituyen una oportunidad para desarrollar nuevas actividades que garanticen el mantenimiento de los espacios rurales y la prevención de incendios colaborando al reequilibrio económico de la Región. La evidente falta de recursos financieros en la Comunidad Autónoma para abordar una ambiciosa política simultánea de restauración ecológica y desarrollo rural se plantea en relación con la Moción 329, presentada en octubre de 1994 y discutida en diciembre del mismo año, que plantean la necesidad de apoyo de diversos fondos de la Comunidad Europea.

El tema no se agota y todavía dos años después del incendio de Moratalla (Moción 154, junio 1996), la Asamblea insta a la aplicación del principio de corresponsabilidad entre administraciones para las políticas de prevención de incendios, acuerdo que revela una cierta inercia legislativa pues el principio estaba presente en la Ley del Medioambiente.

Durante el año 1995 se proponen también nuevas orientaciones legislativas. Se plantea elaborar un «Plan de reforestación de la masa arbórea y flora autóctona» (Moción 21, octubre 1995) con el fin de proporcionar cobertura vegetal a ciertos espacios como las tierras agrícolas abandonadas, disminuir los riesgos de erosión y desertificación, y colaborar en el control de las inundaciones. Este plan se añade a las prescripciones de los «Planes de ordenación de los recursos naturales» elaborados para los espacios protegidos, en los que se da prioridad a las actividades agrarias, buscando ayudas para el desarrollo de la «agricultura ecológica» y el «agroturismo» (Moción 304, noviembre 1994). Este conjunto de iniciativas, con objetivos benéficos respecto al medio son demasiado recientes para valorar sus efectos reales.

5. ¿UN PACTO PARA ASOCIAR LOS ASPECTOS TERRITORIALES Y MEDIOAMBIENTALES?

Un último acontecimiento, ocurrido ya en los primeros meses de 1996 y cuando se había concretado un cambio político de gran importancia en la Región, al perder de forma estrepitosa frente al Partido Popular la mayoría mantenida durante varias legislaturas por el Partido Socialista, cierra en muchos aspectos el periodo que se analiza por lo que tiene de anuncio de nuevas orientaciones y criterios.

En la búsqueda de remediar la creciente complejidad del contexto legislativo referente a cuestiones territoriales y medioambientales, el grupo político Izquierda Unida-Los Verdes propone una nueva ley con la finalidad de tratar de armonizar dichas cuestiones. La proposición de ley (Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, nº 31, 14. 3. 96) lleva el nombre de «Pacto para la defensa de la Naturaleza y el Medioambiente de la Región de Murcia» y pretende asegurar la coherencia entre tres leyes mayores: la del territorio; la referida a fauna silvestre, caza y pesca fluvial (16) y la ley del medioambiente. Como objetivo de esta iniciativa se trata de garantizar la aplicación real de estos textos que

conciernen a cuestiones muy próximas, con ello habría también de conseguirse «descongelar» el proyecto de acondicionamiento del Mar Menor, aprobar una Ley de saneamiento integral de la cuenca del río Segura, aprobar una ley forestal y de protección de los hábitats naturales, así como varios otros proyectos de influencia sobre el medio más o menos realizados y más o menos abandonados.

La oposición de los representantes del Grupo Popular (convertidos en mayoritarios en la Asamblea tras las elecciones de 1995) da lugar al rechazo de la iniciativa, calificada de «alegato maximalista para la defensa a ultranza de la naturaleza y el medioambiente de la Región de Murcia»¹⁷. Para los representantes de la derecha, las leyes existentes son ya suficientes y el desarrollo del pacto podría llevar a una extralimitación en las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma.

Cabe concluir a este repaso de lo acontecido durante los años noventa que en el periodo varias leyes y proyectos concernientes a la ordenación del territorio y al medioambiente han visto la luz. Muchos de ellos se han abandonado y algunas iniciativas legislativas no han contado con los votos suficientes. Signo de los cambios la Comisión del Medioambiente ha sido rebautizada como Comisión del Medioambiente, la Agricultura y el Agua. Ninguna operación mayor que combine de forma estrecha políticas sobre el territorio y el medio ha tenido éxito, y el plan de lucha contra incendios, botón de muestra de la política frente a los riesgos llamados «naturales», se muestra como muy perfectible.

Más allá del examen de los textos legislativos, de los debates políticos y de los proyectos concretos se dibujan claramente lógicas que favorecen o contrarían la coherencia entre políticas de ordenación y medioambientales. En la Región de Murcia, a pesar de los numerosos debates que generan, estas políticas aparecen más como opuestas que como capaces de completarse mutuamente, y el contexto legislativo que las rige evoluciona de hecho en función de las relaciones de fuerza entre mayorías y oposición. Políticas del medio y del territorio no son más que, en gran medida, tan sólo «política», en tanto que las preocupaciones efectivas sobre estos aspectos no aparecen más que como parámetros relativamente indirectos.

BIBLIOGRAFÍA

- 1 GAUDEMAR, J. P. (dir.) (1996): **Environnement et aménagement du territoire**. DATAR, Paris. La Documentation Française.
- 2 GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1994): **Los problemas del medio ambiente y de la ordenación del territorio**. Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid, pp. 7-31.
- 3 CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (1996): «Espagne: le cadre politique et juridique» in: GAUDEMAR, J. P. op. cit. pp. 157-164.
- 4 Asamblea Regional de Murcia. Grupo Parlamentario Socialista, 1988. Proposición de ley de protección y ordenación del medio físico-natural de la Región de Murcia. 63 p.
- 5 Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Murcia, 1989. Informe sobre la proposición de Ley de protección y ordenación del medio físico-natural de la Región de Murcia, 6 p.
- 6 Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Consejería de Política Territorial.

- Dirección General de Urbanismo y Planificación Temtonal, 1989. Proposición de Ley de protección y ordenación de medio físico natural de la Región de Murcia, 13 p.
- 7 Asamblea Regional de Murcia, Grupo Parlamentario Izquierda Unida, 1992. Texto alternativo al proyecto de Ley de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia, 66 pp.
 - 8 Asamblea Regional de Murcia, 1994. Proposición de ley del medioambiente de la Región de Murcia formulada por el Grupo Parlamentario Socialista. Boletín Oficial nº 191.
 - 9 Asamblea Regional de Murcia, 1995. Ley de protección del medioambiente de la Región de Murcia. Boletín Oficial nº 212.
 - 10 Asamblea Regional de Murcia, 1995. Enmienda a la totalidad, con texto alternativo, a la proposición de Ley de protección del medioambiente. Grupo Parlamentario Izquierda Unida. Boletín Oficial nº 204.
 - 11 Asamblea Regional de Murcia, 1995. Enmiendas parciales a la Proposición de Ley de protección del medioambiente. Grupo Parlamentario Popular. Boletín Oficial nº 204.
 - 12 **Consejería** de Política Territorial, Obras Publicas y Medioambiente, 1992. Proyecto de directrices de ordenación territorial del área del Mar Menor. Tomo I, 350 p. Tomo II, 88 pp.
 - 13 **Consejería** de Política Territorial y Obras Públicas, 1995. Directrices de Ordenación Territorial. **Portmán** y Sierra Minera, 289 pp.
 - 14 Asamblea Regional de Murcia, Diario de Sesiones nº 151, 15 de julio de 1994. Comparecencia del Consejero de Medioambiente para informar sobre los incendios ocurridos en la Región.
 - 15 Asamblea Regional de Murcia, Boletín Oficial nº 186, 1994. Moción nº 315 sobre planes de actuación socioeconómica para espacios naturales protegidos y sus zonas de influencia.
 - 16 Asamblea Regional de Murcia. Boletín Oficial nº 213, 1995. Proposición de Ley nº 31, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial.
 - 17 Asamblea Regional de Murcia, Diario de Sesiones nº 33. 17 de abril de 1996. Debate y votación de la Moción nº 73 sobre pacto para la defensa de la naturaleza y del medioambiente de la Región de Murcia.