

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA REGIÓN DE MURCIA (PRIMER SEMESTRE 2022)

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

Profesores Titulares de Derecho Administrativo

Universidad de Murcia

BLANCA SORO MATEO

Profesores Titulares de Derecho Administrativo

Universidad de Murcia

Sumario: 1. Introducción. 2. Manifestaciones de la política y legislación ambiental durante el periodo. 2.1. Pesca. 2.2. Caza. 2.3. Silvicultura. 2.4. Espacios naturales protegidos. 3. Sobre la proposición de ley para el reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca. 3.1. Consideraciones previas. 3.2. Análisis técnico de la propuesta de ILP para el reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca. 3.2.1. Sobre su carente fundamento constitucional y la imprecisión de su disposición derogatoria. III. 2. 2. El carácter meramente declarativo del reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca (art. 1). 3.2.3. Los derechos reconocidos (art. 2): la otra cara de los deberes ya existentes. 3.2.4. La imprecisión de su contenido organizativo (art.3). 3.2.5. ¿Aplicación efectiva y aplicabilidad directa? Acción popular para denunciar la vulneración de los derechos reconocidos y “garantizados” por esta ley. 3.2.6. Sobre la invalidez de actos (¿administrativos?) y actuaciones (art. 5). 3.2.7. La introducción de la acción popular a través de una Ley de caso único (art. 6). 3.3. Conclusiones: deficiencias de su actual redacción. 3.4. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

En la presente crónica, correspondiente al primer semestre de este año 2022, tendrá de nuevo protagonismo el Mar Menor. En efecto, además de las vicisitudes judiciales que se siguen en vía penal¹, la cuestión ha adquirido un nuevo protagonismo, con relevancia mediática, con la toma en consideración por el Congreso de los Diputados de la ILP que propone el reconocimiento de

¹ Cfr. *La Opinión*, “Los ecologistas piden tres años de cárcel para Cerdá y Aldeguer por la contaminación del Mar Menor”, 7 de febrero de 2022 (<https://www.laopiniondemurcia.es/>) y *La Verdad*, “Cuatro grupos ecologistas piden tres años para Cerdá por «Topillo»”, 7 de febrero de 2022 (<https://www.laverdad.es/>).

personalidad jurídica a la laguna y su cuenca vertiente. A su análisis crítico y valoración general se dedica un extenso tercer apartado.

Por lo demás, frente a alguna noticia positiva², sigue progresando la estrategia de destrucción y banalización de la administración ambiental en la CARM³. En la presente crónica daremos cuenta de algunas novedades en este enrarecido ambiente regional en el que los propios jefes de servicio de la Dirección General de Medio Ambiente denuncian en la prensa la inaceptable situación de colapso administrativo que implica la acumulación de expedientes y la falta de intervenciones preceptivas para asegurar que las industrias y, en general, las actividades contaminantes, cumplan con la legalidad⁴.

2. MANIFESTACIONES DE LA POLÍTICA Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL DURANTE EL PERÍODO

2.1. Pesca

- *Orden, de 20 de diciembre de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se establece un periodo de veda temporal para el ejercicio de la pesca de palangre y cerco en aguas interiores de la Región de Murcia.*⁵

El Reglamento (CE) 1967/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo, marca como objetivo principal establecer un marco de gestión eficaz para la protección estricta de determinadas especies marinas, así como la conservación de los hábitats naturales y la fauna y flora silvestres. Por su parte, el Reglamento (UE) 1022/2019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, establece un plan plurianual para la pesca demersal en el Mediterráneo occidental y establece normas que

² *La Opinión*, “Medio Ambiente inicia la gestión pendiente de los espacios naturales tras años de retraso”, 9 de noviembre de 2021 (<<https://www.laopiniondemurcia.es/>>).

³ *Cfr. La Opinión*, “Funcionarios de Medio Ambiente”, 22 de octubre de 2021 (<<https://www.laopiniondemurcia.es/58662103.html>>).

⁴ MARTÍNEZ DÍEZ DE REVENGA, J. A., “¿Qué pasa en Medio Ambiente?”, *La Verdad*, 8 de marzo de 2022 (<<https://www.laverdad.es/>>).

⁵ BORM, núm. 296, de 24 de diciembre de 2021.

permitan alcanzar un «rendimiento máximo sostenible» para las especies pesqueras explotables.

Por su parte, la Orden APA/1211/2020, de 10 de diciembre, prorroga para la modalidad de cerco y artes fijos y menores, la vigencia de la Orden AAA/2808/2012, de 21 de diciembre, por la que se establece un Plan de Gestión Integral para la conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo afectados por las pesquerías realizadas con redes de cerco, redes de arrastre y artes fijos y menores, para el período 2013-2017. Estas disposiciones contemplan, entre otras medidas, la posibilidad de restringir el acceso temporal a determinadas pesquerías que incidan directamente sobre los recursos objeto de regulación, cuando pudiera estimarse que el ritmo de progreso para alcanzar los objetivos fijados no fuera el suficiente⁶.

En concreto, la modalidad de palangre se regula en la Orden APM/1057/2017, de 30 de octubre, que modifica la Orden AAA/658/2014, de 22 de abril, por la que se regula la pesca con arte de palangre⁷ de superficie para la captura de especies altamente migratorias.

La CARM hace uso de las competencias que el confiere el art. 5 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, con el fin de adoptar medidas de limitación del esfuerzo pesquero de su flota de cerco y palangre a través del establecimiento de periodos temporales de veda desde el día 1 de enero al 31 de marzo de 2022, ambos inclusive, en la modalidad de palangre, y desde el 1 de marzo hasta el 30 de abril para el cerco.

- *Orden, de 11 de febrero de 2022, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se declara una veda temporal*

⁶ Una definición legal de estas artes de pesca se encuentra en la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears en cuyo art. 4 se establecen las siguientes:

- Pesca de cerco: actividad pesquera que se ejerce con una red de forma rectangular que captura los peces rodeándolos y se cierra en forma de bolsa por la parte inferior. El arte acaba en puños en los extremos y cuenta con una jareta (cabo corredor que pasa por unas anillas) en la parte inferior para agilizar su cierre.

- Pesca de arrastre de fondo: actividad pesquera que ejerce una embarcación que remolca, con el motor principal puesto en marcha, un arte de red en contacto con el fondo, constituido por un cuerpo cónico o piramidal cerrado en la parte posterior por un copo, y que se extiende en la boca mediante unas alas con puertas, con el fin de capturar especies demersales de la fauna marina destinadas al consumo humano o a la industria de transformación.

⁷ Sobre este arte de pesca *vid.* <https://espesca.com/palangre/>

*para el ejercicio de la pesca en la modalidad de arrastre de fondo en aguas interiores de la Región de Murcia*⁸.

Con los mismos fundamentos normativos que la anterior, la presente Orden declara una veda temporal para el ejercicio de la pesca en la modalidad de arrastre de fondo en aguas interiores de la Región de Murcia desde el día 14 de febrero al 27 de marzo de 2022, ambos inclusive, y del 1 al 30 de noviembre de 2022, ambos inclusive⁹.

2.2. Caza

- *Orden, de 10 de febrero de 2022, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, sobre medidas para la prevención de daños causados por la proliferación de jabalí y cerdo asilvestrado en la Región de Murcia*¹⁰.

Esta disposición establece una serie de medidas para evitar que las especies jabalí, cerdo vietnamita y sus cruces puedan propagarse de manera excesiva y, como consecuencia, generar una importante cantidad de daños tanto en la agricultura como en la salud de las personas. Las medidas que se implantan constituyen un instrumento adicional y complementario, en principio de carácter excepcional y temporal, a la caza reglada dentro de los terrenos cinegéticos y no cinegéticos, conforme a las disposiciones generales de vedas de carácter anual¹¹.

2.3. Silvicultura

- *Orden, de 26 de octubre de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente por la que se publica el catálogo de*

⁸ BORM, núm. 36, de 14 de febrero de 2022

⁹ Posteriormente, la Orden, de 23 de marzo de 2022, modifica los periodos de veda: “Se declara una veda temporal para el ejercicio de la pesca en la modalidad de arrastre de fondo en aguas interiores de la Región de Murcia desde el día 14 de febrero al 24 de abril de 2022, ambos inclusive” (BORM, núm. 74, de 30 de marzo de 2022).

¹⁰ BORM, núm. 36, de 14 de febrero de 2022.

¹¹ Un comentario crítico de algunas de las medidas contempladas en esta Orden, que ponen en cuestión su carácter excepcional y provisional, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, de 18 de marzo de 2022 (<<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/actualidad-al-dia-murcia-jabali-danos/>>).

*superficies forestales de titularidad pública para ejecutar proyectos de compensación de emisiones y mejora forestal*¹².

Esta Orden tiene como objeto la publicidad del Catálogo de Superficies Forestales Públicas para la ejecución de Proyectos de Reforestación en compensación voluntaria de emisiones, que comprende los terrenos forestales públicos y de utilidad pública disponibles. La relación de terrenos forestales que conforman el Catálogo, junto con el mapa que los representa gráficamente, se contiene en su Anexo I. Por su parte, en su Anexo II, se contiene el Catálogo de Superficies Forestales Públicas para la ejecución de Proyectos de Mejora Forestal. Por último, su Anexo III define los proyectos con la finalidad de implementar estas superficies forestales como, entre otras finalidades, sumideros de gases de efecto invernadero. A estos efectos, la Orden comprende los proyectos de regeneración de zonas incendiadas como acciones de reforestación.

Se debe recordar que la reducción y compensación de la huella de carbono a partir de proyectos de absorción de dióxido de carbono constituye una de las técnicas más utilizadas para lograr los objetivos de neutralidad climática a los que las empresas y organizaciones privadas se pueden sumar de forma voluntaria. Las acciones para la creación de superficies forestales como sumideros de gases de efecto invernadero se enmarcan en el ámbito de la responsabilidad social corporativa (RSC)¹³.

Las acciones previstas engloban tanto las superficies públicas aptas para el desarrollo de proyectos de reforestación, como aquellas otras que permiten dar cabida a las acciones llamadas de mejora, a través de la selvicultura, la restauración hidrológica o la diversificación forestal. Estas inversiones de mejora, además del reconocimiento que puedan tener como acciones de RSC, podrán ser consideradas para cuantificar compensación o reducción de emisiones.

¹² BORM, núm. 285, de 11 de diciembre de 2021

¹³ En nuestra crónica anterior, ya se dio cuenta de la Orden, de 28 de junio de 2021 (BORM, núm. 150, de 2 de julio de 2021), por la que se aprueba el acuerdo voluntario para alcanzar la neutralidad climática en el ámbito de la empresa, y contempla expresamente la opción de la compensación de emisiones a través de la reforestación y mejora de las masas forestales. A estos efectos, prevé esta orden que el órgano forestal proceda a la aportación de superficie pública de monte para facilitar la ejecución de este tipo de proyectos (<<https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3180>>).

En el marco de los acuerdos voluntarios para alcanzar la neutralidad climática, y a fin de atender a la demanda de suelo forestal público para la realización de proyectos de las categorías indicadas, la Orden da publicidad de los catálogos y mapas mencionados que contienen las superficies sobre las cuales estos proyectos pueden ser ejecutados. Se trata de montes de los que la Región de Murcia es titular o gestora, dotados de la correspondiente planificación y ordenación técnica, y en los que es necesario o resulta posible el desarrollo de actuaciones en las categorías recogidas.

2.4. Espacios naturales protegidos

- *Decreto 204/2021, de 4 de noviembre, de declaración de la Capa Negra de Caravaca de la Cruz como espacio natural protegido, en la categoría de Monumento Natural*¹⁴.

La singularidad de los elementos naturales y de las formaciones geológicas de la llamada «Capa Negra», situada en el término municipal de Caravaca de la Cruz, hacen que este espacio sea merecedor de una protección especial que conlleva la adopción de medidas de conservación que aseguren su preservación. Por ello, y de acuerdo con los arts. 34 y 37 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y el art. 48 de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, así como con el art. 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la CARM, se procede a su declaración como espacio natural protegido con la clasificación en la categoría de Monumento Natural que queda justificada por el relevante interés geológico del enclave y su valor científico, cultural y paisajístico.

- *Resolución del Director General de Medio Natural por la que se modifica la regulación de acceso al espacio protegido “Cañón de Almadenes”*¹⁵

La Resolución modifica la Orden, de 5 octubre de 2020, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la CARM, por la que

¹⁴ BORM, núm. 265, 16 de noviembre de 2021.

¹⁵ BORM, núm. 262, de 12 de noviembre de 2021.

se establece la regulación de accesos al espacio protegido “Cañón de Almadenes”¹⁶. Así, de acuerdo con la categoría de Zona de Reserva en el Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos Red Natura 2000 del Noroeste de la Región de Murcia (Decreto 55/2015), sus directrices y las medidas propuestas en el Plan de Recuperación del Águila Perdicera (Decreto 59/2016), y con el objeto de evitar molestias en la reproducción de la especie, se dispone cerrar anualmente durante el periodo comprendido entre la fecha 1 de diciembre al 15 de julio ambos inclusive, el tránsito de personas a pie o con cualquier tipo de vehículo, el tramo comprendido entre las coordenadas X=623294 Y=4233138 (UTM 30N ETRS-89) en la Presa de la Mulata o de Almadenes (T.M. Calasparra) y las coordenadas X=625315, Y=4232989 (UTM 30N ETRS-89) (...). ”.

- Orden, de 31 de marzo de 2022, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente por la que se establecen medidas de acceso y tránsito en el parque regional de Calblanque, Monte de Las Cenizas y Peña del Águila para el año 2022¹⁷.

3. SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY PARA EL RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL MAR MENOR Y SU CUENCA

3.1. Consideraciones previas

De forma paralela a los episodios de anoxia del Mar Menor, como consecuencia de la eutrofización de sus aguas, se vienen multiplicando las expresiones populares de desconfianza en nuestro sistema jurídico-político ante los continuados errores y los flagrantes incumplimientos del derecho ambiental.

Frente a esta realidad, hace tiempo que la doctrina ambientalista ha advertido de muchos de estos desatinos políticos y jurídicos que, como estaba anunciado, han provocado este funesto resultado, por lo demás predecible y evitable que supone el deterioro casi irreversible de un ecosistema natural

¹⁶ Una descripción de este espacio en <<https://www.murciaturistica.es/>>.

¹⁷ BORM, núm. 81, de 7 de abril de 2022.

único¹⁸. Dichos análisis, a partir de los datos que aporta el ordenamiento jurídico vigente, lejos de agotarse en cuestiones de derecho positivo, han explorado igualmente la cuestión en su trasfondo ético, por las repercusiones que el mismo generará seguro sobre las generaciones futuras, con infracción del principio de justicia intergeneracional, según el cual las generaciones presentes deben entregar un ambiente sano y saludable a las futuras¹⁹. Esta vinculación del daño ambiental con las consecuencias del cambio climático también como problema ético permite vincularlo a la defensa de los derechos humanos, reforzándose de este modo el alcance del derecho consagrado por el art. 45 CE, que debe pertenecer a cada individuo por el sólo hecho de existir, como el derecho a la vida, el derecho a la salud o a la integridad personal, y no sólo de los presentes sino también, como decíamos, de las generaciones futuras²⁰. Esta perspectiva permite igualmente ampliar el espectro interpretativo

¹⁸ SORO MATEO, B., “Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor”, en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2017*, 2017, pp. 1023-1068; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., “El continuo “coser y descoser” de la legislación procedimental ambiental de la Región de Murcia”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 84 (noviembre), 2018, pp. 81-89; SORO MATEO, B./ ÁLVAREZ CARREÑO, S. M./ PÉREZ DE LOS COBOS, E., “Murcia: Avances normativos para la protección del Mar Menor”, en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2018*, 2018, pp. 1199-1227; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M./ SORO MATEO, B./ PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., “Región de Murcia: otra nueva (y decepcionante) vuelta de tuerca normativa en el proceso de degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019”, en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., NOGUEIRA LÓPEZ, A. (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, 2020, pp.1204-1231; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M./ PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E./ SORO MATEO, B., “Las modificaciones normativas regresivas y alguna relevante victoria ambiental en sede judicial en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., NOGUEIRA LÓPEZ, A. (coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, 2021, pp.1344-1380; SORO MATEO, B./ ESTEVE SELMA, M. A./ MARTÍNEZ PAZ, J. M., *Los espacios naturales protegidos de la Región de Murcia*, Ediciones de la Universidad de Murcia -Editum, 2013. *Vid.* igualmente las continuadas referencias a la situación del Mar menor en las crónicas de política y legislación ambiental de la Región de Murcia que aparecen semestralmente en la *Revista Catalana de Dret Ambiental* (<<https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/index>>) y en el diario *La Verdad, El Mar menor huérfano ante el derecho* <<https://www.laverdad.es/opinion/menor-huerfano-ante-20191022005739-ntvo.html>>; y *Mar Menor: treinta años de «deterioro consentido»* (<<https://www.laverdad.es/murcia/comarcas/201704/23/menor-treinta-anos-deterioro-20170423015056-v.html>>).

¹⁹ Los dos principios emanan de la Cumbre de Rio de Janeiro de 1992. *Vid.* United Nations Rio Declaration on Environment and Development (1992) (<<http://www.un.org/>>) y la Carta de la Tierra (<<http://earthcharter.org/>>).

Como ya advirtió BORRÁS PENTINAT, la sociedad civil ha impulsado la creación de Tribunales éticos con el fin de determinar las causas del cambio climático y de juzgar los Estados y empresas principales responsables de ello y de sus efectos sobre los derechos humanos, de los pueblos y de la naturaleza. *Vid.* BORRÁS PENTINAT, S., “Los litigios climáticos: entre la tutela climática y la fiscalización de las responsabilidades por daños ambientales” en GILES CARNERO, R. (coord.), *Cambio Climático, Energía Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*, Pamplona, ed. Aranzadi, 2012, p. 103 y *passim*.

²⁰ En el ámbito europeo sigue siendo relevante citar las sentencias del caso *López Ostra c. España* (1994) o del caso *Guerra y otros c. Italia* (1998). De la misma forma se remite para una profundización del tema

del art. 45 CE y reforzar la reivindicación de la necesidad del reconocimiento de la acción popular, no garantizada por el ordenamiento español en el ámbito ambiental y, en particular, en materia de protección y conservación de la naturaleza y la biodiversidad. Como sostuvo SORO MATEO hace ya casi una década, nos encontramos en presencia de nuevas líneas de evolución del Derecho Ambiental que se centran en el progresivo reconocimiento de los derechos de las generaciones venideras, esto es, que incorpora la dimensión temporal del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona²¹.

Estas propuestas evolutivas salen al paso de la presente “crisis del derecho ambiental” que tiene múltiples causas (su inaplicación, su falta de efectividad, su reducción a un conjunto de procedimientos formales, su falta de cristalización en la conciencia social, las regresiones en su estándar de protección ...) y obliga a repensar muchos de sus fundamentos e instrumentos de aplicación. Como sostiene en este sentido ÁLVAREZ CARREÑO, el Derecho ambiental debe ser dinámico y adaptarse a las nuevas realidades, por lo que conviene atender todas las reflexiones, investigaciones y propuestas que pretenden abrir camino y explorar nuevas vías. Pero añada, “ello no debe significar abandonar los múltiples instrumentos ya diseñados y que están esperando la oportunidad de demostrar su eficacia, ni menos desdeñar el *aquis* ambiental conseguido vendiendo nueva mercancía, que puede ciertamente comportar graves riesgos y resultados negativos si no se aquilatan bien todas sus consecuencias”²². En concreto, sobre la atribución de personalidad jurídica a elementos de la naturaleza, en su opinión, por muy atractiva que parezca y

a AGUILERA VÁQUÉS, M., “El derecho a un ambiente sano en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos” en ESTAPÁ SAURA, J., RODRÍGUEZ PALOP, M. E., (Ed.), *Derechos Emergentes. Desarrollo y medio ambiente*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2014, pp. 67- 94. Sobre el alcance del deber de no dañar el medio ambiente y el correlativo derecho de las futuras generaciones y la doctrina del perjuicio ecológico francés como fuente de inspiración, Vid., SORO MATEO, B., “Reinterpretando el principio *alterum non laedere* a propósito de los daños ambientales”, en SORO MATEO, B. y JORDANO FRAGA, J. (dirs), ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (coord.), *Viejos y Nuevos Principios del Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, 2021, pp.194-202.

²¹ SORO MATEO, B., “Nuevos retos del derecho ambiental desde la perspectiva del bioderecho: especial referencia a los derechos de los animales y de las futuras generaciones”, *Via Iuris*, núm. 13 (julio-diciembre), 2013, pp. 105–122.

²² ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2020), “A la sombra de la pandemia: la crisis climática como telón de fondo de las transformaciones actuales del derecho ambiental”, en TORRE SCHAUB, M. y SORO MATEO, B. (dirs), ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (coord.), *Litigios climáticos y Justicia: luces y sombras*, Laborum, Murcia, 2020, pp. 74-109; en especial, pp. 85 y 87.

sin despreciar la adhesión sentimental de amplias capas de la sociedad, “engendra el grave inconveniente de patrimonializar la naturaleza y poder amparar la celebración de negocios jurídicos que, fuera del ámbito de las potestades administrativas, supongan a la postre la definitiva pérdida de control colectivo de las acciones que afectan al medio ambiente”²³.

Estas reflexiones siguen la línea marcada por MICHEL PRIEUR, estudioso de estas tendencias en América Latina, que es donde se encuentran algunos ejemplos de cristalización de estas perspectivas hasta la fecha (bien sea reconociendo los derechos de la naturaleza en el texto constitucional, en el derecho nacional o en resoluciones judiciales de caso único), quien estima que existen ya suficientes mecanismos jurídicos en el derecho para combatir la desprotección y los incumplimientos, sin que sea necesario acudir a la creación de figuras o nuevos instrumentos que pueden, además, entrañar peligros de regresión, como nos parece que es el caso de la proposición de Ley en tramitación que analizamos²⁴.

En el caso particular del Mar Menor, la evidente catástrofe ambiental provocada por décadas de dejadez política ha sido denunciada en múltiples foros y ha conseguido finalmente movilizar a la ciudadanía, necesitada de respuestas, generando el caldo de cultivo idóneo para que se depositen esperanzas en fórmulas innovadoras que permitan salir de la inacción y de la pasividad frente a la evidente realidad de un mar agonizante.

En este contexto, donde se mezclan la desconfianza en la efectividad del conjunto de instrumentos vigentes en nuestro sistema constitucional para la protección de la naturaleza y la creencia en nuevos paradigmas filosóficos portadores de mensajes de esperanza, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el martes 5 de abril de 2022, con los votos a favor de PSOE, PP, Ciudadanos, Unidas Podemos y Grupo Plural y el rechazo de Vox, la toma en consideración de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para reconocer la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y su cuenca²⁵. Un reto

²³ *Ibidem*.

²⁴ PRIEUR, M. (2019), “Que faut-il faire pour l’Amazonie”, *Revue juridique de l’environnement*, 2019/4, vol. 44, pp. 665-669.

²⁵ Sobre la ILP *vid.* <<https://www.marmenorpersona.legal/>> y <<https://ilpmarmenor.org/>>.

legislativo inédito en Europa, con fuerte apoyo ciudadano, y que promete situar la protección del Mar Menor en la vanguardia del derecho comparado²⁶, soslayando las razonadas propuestas que desde la doctrina ambientalista han ido construyéndose durante años y que se alinea exclusivamente con el movimiento que lucha por el reconocimiento de derechos a elementos singularizados de la naturaleza²⁷. Esta línea de tendencia iusfilosófica ocupa a juristas de todo el mundo y corre paralela al reconocimiento de los derechos de las futuras generaciones que, hasta ahora, está sirviendo como argumento para justificar la responsabilidad de los Estados por no adoptar medidas suficientes para frenar el cambio climático²⁸. Este fenómeno de los litigios

²⁶ Como ejemplo de la amplia repercusión mediática *vid. El Confidencial*, “El Mar Menor, primer ecosistema en Europa con derechos jurídicos reconocidos”, 7 de abril de 2022 (<<https://www.elconfidencial.com/>>).

²⁷ DE PRADA GARCÍA, A., “Derechos humanos y derechos de la naturaleza: el individuo y la Pachamama”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 27 (2013), CATALINA TASSIN WALLACE, “Derechos de la Naturaleza (en relación con el derecho a la naturaleza)”, *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad* Núm. 22 (2022). La autora nos recuerda los casos en los que se otorgan derechos a elementos singulares de la naturaleza por su particular importancia y peculiares características. Entre estos, se encuentran el caso de Nueva Zelanda respecto del Río Whanganui y el parque Te Urewera el Río Ganges y Yamuna, el Amazonas (STC de Colombia 4360/2018) y en Australia del Río Yarra, que contrastan con el caso de Ecuador y Bolivia, que reconocen la titularidad de derechos a la Pacha Mama o Madre Tierra como comunidad en la que interactúan sistemas de vida y seres humanos en completa unidad funcional (p. 10). Añade la autora que “el reconocimiento de derechos de la Naturaleza permite problematizar la realidad consumista, utilitarista y capitalista, de un modo más punzante que el paradigma de derecho a la naturaleza. Efectivamente esto no quiere decir que los derechos de la Naturaleza necesariamente, en la práctica, implican soluciones eficaces a problemas ecológicos. De hecho, en Ecuador y Bolivia la situación medio ambiental es preocupante. Sin embargo, su propuesta jurídica no sólo no mantiene el divorcio entre la Naturaleza y el ser humano, sino que además ata un nudo gordiano entre ellos (*cit.*, p. 17).

²⁸ *Vid.* Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Generaciones Futuras, conocida como la Declaración de la Laguna, que, aunque carece de carácter normativo, resulta interesante tener en cuenta, por la influencia que ha tenido en desarrollos posteriores que asumen este enfoque, la previsión contenida en su art. 9, según el cual: «las personas pertenecientes a las generaciones futuras tienen derecho a medioambiente sano y ecológicamente equilibrado, propicio para su desarrollo económico, social y cultural». *Vid.*, asimismo, la Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futura (Unesco, 12 de noviembre de 1997. Algunas reflexiones sobre los derechos de las futuras generaciones pueden verse en SORO MATEO, B., “Reflexiones en torno a los derechos de las futuras generaciones”, en CHIEFFI, L. y SALCEDO HERNÁNDEZ, J. R., *Questioni di inizio vita: Italia e Spagna: esperienze in diálogo*, Mimesis Edizione, 2015, pp. 109-118 y “Responsabilidad pública, vulnerabilidad y litigios climáticos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 54, 2019, p. 63.

Por otra parte, acaba de ver la luz un interesantísimo estudio sobre la doctrina de los derechos de las futuras generaciones sostenida por la STC alemán de 24 de marzo de 2021 que examina la constitucionalidad de Ley de Cambio Climático (*Klimaschutzgesetz*, en adelante KSG) aprobada el 12 de diciembre de 2019, que declara inconstitucionales los arts. 3.1 frase 2 y 4.1 frase 3 en conexión con el Anexo 2 de dicha Ley por vulnerar los derechos fundamentales de las futuras generaciones, dado que solo establecen los objetivos de emisiones hasta el año 2030. El Tribunal condena así al legislador alemán a regular antes del 31 de diciembre de 2022 el establecimiento de los objetivos de reducción de emisión de CO₂a partir de 2030 (RUIZ PRIETO, M., “Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la Sentencia alemana del Cambio climático y su doctrina”, *REALA*, núm. 17, 2022, pp. 78-93.

climáticos, en todo el mundo, y recientemente en Europa y España, está demostrando la fuerza de los Tribunales a la hora de acoger propuestas innovadoras que fundamentan y refuerzan la diligencia pública como parámetro de la responsabilidad, sin necesidad de que estos derechos de las futuras generaciones se encuentren expresamente reconocidos en las normas, más allá de los principios de justicia y de solidaridad intergeneracional.

3.2. Análisis técnico de la propuesta de ILP para el reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca

La proposición de Ley, que tiene todavía por delante su tramitación parlamentaria, consta de seis artículos y dos disposiciones, una derogatoria y una final. En una primera aproximación, sorprende la brevedad de su articulado, que contrasta con la envergadura del reto jurídico que enfrenta. Un posterior análisis, más detenido, de su contenido nos revela las graves insuficiencias del texto tal y como ha sido propuesto para su aprobación.

En efecto, la propuesta incurre en graves errores que implican desconocer la propia Constitución y el Derecho de la UE. Estas circunstancias la abocan, en caso de que superara sin profundas modificaciones su tramitación parlamentaria, a un eventual recurso de inconstitucionalidad y a un recurso por contravención del Derecho europeo que, lamentablemente, se convertiría en una nueva excusa, además de la competencial, para no cumplir ni hacer cumplir el Derecho ambiental que nos hemos ido dando con el impulso del Derecho europeo y la conciencia ecológica de la ciudadanía. Paradójicamente se pondrá fácil el triunfo de posturas radicales tan descontextualizadas en un Estado ecológico de Derecho como el español.

3.2.1. Sobre su carente fundamento constitucional y la imprecisión de su disposición derogatoria

La ley no es omnipoderosa y está sometida al control de constitucionalidad y comunitariedad. Por ello, debemos preguntarnos si el escaso, pero rimbombante, contenido de la ILP contraviene la CE -que incluye, entre otros, el principio de seguridad jurídica- y el Derecho europeo. Llama la atención, en primer lugar, la falta de un necesario fundamento constitucional que bien

podiera ser *a priori* el art. 149. 1. 23^a CE. La vaguedad de su disposición derogatoria, que pretende dejar sin efecto toda norma de igual o inferior rango que contravenga las escasas disposiciones de la misma, impide considerar las necesarias interrelaciones que su aprobación generaría con la Ley 42/2007, de Patrimonio natural y biodiversidad (LPNB), el Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA), la Ley 22/1988, de Costas (LC), la Ley 26/2007, de Responsabilidad ambiental (LRMA), la Ley orgánica 6/1985 del Poder judicial (LOPJ), la Ley 29/1998 de la Jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) o, entre otras, el propio Código Civil.

Ciertamente, el procedimiento de tramitación parlamentaria, en el curso del cual deberán emitirse varios informes, entre otros, el de los letrados de las Cortes, va a tener que enfrentar estas elementales cuestiones hermenéuticas y esperamos puedan ofrecer las respuestas que exigen las lagunas detectadas. Podría ser un resultado positivo que se aprovechara la ocasión que brinda el proceso parlamentario para introducir las reformas necesarias, reclamadas a voces por la doctrina jurídica -generalización de la acción popular en la LPNB y, entre otras, la reforma de la LJCA para contemplar pretensiones de condena- que permitan corregir la falta de efectividad del derecho ambiental.

Este sería sin duda un resultado muy positivo de la iniciativa que, como clamor de la sociedad civil, utiliza un instrumento válido en derecho para hacerse oír en todo el mundo, en todos los rincones y en el lugar donde reside la potestad legislativa del Estado. Como juristas debemos colaborar para impedir que una eventual enmienda a la totalidad o un posterior recurso ante el TC frustren tantas esperanzas.

Por ello, es nuestro deber advertir que la escasa, vaga, imprecisa e incompleta parte dispositiva de la norma no aporta, en su redacción actual, las necesarias reformas que requiere nuestro ordenamiento jurídico para avanzar en la efectiva conservación y restauración de la naturaleza. Un análisis pormenorizado de su articulado fundamenta nuestra actual opinión crítica.

3.2.2. El carácter meramente declarativo del reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca (art. 1)

La proposición se inaugura con una elocuente declaración de personalidad jurídica de la masa de agua y de su cuenca hidrológica. En el ámbito literario podríamos hablar de la personificación antropocéntrica como recurso que permite la identificación del lector con los eventos narrados. También de metáfora que permite justificar desde el punto de vista filosófico los derechos de la naturaleza como correlativos a los deberes, las obligaciones y las prohibiciones que el ordenamiento jurídico positivo establece y de cuyo cumplimiento deben velar todos los poderes públicos y la propia ciudadanía a través de la eventual acción popular.

Interesa destacar ahora, en relación con el contenido de este art. 1 que, cuando se declara la personalidad jurídica de un ente, se debe aclarar qué tipo de persona jurídica se está configurando. En concreto, se habrá de determinar si se trata de una persona jurídica de derecho privado a las que se refiere el CC y la legislación mercantil o si se trata de una persona jurídica de derecho público, un nuevo tipo de ente público que deberá adscribirse a una Administración territorial (estatal, autonómica o municipal).

En el ámbito privado, la persona jurídica es una ficción, un título de imputación de derechos y de obligaciones y también de responsabilidad, formada por personas físicas y, en ocasiones, con un patrimonio propio. Las personas jurídicas pueden, además, ser parte en procedimientos administrativos y procesos judiciales e incluso pueden incurrir, además de en responsabilidad civil y administrativa, ahora también en responsabilidad penal. En la Proposición no se contiene un estatuto o conjunto de derechos y deberes de esta persona jurídica más allá de los que les reconozca el ordenamiento jurídico a las entidades de esta naturaleza en el tráfico jurídico privado, de las obligaciones que derivan del ordenamiento jurídico y de las relaciones que, en su caso, entable con las AAPP. Como eventual entidad de derecho privado, no se alcanza a atisbar cuál sería la relación jurídica entre esta persona jurídica y el Mar Menor, bien de dominio público ex art. 132 CE mientras no se modifique el texto constitucional.

Por lo que se refiere a la personalidad jurídica pública, reconocida constitucionalmente de modo expreso exclusivamente a los municipios (art 140), a las provincias (art. 141) y a las eventuales CCAA que se crearan (art. 152 CE), y que también se reconoce implícitamente al Estado (especialmente a partir de los arts. 339, 340, 341 y 345 CC, al tratar del dominio público y privado, del art. 956 CC sobre la sucesión intestada del Estado, del art. 1923 CC en relación a la prelación de créditos en favor del Estado y en el artículo 1.903 relativo a la responsabilidad del Estado) el alcance de la personalidad es diverso y se integra por la atribución de competencias, potestades, obligaciones y responsabilidad, además de legitimación en el procedimiento administrativo y en los procesos judiciales, no teniendo sentido, en puridad, hablar de derechos de las AAPP como personas jurídico-públicas. Existe una variada tipología de personas jurídicas de derecho público y la futura Ley deberá elegir uno de los tipos preexistentes o, por el contrario, proceder a regular un tipo organizativo de nueva planta.

En este sentido, la proposición de Ley parece hablar, pues no lo aclara, de una personalidad jurídica abstracta del Mar Menor, que deja de ser víctima para ser sujeto inanimado. De dicha declaración sólo se deriva el reconocimiento de derechos que no se enumeran (veremos que se lleva a cabo una formulación vaga y genérica) y los cuales serán defendidos por cualquier persona física o jurídica como contempla el art. 6, sólo en sede judicial (sic), y en nombre de la verdadera parte procesal que se dice será el propio Mar Menor.

Esta suerte de acción popular singular (sólo para el Mar Menor) para, según la dicción del art. 6 de la proposición “hacer valer los derechos –que no se enumeran- y las prohibiciones –que no se contemplan- de esta ley a través de una acción presentada en el Tribunal correspondiente” choca de plano con la predicada generalidad de las leyes y la difícil justificación de las normas de caso único²⁹. En relación con ello, una mucho más ambiciosa propuesta para

²⁹ Vid. ARIÑO ORTIZ, G., “Leyes singulares, leyes de caso único”, *RAP* núm. 118, 1989. Como sostiene el autor, “para que no se produzca una quiebra del Estado de Derecho, lo que supondría una perversión de la ley, es preciso que las reglas de conducta en ella contenidas reúnan ciertas características o requisitos. Deben ser: — generales y sustantivas, no referidas a personas u objetos concretamente identificados; — conocidas y ciertas, de modo que sea posible a los ciudadanos predecir las decisiones de los Tribunales; — que respeten el principio de igualdad, de no discriminación; igualdad ante la ley y en la ley, sin trato discriminatorio; — que no prive a los destinatarios de la tutela judicial efectiva; — que, como

exigir ante los tribunales el cumplimiento del derecho ambiental sería reconocer en este ámbito ambiental, o al menos en la LPNB en relación con los EENNPP, la acción popular. No hace falta invocar derechos de un espacio natural sino el derecho subjetivo a un medio ambiente adecuado que deriva del art. 45 CE y que, en una actualizada interpretación, debería comprender la dimensión temporal y, por tanto, los derechos de las generaciones futuras, lo cual no implica negar que los individuos sean parte de la naturaleza.

Por otra parte, olvida la proposición de ley que el Ministerio Fiscal (MF) ostenta competencias relevantes para exigir la adopción de medidas en aplicación de la LRMA, encontrándose legitimado en los procedimientos administrativos que se deriven de la LRMA y ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por parte de la doctrina más especializada, también en relación con esta Ley, se ha propuesto la ampliación de su ámbito subjetivo, que se restringe a los interesados, a las ONG y a los propietarios de los terrenos donde se hubieran de acordar medidas y quienes sean legitimados por la normativa autonómica.

Y, en tercer lugar, algunas reflexiones sobre la naturaleza jurídica del Mar Menor que casan mal con la eventual naturaleza jurídica privada de la persona jurídica que se quiere crear. El Mar Menor, desde el punto de vista jurídico, que es lo que interesa en un Estado ecológico de Derecho, es un elemento integrante del dominio público natural ex art. 132 CE, y no va a dejar de serlo salvo que modifiquemos el texto constitucional. Además, constituye un elemento del medio ambiente, comprendido en el ámbito de aplicación del 45 CE y de los arts. 149. 1. 23ª y 148. 1. 9ª CE y es un espacio natural protegido con la categoría de paisaje protegido, al que resulta de aplicación la LPNB. Asimismo, es una ZEC, por lo que le resulta de aplicación su plan de gestión y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DH),

consecuencia, no tengan carácter retroactivo pleno; — que respete la separación de poderes (y funciones) constitucionalmente establecida. Todos estos requisitos del contenido de la ley son inmanentes al Estado de Derecho y se derivan de principios constitucionales consagrados en el artículo 9 (seguridad jurídica, irretroactividad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), artículo 14 (igualdad), artículo 24 (tutela efectiva de jueces y tribunales), artículo 25 (tipificación previa de toda infracción y sanción) caso de las leyes singulares la posición se invierte: hay que afirmar en principio su inconstitucionalidad, salvo justificación válida; y sólo será válida si: a) existen motivos o razones que justifiquen la desigualdad, y b) si aquéllos son acordes con el sistema de valores constitucionales (26). Se trata, en definitiva, de ver si las razones son de tal peso que pueden justificar la quiebra de un valor constitucional como es el de la generalidad-igualdad de la ley” (pp. 72-73).

además de toda la jurisprudencia del TJUE en aplicación e interpretación de la misma.

Todo este compendio de normas jurídicas, al que podrían añadirse otras, implica que el Mar Menor:

Primero. – Es un bien que integra el dominio público. Ello implica la titularidad, que no la propiedad, pública del mismo y la atribución de las competencias de conservación y defensa propias del dominio público a la AGE, entre ellas, la acción imprescriptible para exigir su restauración a cargo de los causantes de su deterioro.

Segundo. - Es un espacio natural protegido, de lo cual se derivan una serie de obligaciones de protección dirigidas a la CARM (que cuenta con unas potestades reconocidas estatutaria y legalmente) y la delimitación del contenido del derecho de propiedad privada de las personas físicas o jurídicas titulares de terrenos que se encuentren comprendidos, en su caso, dentro del perímetro del espacio natural o de su plan de ordenación.

Pues bien, el reconocimiento de la personalidad jurídica y de derechos a un bien de dominio público -operación inédita en el ordenamiento jurídico español y en los ordenamientos de nuestro entorno europeo-, nada añade a lo anterior, pues además de ser una retórica y romántica declaración, no sirve de nada si no se positiva una acción popular en las leyes reguladoras del dominio público natural para exigir su restauración o en la LPNB para exigir su conservación y protección.

3.2.3. Los derechos reconocidos (art. 2): la otra cara de los deberes ya existentes

El art. 2 de la proposición reconoce al Mar Menor y su Cuenca “los derechos a la protección, conservación, mantenimiento y en su caso restauración” a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños, además del “(...) derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente, que incluirá todas las características naturales del agua, las comunidades de organismos, el suelo y los subsistemas terrestres y acuáticos que forman parte de la Laguna del Mar Menor y su Cuenca”.

El contenido de este precepto constituye, en una suerte de pirueta conceptual, una declaración a la inversa de los deberes ya constitucionalizados por el art. 45 CE y contemplados por toda la normativa que deriva de este precepto constitucional. Se trata, en puridad, de deberes de conservación, protección, mantenimiento (de los que deberían derivar obligaciones positivas, en la terminología del TEDH y de los recientes litigios climáticos) y, en su caso, restauración que, además, no se concretan: ¿se restaurarán conforme a las disposiciones del Anexo III de la LRMA? ¿Se protegerán y conservarán en los términos que se deriven de su plan de gestión? En este orden de cosas, ya se ha propuesto la modificación de la LJCA (PEÑALVER I CABRÉ)³⁰.

Por otra parte, el “derecho a existir” parece que quiere referirse a la preservación de la integridad ecológica como cualidad de los espacios naturales en la línea de la Directiva Hábitats (DH). Un avance, en este sentido de preservar la indemnidad de la integridad ecológica del espacio, que supere una formulación tan genérica referida a la evolución natural, consistiría, como es sabido, en proponer la declaración del espacio como reserva natural, si desde la ciencia se estimara la figura más acorde a sus características. Mientras el Mar Menor mantenga la categoría de paisaje protegido no es real dicha intangibilidad predicable de las reservas. Por tanto, ese “derecho a existir” deberá determinar en qué términos se concreta, porque si es en los mismos términos que derivan de la normativa vigente conforme a la categoría de “paisaje protegido”, no estamos añadiendo nada, sino aceptando, retóricamente, que la figura de paisaje protegido es adecuada, cuando, a todas luces, este espacio natural y su zona de influencia debería ser declarado, bien parque natural –como por ejemplo Las Salinas de San Pedro-, blindándose de este modo su protección frente a desarrollos urbanísticos y agricultura intensiva, aprovechándose la prevalencia de los PORN sobre cualquier instrumento planificador, incluido el plan hidrológico, o bien como área marina protegida.

En relación con ello, se echa de menos que la parte dispositiva de la norma de caso único propuesta no dedique ningún precepto que delimite el ámbito

³⁰ PEÑALVER I CABRÉ, A. (2013), «Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos», RAP, núm. 190, 2013, pp. 109-154.

territorial de aplicación (o, en su caso, incorpore un anexo con la descripción incluso cartográfica del espacio al que se personifica). En efecto, se alude al Mar Menor y a su cuenca, pero carece de cartografía *ad hoc* y, en su defecto, de alguna remisión, por ejemplo, al ámbito territorial del paisaje protegido, de la ZEC, del plan de gestión ... La exposición de motivos se refiere a todo el ecosistema lagunar. En este orden de cosas, una propuesta que ya hemos sostenido pasaría por ampliar el perímetro de protección del espacio y el ámbito de aplicación del plan de gestión e incluso como hemos apuntado, o por declarar un área marina protegida que comprenda tierra y mar donde poder hacer realidad una gobernanza de áreas marinas³¹.

A la luz de lo anterior, pues, lamentamos que el art. 2 nada añada, sino que, más bien al contrario, por lo que diremos a continuación, la Proposición -que promete ser una norma de vanguardia, revolucionaria y avanzada-, presenta en este precepto un llamativo y proscrito carácter regresivo, al “perdonar” de plano a los causantes de la contaminación. Porque, en su art. 2, el correlativo deber de los derechos que pretende reconocer se atribuye exclusivamente “a los gobiernos (sic) y a los habitantes ribereños”. ¿De verdad se pretende que sean los habitantes ribereños, junto a los “gobiernos –serán las Administraciones públicas competentes, porque se confunde Gobierno y Administración- los que van a correr con los gastos de restauración? Debería decir a cargo de los responsables, porque esta Ley no puede desplazar el régimen de responsabilidad administrativa y penal y patrimonial de las AAPP (en este último caso, derivadas de la depreciación del valor de los bienes como

³¹ En la línea de la propuesta de gobernanza de áreas marinas protegidas desarrollada en el marco del Proyecto LIFE INTERMARES. *Vid.* <http://intemares.es/>.

El grupo de trabajo UMU-INTEMARES propuso una reforma normativa para garantizar que a los Planes de Gestión se les atribuya carácter determinante y prevalente. Así se evitaría que cualquier otro plan pudiera prevalecer sobre ellos, obligando además a modificar los planes existentes cuando sean contrarios al Plan de Gestión de las EMPs que se hayan podido aprobar con posterioridad. La modificación habría que hacerla en la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad o en la Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino. Se trataría, en suma, de dar el mismo carácter de los PORN a los planes de gestión de AMPs. Se propuso asimismo una reforma normativa para predeterminar en la normativa básica estatal el instrumento jurídico de aprobación de los Planes de Gestión de los EMPs, estableciendo lo que se denomina una “reserva de Administración”. De este modo, si los aprueba el Estado se hará por Real Decreto y si son las CCAA, por Decreto. Se propone establecer fases obligatorias en el procedimiento de elaboración de los Planes de Gestión de los EMPs, como sucede con los PORN en la LPNB. De este modo se blinda la participación e información pública en la elaboración y se permite el control jurisdiccional del mismo. La modificación habría que hacerla en la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad o en la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino.

consecuencia del deterioro consentido de la laguna). Este precepto choca, de plano, con el principio “quien contamina paga” y contraviene en consecuencia el derecho europeo (TFUE y DRMA) y el art. 45.3 CE, que es el fundamento de la responsabilidad ambiental derivada de la contravención de los deberes –no del atentado a futuribles derechos de entidades naturales, en la terminología de la proposición- y del derecho subjetivo al medio ambiente de las personas ex art. 45.1 y 2 CE.

3.2.4. La imprecisión de su contenido organizativo (art.3)

El art. 3 de la ILP, según su dicción literal, y prescindiendo absolutamente de la referencia a los órganos administrativos que ya existen derivados de la normativa vigente y a las propuestas de reforma normativa que podrían sostenerse para avanzar en la gobernanza de las áreas marinas protegidas³², crea tres “figuras” que imaginamos se añaden a todos los órganos administrativos y comités y comisiones que han proliferado constantemente en los últimos años:

En primer lugar, la denominada “Tutoría y representación legal de la Laguna”, que se ha de ejercer a través de un representante de las Administraciones Públicas que intervienen en este ámbito y un representante de los ciudadanos de los municipios ribereños; en segundo lugar, la “Comisión de seguimiento” (los guardianes o guardianas de la Laguna del Mar Menor); y, en tercer lugar, el “Comité Científico”, que asistirá a la Tutoría y a la Comisión, del que formará parte una representación independiente de científicos y expertos de las universidades y centros de investigación, tanto a nivel regional como nacional e internacional.

Respecto a la primera figura propuesta, la tutoría sobre la laguna antropologizada, si se trata de un órgano administrativo, habrá que precisar si es estatal, autonómico o local, esto es, en qué Administración se integra o adscribe. Por otro lado, no se le atribuyen competencias ni facultades. Imaginamos que se trata más bien del representante legal de la “persona jurídica” que pretende crear la Ley. En cuanto a su composición, el precepto resulta impreciso y parece establecer una composición público-privada,

³² Vid. *supra* referencia al Proyecto INTERMARES.

estando integrado por un representante de las AAPP “que intervienen en este ámbito” (sic), que parece que quiere decir con competencias sobre la laguna, el cual no se establece cómo se elige (¿será un tutor estatal, autonómico, local?). Lo mismo cabe decir de la ciudadanía que reside en los municipios ribereños: ¿Cómo se eligen? ¿Cómo se garantiza una verdadera participación si no se establece democráticamente su elección ni la duración de su mandato? Son carencias importantes que casan mal con el carácter de Estado democrático que garantiza nuestra CE.

Si lo que se busca es crear un ente público de gestión participativa (¿o acaso un ente corporativo de base privada, pero con atribución legal del ejercicio de potestades administrativas? ...), este encajaría en el art. 21. 3 de la LRJSP, así como un órgano de gestión integrado en el caso de EMPs integrados (“en la composición de los órganos colegiados podrán participar, cuando así se determine, organizaciones representativas de intereses sociales, así como otros miembros que se designen por las especiales condiciones de experiencia o conocimientos que concurran en ellos, en atención a la naturaleza de las funciones asignadas a tales órganos”). En el ámbito autonómico, las leyes autonómicas de régimen jurídico y organización contemplan lo anterior en similares términos.

Se ha de tener presente que estos órganos colegiados pueden tener competencias decisoras, pueden participar en la elaboración del Plan de Gestión del espacio (ya aprobado) y en sus revisiones, pero deberán elevar la propuesta de plan a un órgano con competencia normativa, es decir, que tenga atribuida expresamente la potestad reglamentaria, que será el competente para aprobarlo.

Destaca, además, que no se atribuyan competencias ni a este ni al resto de figuras que crea la ILP, pues los tres, sin distinción, se encargarán de la representación y “gobernanza” de la laguna y de su cuenca.

En relación con la Comisión de seguimiento (los guardianes o guardianas de la Laguna del Mar Menor) también desconocemos cuál será su naturaleza, composición, competencias y formas de elección de sus miembros, así como duración de sus mandatos.

En fin, en tercer lugar, se contempla el Comité Científico, que asistirá a la Tutoría y a la Comisión, del cual formará parte una comisión independiente de científicos y expertos, las universidades y los centros de investigación, a nivel regional, nacional e internacional. Parece que algo ha quedado en el tintero pues si la comisión independiente forma parte del Comité, entendemos que no se identifica con él, y en consecuencia habrá otros miembros del comité (no expertos independientes) a los que no se refiere el precepto que no sabemos qué requisitos deberán cumplir ni cómo serán elegidos. Tampoco se precisa el número de miembros de este Comité, ni la competencia para su elección, ni quién elegirá a las Universidades y los centros de investigación que lo conformarán, entre otros extremos omitidos, por lo que de nuevo se trata de una disposición vaga en su contenido e impropia de un Estado de Derecho.

3.2.5. ¿Aplicación efectiva y aplicabilidad directa? Acción popular para denunciar la vulneración de los derechos reconocidos y “garantizados” por esta ley

El art. 4 incurre en varios errores conceptuales que deben ser también puestos de manifiesto. Por una parte, se confunde la efectividad del derecho con la aplicabilidad directa de las normas. Dispone el precepto que “En cuanto a la aplicación efectiva de esta ley, sus disposiciones serán directamente aplicables”. Nada nuevo bajo el sol, pues toda norma jurídica es directamente aplicable. No lo fueron, en sus inicios, las Directivas comunitarias, que requerían su transposición al ordenamiento interno, característica de este tipo de normas de derecho derivado, como es sobradamente conocido, relativizada por la doctrina del TJUE sobre aplicabilidad directa de directivas no transpuestas o defectuosamente transpuestas. Como apunte, y para aclarar esta incongruencia, debe señalarse que uno de los problemas del derecho ambiental es su falta de efectividad, y desde luego ello no deriva de que las normas no sean directamente aplicables, sino de la inaplicación de las mismas que es algo distinto. El precepto añade que *“Toda conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados por esta ley, por cualquier autoridad, entidad de derecho privado, persona física o persona jurídica, generará responsabilidad penal, civil, ambiental y administrativa, y será perseguida y*

sancionada de conformidad con las normas penales, civiles, ambientales y administrativas en sus jurisdicciones correspondientes”.

Esta disposición, en su tono sancionador omnicompreensivo, contraviene el elemental principio de tipicidad constitucionalmente garantizado y, a la postre, detrás de su retórica, no añade nada que no esté ya contemplado en el ordenamiento jurídico vigente (CP, TRLA, LC, LPNB y LRMA), que regulan obligaciones -y no derechos- y de cuya acción u omisión derivará la comisión de infracciones y delitos o la causación de daños proscritos por el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, la correspondiente responsabilidad penal y/o administrativa y las correspondientes obligaciones de cumplimiento de medidas de prevención, evitación y reparación, así como de restauración en los términos de la LPNB, LA, LC y LRMA.

En relación con el sujeto activo de estas conductas que la ILP no tipifica como infracciones o delitos (carece del rango de orgánica así que en cualquier caso le está vedada dicha tipificación), éstos se enumeran en bloque: *por cualquier autoridad pública, entidad de derecho privado, persona física o persona jurídica*. Se desconoce, pues, que en función del tipo de delito o de infracción administrativa, tanto el CP como las leyes administrativas regulan los posibles sujetos responsables (personas físicas o jurídicas, autoridades, funcionarios o demás personal al servicio de las AAPP, personas jurídicas e incluso AAPP).

Además, no toda conducta “que vulnere los derechos reconocidos por esta Ley” generará todas estas responsabilidades. También es conocido que el principio *non bis in ídem* impedirá que así sea, aunque lo normal es que sí puedan concurrir las obligaciones de restauración (de naturaleza no sancionadora, tal y como estima el TS³³), independientes del resultado del procedimiento administrativo sancionador que puede haber terminado por caducidad, o que puede no haberse iniciado como consecuencia de la prescripción de la infracción, tema que sí que es importante y cuya reforma solucionaría muchos de los problemas de la falta de efectividad del derecho ambiental y de conservación y protección del dominio público natural.

³³ STS, de 24 de julio de 2003 (rec. 71/2002).

Una cuestión más. Desconocemos a qué responsabilidad se refiere el precepto cuando habla de responsabilidad ambiental. Parece obviarse que la LRMA no es una Ley de responsables, pues no se declaran responsables conforme a ella, sino que se trata de una Ley que ampara la adopción de medidas y en la que sostener la obligación de sufragar los costes del daño que no se han conseguido reparar en aplicación de otras normas estatales³⁴.

También habla el precepto de los derechos garantizados por esta Ley (a la conservación, a la protección y a la restauración, así como a la existencia). Bien, a ello hay que apostillar que la garantía de los derechos, cuando existen, deriva de nuestro Estado de derecho, no de esta Ley ni de otra, sino señaladamente del principio de legalidad y del sometimiento de la Administración pública a Derecho.

En relación con el inciso final “en sus jurisdicciones correspondientes”, como si toda la defensa del ambiente tuviera que judicializarse, desconoce la vía administrativa previa a la judicial en aplicación del derecho sancionador y de la LRMA.

3.2.6. Sobre la invalidez de actos (¿administrativos?) y actuaciones (art. 5)

El art. 5 de la proposición de Ley establece expresamente que *“Cualquier acto o actuación de cualquiera de las administraciones públicas que vulnere las disposiciones contenidas en la presente ley se considerará inválido y, será revisado en la vía administrativa o judicial”*.

Parece que el precepto quiere referirse a la nulidad de los actos administrativos regulada en el art. 47 LPAC, cuyo apartado g) establece con carácter básico las causas de nulidad de los actos administrativos, nulidad que deberá alegarse en el recurso administrativo correspondiente o fundamentar, en su caso, una revisión de oficio.

Y un apunte más en relación con este precepto. ¿Quiere referirse a las actuaciones consideradas “vía de hecho”? Habría sido más progresivo proponer la reforma de la LJCA en este punto, porque estas vías de hecho, en ocasiones, se corresponden con conductas omisivas y dicha Ley jurisdiccional

³⁴ STS 205/2020, de 17 de febrero de 2020.

no se refiere a ellas, por lo que nos es posible sostener una pretensión de condena de hacer en esta sede. Recuérdese, en este sentido, que el art. 29 de la LJCA limita las pretensiones que pueden sostenerse ante los Tribunales frente a la inactividad administrativa, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos. Así, salvo en el caso de inejecución de un acto administrativo firme (arts. 29.2 y 32.1 LJCA) o en relación con una vía de hecho (art. 32.2 LJCA), el juez no puede ordenar una actuación material o su cese.

3.2.7. La introducción de la acción popular a través de una Ley de caso único (art. 6)

El art. 6 establece que en cuanto a la exigibilidad *“Cualquier persona física o jurídica está legitimada a la defensa del ecosistema del Mar Menor, y puede hacer valer los derechos y las prohibiciones de esta ley a través de una acción presentada en el Tribunal correspondiente”*. Dicha acción judicial se presentará en nombre del ecosistema del Mar Menor como la verdadera parte interesada.

La persona que ejercite dicha acción y que vea estimada su pretensión tendrá derecho a recuperar todo el coste del litigio emprendido, salvo temeridad o mala fe, incluidos, entre otros, los honorarios de abogados, procuradores, peritos y testigos, y estará eximido de las costas procesales y de las fianzas en materia de medidas cautelares.

Este precepto parece que quiere reconocer la acción popular en defensa de intereses colectivos (además de operar otras reformas procesales) sólo para la defensa de este espacio natural y sólo en relación con las prohibiciones de esta ley, sobre las que reiteramos guarda silencio, pues no atisbamos obligación alguna en su articulado.

3.2. Conclusiones: deficiencias de su actual redacción

La ILP que pretende reconocer personalidad jurídica y derechos a un espacio natural degradado, como es el caso del Mar Menor, como herramienta inédita en Europa para avanzar en la protección ambiental, contiene en su redacción actual graves defectos y deficiencias. En nuestra opinión, y siguiendo a PRIEUR, creemos que bastaría que el ordenamiento jurídico ambiental vigente se aplicara de manera efectiva para que se pudiera percibir una evidente

mejorara en los resultados proteccionistas que, por ahora, se echan de menos en casi todas las áreas de aplicación. Además, la generalización de la acción popular en la LPNB como garantía de participación ciudadana frente a la inacción de los poderes frente a los daños ambientales, y en la LCCTE, para garantizar la participación ciudadana frente a los riesgos climáticos, dotaría a la ciudadanía de un instrumento verdaderamente poderoso para lograr la efectiva protección y conservación de la biodiversidad amenazada.

En síntesis, algunas de las deficiencias detectadas en la ILP en su redacción actual, además de la problemática que deriva del reconocimiento de la acción popular y otras reformas de índole procesal en una ley de caso único, consisten en las siguientes:

- Falta de delimitación física y geográfica de la persona jurídica que se crea
- Falta de determinación del título competencial que se ejerce con su aprobación. En función del mismo, delimitar cómo queda afectado el reparto competencial definido por el bloque de la constitucionalidad.
- Falta de definición de la naturaleza jurídica del ente creado. En función de dicha precisión debería definirse su estatuto jurídico.
- Falta de determinación de las normas afectadas por su aprobación y, en su caso, derogaciones expresas de aquellos preceptos que resultan contrarios a sus determinaciones (una suerte de memoria de impacto normativo).
- Falta de regulación de los procedimientos de nombramiento, designación o elección, de sus órganos de representación y de gestión de la nueva personificación prevista y determinación de sus facultades, aclarando si se trata del ejercicio de verdaderas potestades administrativas en cuyo caso resulta necesario igualmente delimitar la posible concurrencia con las potestades que, sobre dicho espacio, ejercen de acuerdo con la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la legislación básica de régimen local y las Leyes de Aguas y de Costas otras Administraciones Públicas dotadas igualmente de plena personalidad jurídica.

3.4. Bibliografía

AGUILERA VÁQUÉS, M., “El derecho a un ambiente sano en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos” en ESTAPÁ SAURA, J., RODRÍGUEZ PALOP, M. E., (Ed.), *Derechos Emergentes. Desarrollo y medio ambiente*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2014.

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., El continuo “coser y descoser” de la legislación procedimental ambiental de la Región de Murcia, *Actualidad Jurídica Ambiental*, Núm. 84 (noviembre), 2018.

----- (2020), “A la sombra de la pandemia: la crisis climática como telón de fondo de las transformaciones actuales del derecho ambiental”, en TORRE SCHAUB, M. y SORO MATEO, B. (dirs), ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (coord.), *Litigios climáticos y Justicia: luces y sombras*, Laborum, Murcia, 2020.

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., SORO MATEO, B., PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., “Región de Murcia: otra nueva (y decepcionante) vuelta de tuerca normativa en el proceso de degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* por GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., NOGUEIRA LÓPEZ, A., 2020.

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., SORO MATEO, B., “Las modificaciones normativas regresivas y alguna relevante victoria ambiental en sede judicial en la comunidad autónoma de la Región de Murcia”, *Observatorio de políticas ambientales 2021*, coord. por GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., NOGUEIRA LÓPEZ, A., 2021,

ARIÑO ORTIZ, G., “Leyes singulares, leyes de caso único”, *RAP* núm. 118, 1989

BORRÁS PENTINAT, S., “Los litigios climáticos: entre la tutela climática y la fiscalización de las responsabilidades por daños ambientales” en GILES CARNERO, R. (coord.), *Cambio Climático, Energía Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*, Pamplona, ed. Aranzadi, 2012.

DE PRADA GARCÍA, A., “Derechos humanos y derechos de la naturaleza: el individuo y la Pachamana”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Número 27 (2013),

PEÑALVER I CABRÉ, ALEX (2013): «Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos», RAP, núm. 190, 2013.

PRIEUR, M. (2019), “Que faut-il faire pour l’Amazonie”, *Revue juridique de l’environnement*, 2019/4, vol. 44.

PEÑALVER I CABRÉ, ALEX (2013): «Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos», RAP, núm. 190, 2013.

RUIZ PRIETO, M., “Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la Sentencia alemana del Cambio climático y su doctrina” *REALA*, núm. 17, 2022.

SORO MATEO, B., Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor, Observatorio de políticas ambientales 2017, LÓPEZ RAMÓN, F., 2017.

----- “Nuevos retos del derecho ambiental desde la perspectiva del bioderecho: especial referencia a los derechos de los animales y de las futuras generaciones”, *Via Iuris*, núm. 13 (julio-diciembre), 2013.

----- “Reflexiones en torno a los derechos de las futuras generaciones”, *Questioni di inizio vita: Italia e Spagna : esperienze in dialogo* coord. por LORENZO CHIEFFI, JOSÉ RAMÓN SALCEDO HERNÁNDEZ, Mimesis, 2015.

----- “Responsabilidad pública, vulnerabilidad y litigios climáticos, Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 2341-2135, núm. 54, Zaragoza, 2019.

SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., PÉREZ DE LOS COBOS, E., Murcia: Avances normativos para la protección del Mar Menor, Observatorio de políticas ambientales 2018. LÓPEZ RAMÓN, F., 2018.

TASSIN WALLACE, “Derechos de la Naturaleza (en relación con el derecho a la naturaleza)”, *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 22 (2022).

VICENTE GIMÉNEZ, T., “De la justicia climática a la justicia ecológica: los derechos de la naturaleza”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, núm. 2, 2020.