

El encaje jurídico-constitucional de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca¹

The legal-constitutional fit of the Mar Menor and its basin's legal personality

PEDRO GARCÍA GUIJARRO

Personal Científico e Investigador
Universidad de Extremadura
pedrogarcia@unex.es

DOI: <https://doi.org/10.7203/cc.4.28020>

Fecha de recepción: 25/09/2023

Fecha de aceptación: 11/10/2023

Resumen

La Ley 19/2022, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, es la norma más innovadora en materia de protección medioambiental incorporada en nuestro ordenamiento hasta el momento. Con ella, se pretende avanzar en las garantías tuitivas del ecosistema del Mar Menor, por medio de nuevos instrumentos normativos informados por criterios ecocéntricos. En consecuencia, se plantea una transformación del paradigma jurídico-relacional con la naturaleza, superándose las perspectivas antropocéntricas y desarrollando los principios de la justicia ecológica ecocéntrica. Ello puede implicar la confrontación entre la nueva ley y el ordenamiento jurídico previo, así como con la jurisprudencia sostenida por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este artículo estudiamos el marco normativo y jurisprudencial en que se inserta la Ley 19/2022 para, a continuación, acometer un análisis crítico de la norma, planteando las numerosas problemáticas jurídicas identificadas.

Palabras clave

Mar Menor, Personalidad jurídica, Instrumentos de protección medioambiental, Paradigma ecocéntrico, Derechos de la Naturaleza.

Abstract

Law 19/2022, for the recognition of legal personality to the Mar Menor lagoon and its basin, is the most innovative legal norm in terms of environmental protection incorporated into our legal system so far. With it, it is intended to advance in the tuitive guarantees of the Mar Menor ecosystem, through new regulatory instruments informed by ecocentric criteria. Consequently, a transformation of the legal-relational paradigm with nature is proposed, overcoming anthropocentric perspectives and developing the principles of ecocentric ecological justice. This may involve confrontation between the new law and the previous legal order, as well as with the jurisprudence upheld by the Constitutional Court and the European Court of Human Rights. In this article we study the regulatory and jurisprudential framework in which Law 19/2022 is inserted and then undertake a critical analysis of the norm, raising the numerous legal problems identified.

Keywords

Mar Menor, Legal personality, Environmental protection instruments, Ecocentric paradigm, Rights of Nature.

¹ Este artículo, redactado en diciembre de 2022, fue presentado al XX Certamen Universitario "Arquímedes", habiéndose así retrasado su publicación hasta la concesión de premios en agosto de 2023. Esta versión cuenta con actualizaciones basadas en la bibliografía aparecida durante este periodo.

Sumario

I. Introducción. II. Estudio del marco normativo. 1. Protección del medio ambiente en la Constitución Española. 1.1. Artículo 45 CE. 1.2. Artículos 132.1 y 2 CE. 1.3. Artículo 149.1. 23ª CE en relación con el artículo 148.1.9ª CE. 2. Normas jurídicas medioambientales de ámbito estatal y autonómico. III. Análisis jurisprudencial. 1. Jurisprudencia del TEDH. 1.1. STEDH López Ostra c. España. 1.2. STEDH Taskin y otros c. Turquía. 2. Jurisprudencia del TC; IV. Estudio crítico de la ley 19/2022. 1. Estructura. 2. Declaración de personalidad jurídica. 3. Derechos reconocidos al Mar Menor. 4. Persecución de conductas contrarias a la Ley 19/2022. 5. Obligaciones de las AAPP. V. Conclusiones. *Bibliografía.*

I. Introducción

La degradación ecológica del Mar Menor, la mayor laguna mediterránea costera salina de Europa, se ha gestado progresivamente con el paso de las décadas a medida que aumentaba el ritmo de la actividad económica en la zona, extendiéndose con ella los impactos negativos sobre el equilibrio ecológico lagunar. En esta línea, tanto el activismo social en defensa del Mar Menor, como las respuestas institucionales a los problemas que se presentaban en su seno han ido adquiriendo una larga trayectoria de participación y desarrollo, y así se ha comprobado a través de la promulgación de normas y del diseño de políticas públicas cuyo objetivo era revertir la degradación ecológica de la laguna. Sin embargo, tales medidas han sido hasta el momento ineficaces. Una ineficacia que responde a la conocida como "crisis del derecho medioambiental", resultado de "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 ..." (Álvarez y Soro, 2022: 9).

La combinación de la debacle medioambiental del ecosistema, junto a la incapacidad de los poderes públicos de revertirla, suscitaron una preocupación social cada vez más presente entre la población murciana. Ello llevó al "movimiento en defensa del Mar Menor" a plantear como solución el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna. Dicha propuesta se articuló por medio de una iniciativa legislativa popular, cuya aprobación definitiva por el Senado el 21 de septiembre de 2021 supuso un hito, en términos jurídicos, para el activismo ecológico. En este sentido, la iniciativa legislativa popular, positivizada como la Ley 19/2022, introduce en nuestro ordenamiento jurídico una regulación muy escueta, pero de calado y significación suficientes como para modificar el paradigma jurídico-relacional entre el ser humano y la naturaleza.

Estos efectos son el resultado de la incorporación a la ley de una perspectiva ecocéntrica², es decir, una visión integral de las medidas protectoras de los ecosistemas fundamentada en valores, criterios y principios que priorizan los intereses y necesidades ecológicos sobre los humanos, entendiendo que ambos deben encontrar un equilibrio por razones éticas y pragmáticas (Martínez, 2019: 42-44): las éticas se sintetizan en la posibilidad de desmercantilizar nuestra concepción de la naturaleza y de dotarla de un valor ontológicamente autónomo al del ser humano, de tal forma que abandone su posición como mero objeto susceptible de explotación; las pragmáticas se erigen en torno a la utilidad para las propias generaciones futuras de salvaguardar el equilibrio ecosistémico, con vistas a mitigar anticipadamente las amenazas ecológicas asociadas al cambio climático.

Esta perspectiva ecocéntrica, por otra parte, ya cuenta con una profusa aplicación práctica en otros países³, fuera del continente europeo. Algunos ejemplos de dicha aplicación son la constitucionalización de los derechos de la naturaleza en la Constitución ecuatoriana de 2008 (artículos 71-74)⁴ y el reconocimiento de personalidad jurídica a los ríos Ganges, Atrato y Whanganui, a los glaciares Gangotri y Yamunotri, y al espacio geográfico de Te Urewera.

Entendemos que la incorporación de una ley ecocéntrica en un ordenamiento jurídico antropocéntrico, mediante el que se objetiviza a la naturaleza frente al sujeto humano (Storini y Quizhpe, 2019: 49-55), suscita multitud de desajustes y contraposiciones con las normas y la jurisprudencia constitucional vigente en España, originando conflictos constitucionales de interés doctrinal. Así, el objetivo de la presente investigación será la identificación y el estudio de estos conflictos, con el fin de plantear las posibles consecuencias constitucionales derivadas de su desarrollo, aquellas que determinarán el encaje jurídico-constitucional de la ley y sobre las que, probablemente, girará el debate entre los académicos y entre los propios magistrados del Tribunal Constitucional (en adelante TC).

II. Estudio del marco normativo

La Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca es uno de los más recientes instrumentos normativos integrados en el ordenamiento jurídico español, con el fin de garantizar la protección y restauración de este ecosistema murciano. No obstante, con anterioridad a esta ley ya existían normas que perseguían dicha finalidad. De este modo, nos centraremos en examinar cuáles han sido estas normas, en particular aquellas que guarden alguna relación sustancial con la problemática del Mar Menor y con la nueva ley. En este sentido, realizaremos nuestra exposición con base en

-
- 2 Las primeras propuestas teóricas que plantean la alternativa ecocéntrica y el reconocimiento de la personalidad jurídica de ecosistemas pueden encontrarse en las obras de: Stone (1972), donde se analizan ya las perspectivas legal-operacionales y socio-físicas de los derechos "de" la naturaleza; o de Nash (1989), mediante la que se reconstruye la historia de las relaciones jurídicas, sociales y filosóficas entre el ser humano y la naturaleza, sugiriendo una aproximación ecocéntrica sobre esta última que extienda la estructura de garantía de los derechos al sujeto "naturaleza".
 - 3 Un acertado y útil estudio comparado sobre las más reseñables manifestaciones prácticas de la perspectiva ecocéntrica, así como de la personalidad jurídica de los ecosistemas, puede encontrarse en Bachmann y Navarro (2021).
 - 4 Esta fue la primera ocasión en que una Constitución reconocía a la naturaleza como sujeto de derechos, en este caso como parte del proyecto ecuatoriano del "buen vivir".

el siguiente orden: articulado constitucional, leyes estatales y, finalmente, leyes y decretos vigentes en la Región de Murcia.

1. Protección del medio ambiente en la Constitución Española

1.1. Artículo 45 CE

El artículo 45 de la Constitución Española (en adelante CE) está ubicado en el Capítulo Tercero del Título I de la CE, por lo que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado es un principio rector de la política social y económica, no un derecho fundamental. Ello supone que este artículo no está sujeto a las garantías reforzadas del artículo 53.1 y 2 CE. Sin embargo, en virtud del artículo 53.3 CE su reconocimiento, respeto y protección deben informar la actuación de los poderes del Estado, además de que el derecho podrá ser justiciable como derecho de configuración legal de acuerdo con lo que sus normas de desarrollo establezcan (López, 1991: 178-183).

En cuanto a su contenido, la lectura del artículo y su condición de principio rector de la política social y económica nos indican que estamos ante un precepto de eficacia limitada, dado que las consecuencias jurídicas que del mismo se desprenden son escasas. Así, el apartado 1º reconoce el derecho que se trata de garantizar, mientras que el apartado 2º exige al Estado velar por la utilización racional de los recursos naturales con dos fines determinados: proteger y mejorar la calidad de la vida de las personas y restaurar el medio ambiente. No obstante, la acción de velar implica vigilancia, sin exigirse una actividad proactiva a los poderes públicos.

Desde la ratificación de la CE han existido multitud de normas estatales y autonómicas que pretendían garantizar la utilización racional de recursos naturales. Estas obedecían al supuesto fin de revertir el impacto medioambiental provocado por el desarrollo económico, así como de evitar sus efectos perjudiciales para la calidad de vida de las personas. Dichas normas también han sido aplicadas al caso del Mar Menor. Empero, debe tenerse en cuenta que el artículo 45 CE no incorpora ninguna obligación constitucional taxativa para los poderes públicos. En consecuencia, llegado el momento de establecer un equilibrio entre los "intereses económicos" y la "protección del medio ambiente", los poderes públicos han podido decantarse por los primeros, sin intervenir activamente al no hallarse impelidos por ninguna obligación constitucional taxativa.

A continuación, el apartado 3º promueve la persecución por medio de sanciones penales o administrativas de quien vulnere el contenido del apartado 2º, y establece la obligación de reparar el daño causado. Este precepto ha sido utilizado para introducir regímenes sancionadores administrativos en normas medioambientales y delitos de igual naturaleza en el Código Penal (en adelante CP). El objetivo de dichas sanciones ha sido perseguir a las personas físicas, jurídicas y administraciones públicas (en adelante AAPP) que contrarían el derecho medioambiental. Sin embargo, una lectura detenida del apartado 2º indica que la única obligación constitucional incorporada se dirige exclusivamente a los poderes públicos, y no al resto de personas físicas o jurídicas.

Tras este análisis, entendemos que el derecho a disfrutar del ecosistema del Mar Menor en condiciones saludables depende mayoritariamente, para su ejercicio efectivo, del voluntarismo político y jurisprudencial. En el primer caso, a razón de las normas que emanen contingentemente del poder legislativo o del ejecutivo, filtradas por el criterio de oportunidad política. En el segundo caso, con base en las interpretaciones que el TC y el Tribunal Supremo realicen de la

CE y del resto del ordenamiento jurídico, extendiendo en mayor o menor medida la efectividad del principio rector.

No obstante, consideramos que existe una interdependencia sustantiva que subyace a los derechos fundamentales y a los derechos sociales (Pisarello, 2007: 40), entre los que se encuentra el derecho a un medio ambiente saludable, de tal forma que no puede entenderse plenamente garantizado el derecho a la vida, a la inviolabilidad del domicilio o a la vida familiar y privada si el medio ambiente en que esos derechos se desarrollan está degradado. Por consiguiente, el derecho a un medio ambiente saludable debería informar preceptiva y no voluntaristamente las decisiones de los poderes del Estado. Así lo interpreta también la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) y, en parte, la del TC, como estudiaremos más adelante.

1.2. Artículos 132.1 y 2 CE

La regulación desarrollada por los artículos 45 y 132 CE resulta complementaria, ya que este último establece la demanialización (reserva de dominio público de determinados bienes) como instrumento de defensa y restauración del medio ambiente. Así se observa ya en la STC 227/1988, donde el TC afirma que "a la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio [...] subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución" (STC 227/1988, FJ 14º). Dicha jurisprudencia es acorde con el criterio de la STC 233/2015, cuando establece que "entre las diversas interpretaciones posibles del art. 132 CE, debemos respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato del art. 45 CE..."

Observamos en el apartado 1º cómo se busca otorgar las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad a los bienes de dominio público. Entendemos que el objetivo particular de este precepto no es otro que sustraer del tráfico jurídico privado al bien reconocido como tal, "protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico privado" (STC 227/1988, FJ 14º). El apartado 2º marca la vinculación de este tipo de bienes con los recursos naturales y los ecosistemas. De esta forma, el artículo 132.1 y 2 CE establece el primer mecanismo público y antropocéntrico (por su vinculación con la satisfacción de necesidades colectivas) para proteger el medio ambiente: la demanialización de los ecosistemas.

1.3. Artículo 149.1.23ª CE en relación con el artículo 148.1.9ª CE

Por un lado, el artículo 149.1.23ª CE concede al Estado la competencia en legislación básica sobre protección del medio ambiente, permitiendo a las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) ampliarla mediante normas adicionales. Por otro lado, el artículo 148.1.9ª CE otorga a las CCAA la competencia de gestión en materia de protección del medio ambiente.

El TC se ha ocupado de resolver la posible confusión competencial. La STC 118/2017 determina el contenido y alcance de las competencias del Estado y de las CCAA, de tal forma que la legislación básica estatal no puede ser tan detallada como para no permitir "desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas" (STC 102/1995, FJ 8º). Además, la legislación básica es una legislación de mínimos, lo que implica que debe permitir a las CCAA el establecimiento de

niveles de protección más elevados (STC 118/2017, FJ 5º). Asimismo, considera el TC que la competencia estatal en medio ambiente tiene un efecto transversal en todas las "competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas" con las que guarde relación la materia medioambiental (STC 118/2017, FJ 5º). Finalmente, se interpreta como necesario que "el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente" (STC 109/2017, FJ 2º), a resultas del alcance internacional que tiene su regulación.

A raíz del análisis anterior hemos de preguntarnos hasta qué punto el reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor, un parque regional cuya conservación es competencia de la Región de Murcia (art. 10.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia), podría considerarse un abuso o extralimitación en el ámbito de competencias del Estado. Es decir, ¿supera el ámbito de la legislación básica el reconocimiento de la personalidad jurídica a un ecosistema autonómico concreto?

Ambas cuestiones deben plantearse teniendo en cuenta que el reconocimiento de personalidad conlleva la asunción de derechos, lo cual supera el nivel de protección que hasta entonces se había dado al Mar Menor, tanto en las garantías ofrecidas por leyes procedentes del nivel estatal como del autonómico. Dicho esto, parecería lógico admitir que la nueva norma va más allá del contenido que toda legislación básica debería prescribir.

2. Normas jurídicas medioambientales de ámbito estatal y autonómico

Junto a los preceptos constitucionales analizados *supra*, numerosas normas medioambientales estatales y autonómicas se han incorporado al ordenamiento jurídico en las últimas décadas. A continuación, expondremos una sucinta relación de aquellas que mayor afectación presentan en lo tocante a la problemática ecológica del Mar Menor, sin adentrarnos excesivamente en su contenido para no desbordar el formato de este artículo.

Por un lado, de entre las normas de ámbito estatal destacamos las siguientes: Ley 22/1988 de Costas, Ley de Aguas 1/2001, Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental, Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, Real Decreto 47/2022 sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, y el CP en sus artículos 325, 326, 327 y 330.

Por otro lado, las normas autonómicas vigentes en la Región de Murcia con incidencia relevante en la tarea protectora del Mar Menor son más escasas. En particular, resultan esenciales la Ley 4/1992 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, la Ley 7/1995 de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial, y la Ley 3/2020⁵ de recuperación y protección del Mar Menor.

Todas estas normas tratan de regular instrumentos garantistas desde el paradigma antropocéntrico. Estos instrumentos pueden aplicarse específicamente para combatir las causas de la degradación ecológica del Mar Menor. Para identificar a estas últimas, utilizamos el Informe integral sobre el estado ecológico

5 Para un análisis detallado sobre esta última ley, de especial relevancia al tratarse del principal instrumento normativo autonómico de protección del Mar Menor, ver Durá Alemañ (2020: 179-189).

del Mar Menor (apartados 1.5, 2.1 y 2.2), de 13 de febrero de 2017, cuya autoría corresponde al Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor. De acuerdo con este, las causas sobre las que se debe incidir son: el incremento de los desarrollos urbanísticos y turísticos; las actividades náuticas; los impactos derivados de las antiguas explotaciones mineras; el vertido de aguas contaminadas con fosfatos, nitratos y residuos de estaciones desaladoras; la expansión del regadío y la ocupación ilegal de tierras con fines agrícolas (Vicente y Salazar, 2022: 12).

Los instrumentos garantistas desarrollados por estas normas han sido generalmente de carácter administrativista o penalista, lo que los distingue de los instrumentos incorporados en la nueva Ley 19/2022. En primer lugar, se han previsto procedimientos de participación ciudadana, sistemas de concesión de autorizaciones, programas y técnicas para la realización de evaluaciones de impacto ambiental, así como obligaciones de seguimiento y elaboración de informes sobre el estado de equilibrio ecológico. Además, se han otorgado potestades de intervención administrativa a las AAPP en todos sus niveles, con el objetivo de promover acciones proactivas de defensa y restauración medioambiental. Asimismo, se han diseñado varias figuras y regímenes específicos, tales como las áreas de exclusión, las áreas de protección medioambiental y de fauna, los espacios naturales protegidos, o los programas y estrategias de evaluación y actuación. Finalmente, se han regulado sendos regímenes sancionadores para las conductas que contravengan sus disposiciones, desarrollando amplias listas de prohibiciones, infracciones y sanciones.

Sin embargo, la continua degradación ecológica sufrida por el Mar Menor, durante el tiempo de vigencia de estas normas, nos indica que sus técnicas de protección han sido ineficaces en su propósito de frenar y revertir dicha degradación⁶. En consecuencia, se ha hecho uso de nuevos instrumentos que partan de una concepción alternativa de la protección de los ecosistemas. Esa concepción alternativa ha sido la que ha tratado de incorporar la Ley 19/2022, a fin de superar las deficiencias en la efectividad de las normas administrativas y penales que la preceden.

III. Análisis jurisprudencial

1. Jurisprudencia del TEDH

Aquí nos centraremos en el estudio de la jurisprudencia del TEDH en relación con el articulado del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH), dada la adhesión de España a este instrumento internacional en octubre de 1979. Pese a la creciente preocupación social en materia medioambiental, el CEDH no incorpora el derecho humano a un medio ambiente saludable. No obstante, el TEDH ha articulado una jurisprudencia, con base en el artículo 8 CEDH, que permite entender el reconocimiento implícito de este por su íntima imbricación con ciertos derechos sí reconocidos (Fernández, 2015: 177-191). A continuación, expondremos la interrelación resaltada por el TEDH entre el derecho al medio ambiente y el derecho al respeto del domicilio y la vida privada y familiar (art. 8 CEDH), pues entendemos que esta es la única interpretación del

6 Para una aproximación a algunos de los errores jurídico-políticos en la historia tuitiva del Mar Menor, ver Soro Mateo (2017: 1023-1068). En cuanto a la práctica administrativa de algunas de estas normas, tanto en lo que concierne a sus aciertos como a sus errores, ver Salazar (2020: 13-15).

TEDH aplicable a la degradación medioambiental del Mar Menor. Para ello, analizaremos el argumentario del tribunal a lo largo de dos destacadas sentencias en la materia: la STEDH López Ostra c. España, de 9 de diciembre de 1994 y la STEDH Taskin y otros c. Turquía, de 10 de noviembre de 2004.

1.1. STEDH López Ostra c. España

Esta sentencia resuelve un recurso interpuesto por Gregoria López Ostra frente al Reino de España por vulneraciones de los artículos 3 (prohibición de tortura) y 8 (derecho de respeto al domicilio y a la vida privada y familiar) del CEDH. El caso tiene su origen en la instalación en Lorca (1988) de una depuradora con emanaciones tóxicas continuadas de gases, olores y contaminación, que suponía problemas de salud para los habitantes del municipio y para la actora. El consistorio procedió a realojar a la población afectada y a ordenar la paralización parcial de la actividad de la depuradora, aunque el resto de las actividades (también molestas y perjudiciales para la salud) se mantuvieron hasta 1993 (STEDH, *López Ostra c. España*, párrs. 8 y 9). Tras agotar la jurisdicción ordinaria, la actora recurrió en amparo ante el TC por infracción de sus derechos fundamentales a la integridad física, vida privada e inviolabilidad del domicilio familiar, y el derecho a elegir libremente el propio domicilio. Sin embargo, el TC inadmitió este recurso.

López Ostra recurrió a la Comisión Europea de Derechos Humanos, que con base en los informes médicos y periciales disponibles entendió que las emanaciones de la depuradora superaban el límite autorizado y que, por tanto, podía existir un nexo causal entre estas y los problemas de salud familiares que exponía la actora. Al resolver el TEDH, este afirma que la polución medioambiental puede afectar al bienestar de una persona, privándole del disfrute de su hogar de tal forma que su vida privada y familiar se vea afectada negativamente (STEDH, *López Ostra c. España*, párrs. 50 y 51). Ello implica que el mentado tribunal es consciente de los efectos adversos de la degradación medioambiental sobre los derechos humanos, aunque esta no suponga un ataque directo a la integridad física de los mismos. Se destaca, por tanto, la conexión entre un medio ambiente saludable y los derechos al disfrute del domicilio y a la vida privada y familiar.

Pese a que la familia de la actora estuvo habitando una casa no afectada entre febrero de 1992 hasta el cierre definitivo de la planta, el TEDH entiende que durante los tres años previos tuvieron que soportar los perjuicios provocados por esta, hasta que las recomendaciones sanitarias forzaron a la familia a mudarse. En consecuencia, el TEDH afirma que no existió un correcto balance entre los intereses económicos alrededor de la actividad de la depuradora y el derecho de respeto al domicilio y a la vida privada familiar (Fernández, 2015: 178), por lo que se reconoció la vulneración del artículo 8 CEDH (STEDH, *López Ostra c. España*, párrs. 57 y 58).

Entendemos que los perjuicios provocados por la problemática ecológica del Mar Menor pueden encontrar acomodo en la argumentación expuesta en esta STEDH. En el caso del Mar Menor no se trata de una degradación unicausal, ni tiene un único responsable, aunque de forma agregada las causas y los actores son de carácter económico. No obstante, la presión medioambiental que estos producen ha generado recurrentes problemas ecológicos: la crisis eutrófica desde 2015; la desaparición del 85% de las praderas marinas del Mar Menor en 2016; y dos grandes anoxias en 2019 y 2021, *v. gr.*

Así, se ha degradado el entorno ecológico en el que se encuadran los domicilios y se desarrollan las vidas privadas y familiares de miles de murcianos.

Siguiendo los argumentos del TEDH, entendemos que existe una afectación al bienestar personal de los pobladores ribereños del Mar Menor, privados del pleno disfrute de sus hogares y afectados negativamente en su vida privada y familiar. Incluso algunos autores advierten de la extensión entre estos pobladores de la "solastalgia, un sufrimiento emocional – angustia, estrés mental o existencial - causado por el deterioro medioambiental" (Vicente y Salazar, 2022: 9).

1.2. STEDH *Taskin* y otros c. Turquía

La sentencia resuelve un recurso interpuesto por diez ciudadanos turcos frente a la República de Turquía por vulneraciones de los artículos 2 (derecho a la vida) y 8 CEDH (derecho de respeto al domicilio y a la vida privada y familiar). El caso tiene su origen en la concesión de una autorización administrativa de explotación de una mina de oro en Ovacik, cerca de los barrios donde habitaban los recurrentes. De acuerdo con estos últimos, habían tenido que sufrir los efectos del daño medioambiental ocasionado por la actividad minera, destacando la polución por el ruido de las constantes detonaciones de explosivos, así como el riesgo de que la acumulación de elementos pesados y cianuro persistiera de 20 a 50 años (STEDH, *Taskin* y otros c. Turquía, párr. 13). Por ello, los actores entendían vulnerados sus derechos a un medioambiente saludable.

En esta sentencia, el TEDH interpreta que toda decisión pública con implicaciones medioambientales debe tener en cuenta tanto su adecuación sustantiva al artículo 8 CEDH, como el respeto a los intereses individuales afectados durante la toma de decisiones. El tribunal resalta este último aspecto procedimental. Se recuerda que las autoridades judiciales implementaron las garantías procedimentales recogidas en la legislación turca en relación con los procedimientos de impacto medioambiental. No obstante, la incapacidad de la administración para seguir efectivamente los dictámenes judiciales privaba a las garantías procedimentales de toda utilidad (STEDH, *Taskin* y otros c. Turquía, párr. 125) por lo que, consecuentemente, el TEDH constató la vulneración del artículo 8 CEDH.

De esta forma, el TEDH establece la necesidad de atender los intereses ciudadanos, tanto procedimental como sustantivamente, cuando se tome una decisión con impacto medioambiental. La presencia de tales intereses en el proceso no debe ser solo formal, sino también material, efectiva. Extrapolando esta interpretación jurisprudencial al deterioro ecológico del Mar Menor, entendemos que la presencia de los intereses ciudadanos en las decisiones públicas con impacto medioambiental ha sido materialmente inexistente. Y ello con base en la evidencia fáctica que el sistema tuitivo español nos ha aportado, ya que pese al desarrollo de instrumentos de protección medioambiental desde los años 80 (mayoritariamente ineficaces), los poderes públicos han desatendido (por inacción) las demandas e intereses medioambientales de los ciudadanos respecto al Mar Menor, priorizando los intereses económicos hasta que la degradación medioambiental ha sido insostenible e injustificable.

2. Jurisprudencia del TC

La jurisprudencia medioambiental del TC ha sido abundante desde la STC 64/1982, con una tendencia a ampliar el ámbito de garantía constitucional al medio ambiente. Esta ampliación ha sido consecuencia, en gran medida, de la jurisprudencia del TEDH analizada en el epígrafe anterior. Sin embargo, al igual

que ocurre con esta última, la *vis expansiva* del derecho al medio ambiente ha dependido de su interpretación conjunta con otros derechos fundamentales.

Ya en la STC 64/1982 se afirma la necesidad de establecer un equilibrio entre la actividad económica y la protección de la naturaleza mediante una utilización racional de los recursos que promueva un mejor desarrollo de la persona y asegure una mejor calidad de vida (FJ 2º). A tal fin, el tribunal reconoce la constitucionalidad de la técnica de la restauración (FJ 2º). Esta apuesta del TC por la protección del medio ambiente se refuerza en la STC 32/1983 (FJ 2º), donde se considera el derecho al medio ambiente como derecho subjetivo con idéntica necesidad de garantías que el derecho a la salud (43 CE). La Ley 19/2022 trastoca este paradigma constitucional antropocéntrico, al dejar de considerar al individuo como el eje sobre el que se articula el derecho medioambiental, otorgándole derechos autónomos al ecosistema del Mar Menor.

Sin embargo, no fue hasta la STC 102/1995 cuando el TC desarrolló el núcleo esencial de su jurisprudencia en relación con el medio ambiente y su protección. Asienta aquí la definición del medio ambiente que manejará en sus futuros trabajos, entendiendo por tal "el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida" (FJ 4º). Este conjunto tiene una utilidad determinada, la reconducción "a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro" (FJ 7º). Y ello es así porque el medio ambiente "ha de ser defendido por el hombre de las propias acciones del hombre, autor de todos los desfueros y desaguisados que lo degradan, en beneficio también de los demás hombres, y de las generaciones sucesivas" (FJ 7º).

La postura del TC es clara respecto al responsable de la conservación medioambiental, el ser humano, y en cuanto a su finalidad, garantizar su beneficio propio. Ello supone una contradicción con el contenido de la Ley 19/2022. Aquí el responsable de la conservación sigue siendo el ser humano, pero la finalidad es garantizar el beneficio del ecosistema por encima de los intereses humanos, contraviniendo la lógica antropocéntrica de la jurisprudencia. Por ende, consideramos que una revisión por el TC de los fundamentos de su jurisprudencia medioambiental es ineludible, si se pretende integrar la perspectiva ecocéntrica que introduce la nueva ley.

En lo que concierne a la configuración del derecho al medio ambiente como derecho subjetivo, el TC ha introducido la noción de interdependencia de este con los derechos fundamentales, como hiciera el TEDH en el caso López Oltra y siguientes. De esta forma, en la STC 119/2001 se reconoce que cuando los niveles de saturación acústica superan un determinado umbral, por acción u omisión de los poderes públicos, se puede vulnerar el derecho a la vida, y a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, de los artículos 15 y 18.1 y 2 CE (FJ 6º). Así se reitera en la STC 150/2011. No obstante, ambas sentencias rechazan la posibilidad de recurrir en amparo con base en el 45 CE, al afirmar el TC que su deber es "dilucidar si han tenido lugar las específicas infracciones constitucionales (de derechos fundamentales) [...] y no hemos de pronunciarnos acerca de la calidad de vida existente en el entorno urbano de su vivienda" (STC 119/2001, FJ 7º). La imposibilidad de considerar el derecho al medio ambiente como un derecho fundamental es, en parte, una de las razones para conceder derechos propios y autónomos al Mar Menor.

Respecto a la jurisprudencia relativa al título competencial del medio ambiente, ya realizamos su revisión cuando examinamos la relación entre los artículos 149.1.23ª y 148.1.9ª CE, por lo que remitimos al epígrafe correspondiente.

IV. Estudio crítico de la ley 19/2022

La Ley 19/2022 persigue transformar las técnicas de defensa del Mar Menor. Como mostraremos de inmediato, entendemos que la ley trata de superar el esquema de protección medioambiental estatal y autonómico precedente, afectado de hipertrofia normativa e ineficacia en sus objetivos. De este modo, la norma rehúye de la perspectiva administrativista y penalista que hemos observado en los instrumentos jurídicos previos, planteando una regulación escueta y concisa, aunque con un importante potencial de aplicación y de desarrollo reglamentario. No obstante, las posibles interpretaciones de su articulado generan incertidumbre en cuanto a sus consecuencias prácticas en el equilibrio entre intereses económicos establecidos e intereses medioambientales.

1. Estructura

Se trata de una ley de siete artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. A lo largo del articulado se reconoce la personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca, a los que se otorgan determinados derechos. Asimismo, se establece un nuevo sistema de gobernanza del ecosistema que viene a sumarse, sin suprimirlo, al sistema preexistente, con el que mantiene un alto grado de similitud estructural y funcional. También se habilita a las AAPP y al poder judicial para perseguir las conductas contrarias a la ley, incorporándose además una acción de legitimación universal. Finalmente, se establecen las obligaciones de las AAPP para con el Mar Menor.

2. Declaración de personalidad jurídica

La declaración de personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca conlleva su reconocimiento como sujeto de derechos (art. 1). Es sobre dicha declaración sobre la que se pretende articular el nuevo sistema de garantías ecocéntricas. El debate doctrinal en torno a esta concreta figura de protección ha sido abundante a lo largo de las últimas décadas, debate que se ha visto ampliado en España con la aprobación de la Ley 19/2022. Seguidamente, destacamos dos problemáticas respecto a la aplicación de este instrumento de protección a la laguna murciana.

En cuanto a la primera, observamos que para justificar la idoneidad del reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor, se argumenta acertadamente que esta "atribuye [...] la capacidad de ser sujeto de derechos, con capacidad jurídica (tener y gozar de derechos propios) y capacidad de obrar (la posibilidad de ejercer tales derechos)" (Vicente y Salazar, 2022: 8-12). Se presume así que dicha capacidad jurídica y de obrar incrementa las garantías del ecosistema. Con todo, entendemos que la personalidad jurídica no supone exclusivamente ser titular de derechos, sino también de obligaciones. La Ley 19/2022 reconoce únicamente derechos para el Mar Menor, ya que difícilmente puede una laguna contraer obligaciones o asumir cualquier tipo de responsabilidad jurídica. En este sentido, resulta conflictivo aplicar todas las notas y características de la personalidad jurídica a un ecosistema.

Respecto a la segunda, y como ya han expuesto las profesoras Lozano Cuitanda y García de Enterría (2022: 6), el reconocimiento de personalidad jurídica a los ecosistemas no tiene por qué suponer una mejora efectiva en el nivel de protección de estos, ya que lo prioritario para su garantía es que el instrumento

al que se recurra se aplique de forma eficaz. De hecho, y así ha sido afirmado en otros trabajos, "el ordenamiento puede proteger determinadas realidades sin necesidad de convertirlas en sujetos de nada, como ya ocurre con la misma naturaleza mediante el reconocimiento a los ciudadanos, sí, de derechos ambientales, [...] o mediante el establecimiento de garantías institucionales sólidas y jurídicamente protegidas" (Viciano, 2019: 71). En consecuencia, entendemos que otorgar personalidad jurídica al Mar Menor no es la opción más adecuada para su conservación.

3. Derechos reconocidos al Mar Menor

El artículo 2 requiere un mayor detenimiento en el análisis por nuestra parte, ya que plantea más problemáticas de índole constitucional. En primer lugar, se 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" (art. 2.1). Tal disposición conecta con la referencia a la solidaridad colectiva del artículo 45.2 CE.

El derecho a existir y evolucionar naturalmente trata de garantizar que el orden natural que rige el Mar Menor sea respetado, para asegurar el equilibrio del ecosistema frente a las injerencias humanas. No obstante, como recordaba la STC 102/1995, el medio ambiente es un conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales, y el ecosistema supone la interacción entre unos seres vivos y su ambiente. En este sentido, entendemos que el concepto de equilibrio ecológico debe tener en cuenta la interacción que ejerce el ser humano sobre el ambiente, más allá de su mera identificación como agresor. La redacción del artículo 2.2.a) excluye al factor humano como parte de la armonía ecosistémica que debe alcanzarse, ignorando sus intereses, pese a la indisociable relación entre ambos como bases del "sistema socio-ecológico" (Ostrom, 2009: 419-422).

Aunque entendemos la voluntad de constituir un sistema de protección ecocéntrico, su configuración no puede ignorar la influencia del ser humano en el ecosistema o reducirlo a la mera figura de agresor, confrontando jurídica y antagónicamente las actividades humanas asentadas en la laguna con los nuevos instrumentos de defensa del Mar Menor. Por consiguiente, entendemos que la perspectiva ecocéntrica que informa toda la ley podría provocar confrontaciones con derechos constitucionales tales como el derecho a la propiedad (33 CE) y a la libertad de empresa (38 CE), dada la incapacidad de la norma para aunar la perspectiva antropocéntrica y ecocéntrica.

Y es que, como se reconoce en el artículo 2.2.b), el derecho a la protección conlleva la limitación, el freno y la no autorización de las actividades que supongan un riesgo o perjuicio (entendido también como daño) para el ecosistema, de nuevo excluyendo al factor humano. Entre la legislación previa encontramos multitud de definiciones que describen los conceptos de riesgo, daño o perjuicio (por ejemplo, el artículo 2.2 de la Ley 26/2007), así como instrumentos de intervención y regímenes sancionadores frente a estos. Empero, estas definiciones e instrumentos respondían a normas administrativas que positivizaban con seguridad jurídica⁷ unos determinados supuestos de hecho (infracciones y

7 Entendida como la suma de la posibilidad ciudadana de conocer las normas que se les aplican, la interpretación de estas conforme a la forma en que la sociedad asume que se aplicarán, y la confianza en que su aplicación será efectiva (Balaguer *et al.*, 2019: 99). Es decir, las conocidas cualidades de certeza del derecho y previsibilidad de su aplicación.

potestades administrativas) y los enlazaba con unas específicas consecuencias jurídicas (sanciones y actuaciones administrativas). Por lo tanto, entendemos que el concepto de protección que se maneja en la Ley 19/2022 es opuesto a los anteriores en dos cuestiones de especial relevancia.

En primer lugar, el reconocimiento de la personalidad jurídica al Mar Menor no otorga un derecho a la protección con márgenes acotados y positivizados, sino un derecho general frente a toda actividad que pueda suponer un perjuicio para el ecosistema. La personalidad jurídica no incorpora un anexo detallado de riesgos o perjuicios cuya materialización habilite la protección, sino que es susceptible de la misma frente a todo riesgo o perjuicio posible. El ecosistema del Mar Menor, al ser inseparable del factor humano y sus actividades, se ve afectado por una inmensa pluralidad de influencias multicausales cuya consideración como riesgo, perjuicio o daño no siempre es clara, sino discutible. Dada la hipersensibilidad de los ecosistemas a factores externos, y relacionándola con las conductas que provoquen daños, perjuicios o riesgos, ¿es realmente posible identificar a cada uno de los responsables, su grado de participación, el mantenimiento del nexo de causalidad, y las consecuencias específicas de tales conductas? En ciertas ocasiones esta identificación es sencilla, como en el caso de un vertido ilegal, pero más difícil sería identificar, por ejemplo, la responsabilidad de un turista que con sus actividades aumenta la presión sobre el equilibrio lagunar; o la responsabilidad de las empresas hoteleras y puertos deportivos por todas y cada una de las actividades que llevan a cabo.

De este modo, dado que la propuesta de protección de la norma colisionará con otros derechos constitucionales ya mentados, consideramos indispensable, en pro de la seguridad jurídica (9.3 CE), que se acote aquello que eventualmente podría considerarse riesgo, daño o perjuicio. Sin embargo, esa ha sido precisamente la estrategia legislativa seguida por el ordenamiento jurídico precedente, del que reniega la nueva ley y la perspectiva ecocéntrica a causa de su ineficacia. Por lo tanto, nos encontramos ante el siguiente dilema: o bien entendemos que los conceptos de riesgo, daño y perjuicio se vehiculan mediante las conductas positivamente tipificadas en las normas precedentes, por lo que la nueva ley tendría efectos meramente simbólicos, o bien deberían tipificarse todas y cada una de las conductas que puedan suponer un riesgo, daño o perjuicio para el Mar Menor. Esta última alternativa, en definitiva, sería tan inoperante como pretender tipificar y sancionar absolutamente todas las conductas que pudieran perjudicar a un ser humano.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los instrumentos de defensa ya no pueden ser exclusivamente prospectivos, como ocurría en normas previas (por ejemplo, el artículo 16 de la Ley 3/2020). El artículo 2.2.b) permite detener las actividades que supongan riesgos o perjuicios al Mar Menor. De acuerdo con el Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor de 13 de febrero de 2017, parte significativa de la degradación del ecosistema es causada por la transformación urbanística y el desarrollo del turismo actualmente presentes en la zona. De aplicarse estrictamente el sistema propuesto por la norma, habida cuenta de la indeterminación de los conceptos de riesgo, daño y perjuicio, podrían ser considerados como tales el mantenimiento del sector turístico y del desarrollo urbanístico ya finalizado. Así, entendemos que lo indeterminado e indeterminable del derecho a la protección podría llegar a utilizarse para avalar el retroceso de la actividad turística en la laguna, o la relocalización de áreas urbanizadas, además de amparar el freno de cualquier actividad económica con riesgos para el Mar Menor, por mínimos que estos fueran. Ello, insistimos, supondría una confrontación con los derechos constitucionales de propiedad privada y libertad de empresa.

Todo lo anterior se refuerza con el reconocimiento de los derechos a la conservación y a la restauración. El primero exige acciones de preservación de las especies y hábitats, junto a la gestión de los espacios naturales protegidos (de las que ya se ocupan las leyes autonómicas 4/1992, 7/1995 y 3/2020); el segundo requiere que, una vez producido el daño, se promuevan acciones de reparación para restablecer la dinámica natural y la resiliencia (art. 2.2.c y d).

Debe tenerse en cuenta que la dinámica natural del ecosistema, desde el prisma ecocéntrico de la norma, no incorpora al factor humano y, por ende, se propone una restauración lo más próxima posible al estado original de equilibrio ecológico del Mar Menor. Pero para lograr esa meta no se pueden restaurar únicamente los daños futuros, sino también los provocados en el pasado y que fueron legitimados por el ordenamiento jurídico previo y la jurisprudencia del TC, mediante la que se pretendía equilibrar los valores de "desarrollo económico" y "medio ambiente saludable". Que este desarrollo fuera constitucional no significa que no cause daños al Mar Menor en la actualidad. Ello nos lleva a entender que la consecuencia lógica para garantizar la restauración de la dinámica natural es actuar sobre todas las manifestaciones del desarrollo económico con posibles efectos dañinos para el Mar Menor.

Lo cual refleja la necesidad de superar una contradicción jurídica latente. Si este efecto retroactivo de la protección y restauración es efectivamente el que debe aplicarse, las consecuencias para la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) son exorbitantes e inconstitucionales, sin olvidar la afectación directa al ejercicio de los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa. Si por el contrario debe entenderse que los derechos reconocidos se aplican a futuro, consideramos que esta norma resultará tan ineficaz en su finalidad protectora como lo fueron las anteriores, al no actuar sobre el problema principal: las actividades ya asentadas en la zona y que sobrecargan la laguna.

4. Persecución de conductas contrarias a la Ley 19/2022

Los artículos 4, 5 y 6 habilitan la persecución de las conductas contrarias a las disposiciones contenidas en la Ley 19/2022 y a los derechos reconocidos al Mar Menor.

En primer lugar, el artículo 4 declara la responsabilidad penal, civil, ambiental o administrativa para toda conducta contraria a los derechos del Mar Menor, ya sea cometida por autoridad pública, entidad de derecho privado, persona física o persona jurídica. Se habilita la persecución de estas conductas por medio de las leyes que regulan dichas responsabilidades. A diferencia de los regímenes sancionadores previos, no son las infracciones tipificadas las que se pueden perseguir, sino que toda conducta contraria a los derechos (aunque no se encuentre tipificada) puede ser perseguida por normas penales, civiles, ambientales y administrativas.

A fin de no contravenir el principio de tipicidad, entendemos que los derechos del Mar Menor se protegen por medio de la responsabilidad regulada en las normas previas. Y ello no deja de ser contradictorio con los objetivos de esta ley, puesto que rechaza la herencia normativa anterior por ineficaz, pero se abraza a ella para garantizar su propia capacidad protectora.

Asimismo, el artículo 5 tampoco innova en demasía cuando permite perseguir toda actuación de las AAPP contraria a las disposiciones contenidas en la ley, dado que ello ya se preveía en el artículo 22 de la Ley 27/2006. En consecuencia, entendemos que el único aspecto en que se innovaría el régimen de garantía, más allá del reconocimiento de los derechos al Mar Menor, es en la

ampliación de la legitimación para perseguir las conductas que vulneren los derechos del ecosistema. Así, el artículo 6 de la ley legitima a toda persona física o jurídica para defender el ecosistema por medio de una acción ante el tribunal o administración correspondiente, "hecho [...] que constituye un instrumento evidente para el control objetivo de la legalidad", a costa probablemente de un "aumento de la litigiosidad y [...] de fraudes" (Cordón, 2022: 5). Ello contrasta con la limitada legitimación del artículo 23 de la Ley 27/2006, únicamente concedida a personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplieran con determinados requisitos.

Siguiendo la crítica al uso indeterminable de los conceptos de daño, perjuicio o riesgo en esta ley, es conveniente detenernos en las posibles consecuencias de una aplicación con perspectiva ecocéntrica del artículo 5. Si son susceptibles de restauración las conductas que generen o hayan generado daños, riesgos o perjuicios al Mar Menor, ¿cómo debemos interpretar jurídicamente las autorizaciones concedidas por las AAPP? Es decir, si las actividades económicas que se desarrollan en la zona tienen generalmente impactos medioambientales sobre el Mar Menor, y la autorización pública es esencial en la mayoría de estas actividades, entendemos que la concesión de autorizaciones públicas para el ejercicio de actividades puede interpretarse indirectamente como daño, riesgo o perjuicio medioambiental. De este modo, dicha interpretación extensiva, puesta en relación con el artículo 5, podría habilitar la persecución de las AAPP por conceder autorizaciones, conduciendo a una confusa paralización administrativa.

En consecuencia, también deberíamos plantearnos los efectos sobre las normas que habilitan estas autorizaciones. Si la disposición derogatoria única de la Ley 19/2022 incide sobre todas las disposiciones que le sean contrarias, y las autorizaciones contravienen materialmente su carácter ecocéntrico, podrían ser parcialmente derogadas las disposiciones de las normas medioambientales previas a la nueva ley, cuando estas permitan la concesión de autorizaciones para actividades con posibles impactos medioambientales. Esta posibilidad adquiere relevancia si tenemos en cuenta que la disposición derogatoria carece de una delimitación clara de las "normas afectadas por su aprobación y, en su caso, derogaciones expresas de aquellos preceptos que resulten contrarios a sus determinaciones" (Rogel, 2022: 725).

5. Obligaciones de las AAPP

La ley establece una serie de obligaciones para todas las AAPP (art. 7), de tal forma que les son exigibles determinadas conductas proactivas. En primer lugar, se obliga al desarrollo de políticas públicas y acciones de prevención, alerta, protección y precaución para evitar la extinción de la biodiversidad o la alteración del equilibrio del ecosistema. En segundo lugar, las AAPP deberán promover campañas de concienciación sobre los peligros ambientales para el Mar Menor. Además, será necesario realizar informes periódicos sobre el estado del ecosistema, así como restringir las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, destrucción del ecosistema o alteración permanente de los ciclos naturales. Finalmente, deberá prohibirse o limitarse la entrada de organismos y material que pueda alterar definitivamente el patrimonio biológico del Mar Menor.

El contenido de carácter protector de las leyes estatales y autonómicas previas a la Ley 19/2022 demuestra que la primera de las obligaciones ha sido cumplida por las AAPP, aunque sus instrumentos hayan sido ineficaces; la segunda obligación se desarrolla ya por varias de estas normas (por ejemplo, en los artí-

culos 5.2.d Ley 42/2007 o 19.2.e Ley 27/2006). En cuanto a la tercera, se realizan estudios por todas las AAPP (por ejemplo el informe integral del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor) y se desarrollan mapas de riesgos actuales y posibles (por ejemplo, en la Orden 23 de diciembre de 2019, de la Consejería de Medio Ambiente de la Región de Murcia). La quinta, al igual que la primera, ha sido objeto de varias medidas de protección reguladas por estas normas. A diferencia de las restantes, entendemos que la cuarta obligación sí es novedosa. La obligación de restringir las actividades que puedan afectar negativamente al Mar Menor conecta con la interpretación extensiva de los derechos del artículo 2. Por lo tanto, la asunción de dicha obligación incidiría en la posibilidad de restringir las actividades económicas ya en desarrollo que pudieran suponer una mayor degradación ecológica para el Mar Menor.

Con todo, queda por resolver si se asocia alguna consecuencia jurídica al incumplimiento de las obligaciones. Entendemos que los artículos 4 y 6 permiten perseguir conductas que no respeten los derechos reconocidos al Mar Menor o que vulneren las prohibiciones impuestas en la ley. No obstante, nada se dice en estos artículos de las obligaciones de las AAPP. De igual modo, el artículo 5 hace referencia a los actos o actuaciones que vulneren las disposiciones de la ley. Por tanto, sólo podría entenderse que la ley asocia consecuencias jurídicas al incumplimiento si comprendemos que los actos o actuaciones del artículo 5 incorporan la omisión. La interpretación contraria, que entendemos más acorde con el tenor literal de la ley, es que la norma no incorpora dichas consecuencias, sino que habrá de recurrirse a la acción del artículo 22 de la Ley 27/2006.

V. Conclusiones

A lo largo de este artículo, hemos acometido un examen de la jurisprudencia del TEDH y del TC con mayor afectación en la problemática ecológica del Mar Menor, así como una sumaria recopilación de las normas medioambientales y sus instrumentos de protección. Con base en este estudio previo, hemos podido realizar un análisis crítico de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, alcanzando el objetivo que nos planteábamos en la introducción de esta investigación: identificar y estudiar los posibles conflictos jurídicos originados como consecuencia de la aprobación de dicha norma. Entendemos que estos conflictos y sus consecuencias jurídico-constitucionales serán la base sobre la que el TC edifique su argumentación jurídica y su fallo, cuando emita la sentencia sobre la constitucionalidad de la ley. Por consiguiente, sólo nos restaría exponer cuáles son las posibles consecuencias constitucionales de tales conflictos, y proponer una futura línea de investigación alrededor del título competencial de la protección del medio ambiente.

En primer lugar, ha quedado demostrado que la aprobación de la ley introduce el paradigma ecocéntrico en nuestro ordenamiento jurídico, que es eminentemente antropocéntrico. Así, entendemos que debería llevarse a cabo un reajuste y reinterpretación tanto de la jurisprudencia constitucional como de determinadas normas previas, a fin de brindar acomodo pacífico a la nueva norma en el ordenamiento jurídico. De lo contrario, si existen resistencias y conflictos en el proceso de reajuste, la jurisprudencia constitucional podría acabar desnaturalizando el contenido de la nueva ley para adaptarlo al paradigma antropocéntrico.

En segundo lugar, la perspectiva ecocéntrica incorporada ignora la pertenencia del factor humano a la realidad medioambiental y ecosistémica, recon-

duciéndolo a la posición de agresor externo. Ello tiene consecuencias en el plano jurídico, de entre las que destacamos los posibles conflictos constitucionales con el derecho a la propiedad privada (33 CE) y a la libertad de empresa (38 CE), conflictos que deberá resolver la jurisprudencia constitucional adoptando las tesis ecocéntricas o manteniendo el paradigma antropocéntrico.

En tercer lugar, la combinación resultante de reconocer personalidad jurídica y derechos autónomos al Mar Menor conlleva la imposibilidad de determinar los límites y el alcance de los conceptos de daño, riesgo y perjuicio que afecten a dicho ecosistema. Por consiguiente, la instrumentalización de tales conceptos por la ley incorpora un elemento de quiebra de la seguridad jurídica en nuestro ordenamiento.

En cuarto lugar, las características particulares del entramado tuitivo regulado por la Ley 19/2022 implican una superación fáctica del sistema hipertrofiado de protección administrativa y penal, el cual había caracterizado a los instrumentos normativos anteriores. El reconocimiento de personalidad jurídica y de derechos autónomos sustituye a la concesión de potestades administrativas, al establecimiento de prohibiciones, y a la regulación de regímenes sancionadores. Sin embargo, no deja de ser reseñable que la nueva ley, en su artículo 4, haga depender su efectividad de estas normas e instrumentos previos que, precisamente, trataba de superar.

En quinto lugar, los derechos a la existencia, protección, conservación y restauración del Mar Menor pueden interpretarse de forma restringida o extensiva. La elección de la primera opción conlleva una profunda limitación de la efectividad de la norma; la aplicación de la segunda, en cambio, podría suponer la persecución de toda actividad que directa o indirectamente genere impactos medioambientales sobre el Mar Menor. Ello provocaría importantes consecuencias jurídicas paralizantes o de retroceso para las actividades económicas asentadas en la zona y para la tendencia de la praxis administrativa imperante hasta el momento.

Finalmente, la regulación del reconocimiento de la personalidad jurídica al Mar Menor, y de sus derechos autónomos, extiende hasta tal punto las posibilidades de defensa y garantía del ecosistema que debería ser interpretada como una legislación de máximos y no básica o de mínimos. De esta forma, y siguiendo la reciente jurisprudencia del TC, se dificulta enormemente a la Región de Murcia el desarrollo de mayores niveles de protección para el Mar Menor, lo que podría suponer una invasión del Estado en el ámbito competencial de la autonomía murciana.

Por consiguiente, y siendo conscientes de que el reconocimiento otorgado al Mar Menor puede hacerse extensible a otros ecosistemas españoles, aprovechamos estas conclusiones para proponer una línea de investigación futura. Con base en el artículo 45.2 CE, y en la relación competencial entre los artículos 149.1.23ª CE y 148.1.9ª CE, podría estudiarse la viabilidad de establecer una legislación básica estatal, que regulara las bases materiales y formales de futuras leyes autonómicas de reconocimiento de personalidad y derechos a ecosistemas. Esta legislación básica podría regular general e indicativamente: por un lado, las consecuencias jurídicas mínimas que se derivan del reconocimiento autonómico de la personalidad jurídica a un ecosistema; por otro lado, el esquema básico, armonizado y formal del contenido que deberían incorporar las normas autonómicas en que se reconocieran la personalidad jurídica y los derechos del ecosistema.

Llegados a este punto, resulta pertinente destacar que el pasado 7 de febrero de 2023 el Pleno del TC admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad 8583-2022, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlama-

rio Vox, contra la Ley 19/2022. Pese a que el contenido íntegro del recurso interpuesto no es todavía conocido, las declaraciones de los responsables políticos del partido inciden en que el recurso se centra en la posible invasión de competencias medioambientales autonómicas, la oposición a los derechos constitucionales de libertad de empresa y propiedad privada, y la vulneración de los principios de seguridad jurídica y legalidad sancionadora.

De esta forma, el TC deberá pronunciarse sobre la mayoría de las problemáticas y conflictos jurídico-constitucionales reseñados en este artículo en una sentencia que, probablemente, resulte de gran importancia para el devenir de nuestro sistema de protección medioambiental. Ello permitirá extender la línea de investigación planteada en este artículo, una vez conocida la postura del tribunal en la materia, profundizando en los efectos jurídicos que resulten de la primacía del paradigma medioambiental ecocéntrico o antropocéntrico.

Bibliografía

- Álvarez Carreño, S. M. y Soro Mateo, B. (2022). Derechos y políticas ambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2022). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13, 1-29.
- Bachmann Fuentes, R. I. y Navarro Caro, V. (2021). Derechos de la naturaleza y personalidad jurídica de los ecosistemas: nuevo paradigma de protección medioambiental. Un enfoque comparado. *Revista internacional de pensamiento político*, 16, 357-378.
- Balaguer Callejón, F., Cámara Villar, G., López Aguilar, J. F., Balaguer Callejón, M. L., y Montilla Martos, J. A. (2019). *Manual de Derecho Constitucional, Volumen I*. España: Tecnos.
- Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor. (2017). *Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor*.
- Cordón Moreno, F. (2022). *Legitimación para la defensa del Mar Menor personificado como sujeto de Derecho*. Toledo: Centro de Estudios de Consumo. Disponible en: https://www.centrodeestudiosdeconsumo.com/images/Legitimaci%C3%B3n_para_la_defensa_del_Mar_Menor_personificado_como_sujeto_de_Derecho.pdf
- Durá Alemañ, C. J. (2020). Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 104, 179-189.
- Fernández Egea, R. (2015). La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 1, 163-204.
- López Menudo, F. (1991). El derecho a la protección del medio ambiente. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10, 161-201.
- Lozano Cutanda, B. y García de Enterría, A. (2022). La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un "embrollo jurídico". *Diario La Ley*, 10163.
- Martínez Dalmau, R. (2019). Fundamentos para el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos. En L. Estupiñan (ed.), C. Storini (ed.), R. Martínez (ed.) y F. A. de Carvalho (ed.). *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático* (pp. 31-47). Bogotá: Universidad Libre.
- Nash, R. (1989). *The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science*, 325, 419-422.

- Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. España: Trota.
- Rogel Vide, C. (2022). ¿Lagunas como sujetos de derechos? -El Mar Menor y la Ley 19/2022-. *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 4, 713-728.
- Salazar Ortuño, E. (2020). La protección del Mar Menor bajo la normativa de la Administración. *Boletín de la Comisión de Contencioso Administrativo de Juezas y Jueces para la Democracia*, 3, 13-15.
- Soro Mateo, B. (2017). Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor. En F. López (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2017* (pp.1023-1068). España: CIEMAT.
- Stone, C. (1972). Should trees have standing? Toward legal rights for natural objects. *Southern California Law Review*, 45, 450-501.
- Storini, C. y Quizhpe, F. (2019). Hacia otro fundamento de los derechos de la Naturaleza. En L. Estupiñán (ed.) C. Storini (ed.), R. Martínez (ed.) y F. A. de Carvalho (ed.). *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático* (49-69) Bogotá: Universidad Libre.
- Vicente Giménez, T. y Salazar Ortuño, E. (2022). La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13, 1-38.
- Viciano Pastor, R. (2019). La problemática constitucional del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos en la constitución del Ecuador. *Parlamento y Constitución. Anuario*, 20, 63-81.