

Sostenibilidad

# La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico»

Mediante la Ley 19/2022, se reconoce personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca con el fin de reforzar su protección. La ley introduce una técnica ambiental inédita en nuestro derecho que suscita muchas cuestiones.

## BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

**L**a Ley 19/2022, de 30 de septiembre, fruto de una iniciativa legislativa popular, declara la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconoce como sujeto de derechos.

La atribución de personalidad jurídica a la naturaleza con fines ambientales es una técnica inédita en nuestro derecho, aunque tiene antecedentes en otros países. La oportunidad de su introducción en nuestro derecho como técnica de protección ambiental hubiera requerido un análisis pausado, pues no son leyes o medidas jurídicas de toda índole lo que nos falta, sino medios y una voluntad decidida de los poderes públicos para aplicarlas.

Sin embargo, la iniciativa fue admitida a trámite por la Mesa del Congreso y, lo que es aún más sorprendente, tramitada por el procedimiento de urgencia; los grupos parlamentarios, excepto Vox, votaron a favor sin apenas reparos. El hecho de que se tratara de una iniciativa popular respaldada por seiscientos mil firmas y de que su objetivo fuera tan loable como el de tratar de poner fin a la catástrofe ambiental del Mar Menor, hizo olvidar a nuestros representantes parlamentarios que, por muy grave y urgente que sea un problema, sus soluciones deben encuadrarse siempre en el marco constitucional.

El resultado es la promulgación como ley de un texto sorprendente, que no encaja en absoluto en nuestro ordenamiento jurídico y que incurre,

por ello, en importantes vicios de inconstitucionalidad. No estamos ante una ley, sino ante un «embrollo jurídico» que, sin aportar ningún instrumento realmente novedoso para revertir el deterioro del Mar Menor, genera inseguridad jurídica a ciudadanos, Administraciones y jueces, y afecta por ello, directamente, al Estado de derecho.

## 1. El preámbulo de la ley

El preámbulo comienza por exponer los motivos pragmáticos en los que se fundó la iniciativa legislativa popular, concebida como un instrumento excepcional para acabar con el deplorable estado en el que se encuentra la laguna del Mar Menor:

Los motivos por los que se aprueba esta ley son dos: Por un lado, la grave crisis que en materia socioambiental, ecológica y humanitaria viven el Mar Menor y los habitantes de sus municipios ribereños; por otro lado, la insuficiencia del actual sistema jurídico de protección, a pesar de las importantes figuras e instrumentos de carácter regulador que se han ido sucediendo a lo largo de los últimos veinticinco años.

A continuación, cita el ámbito al que se refiere la propuesta: «todo el ecosistema marítimo lagunar del Mar Menor, con una superficie de 135 km<sup>2</sup>».

Este objeto de protección declarado por el preámbulo no casa, sin embargo, con el que recoge el artículo 1 de la ley, que refiere la personalidad jurídica y los derechos asociados no sólo a la laguna, sino también a su cuenca, que define como «la unidad biogeográfica constituida por un gran plano inclinado de 1600 km<sup>2</sup>», según las coordenadas que detalla.

El preámbulo de la ley contiene también una serie de argumentos «ecoteológicos» para justificar el cambio desde un enfoque antropocéntrico del medio ambiente a uno ecocéntrico, en el que «se debe ampliar la categoría de sujeto de derecho a las entidades naturales, con base en las evidencias aportadas por las ciencias de la vida y del sistema tierra».

Sin embargo, el único fundamento jurídico que se aporta como justificación de este cambio de paradigma jurídico es una Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 30 de noviembre de 1990, que lo único que hace es interpretar el tipo básico del Código Penal entonces vigente: su artículo 347 bis. Esta sentencia en modo alguno puede servir, por tanto, de fundamentación jurídica para subvertir el ordenamiento jurídico vigente. Hay que añadir, además, que, tal como resulta del párrafo de la sentencia que reproduce el preámbulo, lo que hace el Tribunal Supremo es explicar, precisamente, el enfoque antropocéntrico del derecho penal como fundamento de la diferencia punitiva «entre males que afectan a la salud de las personas y riesgos que dañan otras especies animales o vegetales y el medio ambiente».

Pues bien, con tan lábil fundamento jurídico, el preámbulo parece pretender modificar nada menos que el artículo 45 de nuestra Constitución que, como es sabido, no reconoce el medio ambiente ni siquiera como un derecho fundamental invocable por la vía de amparo, sino como un principio rector del ordenamiento que tiene por finalidad la defensa de un bien o interés colectivo tutelado en beneficio directo de la comunidad (SSTC, entre otras, 82/193, 84/2013 y 233/2015).

Las tesis ecocentristas son muy respetables, pero lo que resulta grave es que una ley pretenda, por la «vía interpretativa» de su

preámbulo, invocarlas para cambiar el fundamento constitucional de la defensa del medio ambiente y, con él, todo el sistema jurídico-administrativo arbitrado para su protección, al servir de fundamento a un texto normativo que, como se verá a continuación, subvierte los principios de nuestro derecho.

Por muy excepcional que sea la situación del Mar Menor —que lo es—, todas las medidas que se adopten deberán ser conformes con nuestro ordenamiento jurídico. Ni siquiera un acontecimiento tan extraordinario como la pandemia del covid-19 permitió que los poderes públicos adoptasen medidas al margen de las vías que les marcaba el derecho, hasta el punto de que el Tribunal Constitucional abordó la constitucionalidad de varias de ellas y declaró la nulidad, entre otras, del propio Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Podría, por todo ello, decirse que la ley es inconstitucional «desde su preámbulo» si no fuera porque, como es sabido, los preámbulos de las leyes, a diferencia de su articulado, no pueden ser objeto de declaración de inconstitucionalidad.

## 2. Resumen de la ley

La ley consta tan sólo de siete artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales:

### Artículo 1

La ley comienza por declarar «la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconoce como objeto de derechos».

A continuación, este precepto define la *cuenca del Mar Menor* que, como hemos adelantado, no coincide con «el ecosistema marítimo lagunar, con una

superficie de 135 km<sup>2</sup>», sino que abarca una superficie muchísimo más amplia «constituida por un gran plano inclinado de 1600 km<sup>2</sup> con dirección noroeste-sureste», según las coordenadas que especifica, así como «el conjunto de los acuíferos (Cuaternario, Plioceno, Messiniense y Tortoniense) que pueden afectar a la estabilidad ecológica de la laguna costera».

### Artículo 2

Los derechos que se le reconocen a la Mar Menor y su cuenca como persona son principios ambientales básicos: el «derecho a existir y a evolucionar naturalmente», el «derecho a la protección», el «derecho a la conservación» y el «derecho a la restauración».

La definición que el precepto da de estos derechos remite, sin embargo, a obligaciones, limitaciones o mandatos «a cargo de los Gobiernos y los habitantes ribereños». Así:

- El «derecho a existir y a evolucionar naturalmente» significa «el respeto a esta ley ecológica, para asegurar el equilibrio y la capacidad de regulación del ecosistema ante el desequilibrio provocado por las presiones antrópicas procedentes mayoritariamente de la cuenca vertiente».
- El «derecho a la protección implica limitar, detener y no autorizar aquellas actividades que supongan un riesgo o perjuicio para el ecosistema».
- El «derecho a la conservación exige acciones de preservación de

especies y hábitats terrestres y marinos y la gestión de los espacios naturales asociados».

- El «derecho a la restauración requiere, una vez producido el daño, acciones de reparación en la laguna y su cuenca vertiente, que restablezcan la dinámica natural y la resiliencia, así como los servicios sistémicos asociados».

A continuación, el precepto regula «la representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y de su cuenca», creando para ello nada menos que cuatro órganos distintos:

- a) Un Comité de Representantes, formado por trece miembros, tres por la Administración General del Estado, tres por la comunidad autónoma y siete por la ciudadanía, que inicialmente serán los miembros del grupo promotor de la iniciativa legislativa popular. Este comité tiene entre sus funciones la de proponer actuaciones de protección, conservación, mantenimiento y restauración de la laguna y también la de vigilancia y control del cumplimiento de los derechos de la laguna y su cuenca a partir de las aportaciones de la Comisión de Seguimiento y del Comité Científico.
- b) Una «Comisión de Seguimiento (guardianes y guardianas)», formada por una persona titular y una suplente de cada uno de los municipios ribereños o de cuenca designados por los respectivos Ayuntamientos, y por un titular y un suplente en representación de diversos sectores económicos, sociales y de defensa

medioambiental designados por acuerdo de sus organizaciones más representativas bajo la convocatoria y supervisión «de la Comisión Promotora» (entendemos que es una errata y que se refiere al Comité de Representantes). Esta comisión tiene entre sus funciones la difusión de información sobre la presente ley, el seguimiento y control del respeto a los derechos de la laguna y su cuenca, y la información periódica sobre el cumplimiento de esta ley,

- c) Un Comité Científico encargado del asesoramiento a las anteriores comisiones, de la identificación de indicadores sobre el estado ecológico del ecosistema y de la propuesta de medidas adecuadas de restauración. Este comité estará formado, durante un periodo renovable de cuatro años, por científicos y expertos independientes especializados en el estudio del Mar Menor propuestos por las Universidades de Murcia y Alicante, por el Instituto Español de Oceanografía (Centro Oceanográfico de Murcia), por la Sociedad Ibérica de Ecología y por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

#### Artículo 4

Establece que «toda conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados por esta ley, por cualquier autoridad pública, 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».

#### Artículo 5

Conforme a este artículo, «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».

#### Artículo 6

Reconoce la acción pública de toda persona física o jurídica para hacer valer los derechos y las prohibiciones de esta ley y las disposiciones que la desarrollen ante la Administración y los tribunales mediante una acción que «se presentará en nombre del ecosistema del Mar Menor como verdadera parte interesada».

Esta acción pública (que, por error, la ley denomina *judicial*) fue introducida por una enmienda transaccional del Grupo Socialista, Unidas Podemos y Más País; se trata de una acción singular, por cuanto está dotada de especiales garantías (que hacen prever una enorme litigiosidad). La ley dice así que «la persona que ejercite dicha acción y que vea estimada su pretensión tendrá derecho a recuperar todo el coste del litigio emprendido, incluidos, entre otros, los honorarios de abogados, procuradores, peritos y testigos, y estará eximida de las costas procesales y de las fianzas en materia de medidas cautelares».

#### Artículo 7

Este precepto regula obligaciones adicionales que se imponen a las Administraciones Públicas «en todos sus niveles

territoriales y a través de sus autoridades e instituciones». De las cinco obligaciones que se establecen, las tres primeras son directrices genéricas, pero las dos últimas son muy concretas y suponen el ejercicio de facultades de prohibición y limitación:

4. Restringir de forma inmediata aquellas actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.
5. Prohibir o limitar la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio biológico del Mar Menor.

#### *Disposición derogatoria única*

Establece, sin ninguna precisión adicional, que «se derogan todas las disposiciones contrarias a las disposiciones recogidas en esta ley».

#### *Disposición final primera. Desarrollo reglamentario*

Habilita al Gobierno para que, «en el ámbito de sus competencias, apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley».

#### *Disposición final segunda. Título competencial*

Estipula que la ley «se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.23.<sup>ª</sup> de la Constitución, de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio

de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección».

#### *Disposición final tercera*

Dice que la ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, esto es, el 3 de octubre del 2022.

### 3. Comentario

#### 3.1. *La personificación del Mar Menor como fórmula de protección ambiental: análisis de su naturaleza jurídica*

Como hemos adelantado, la atribución de personalidad jurídica a la naturaleza en el ámbito de la protección ambiental es una fórmula que era desconocida en nuestro derecho hasta este momento, aunque cuenta con algunos precedentes en el derecho comparado. Entre ellos, cabe destacar el reconocimiento judicial de personalidad jurídica a los ríos Ganges y Yamuna y, en los Estados Unidos, la regulación legal de la personalidad jurídica del lago Eri, que fue sin embargo anulada por los tribunales por la razón que expondremos más adelante.

En nuestro derecho no existe obstáculo jurídico a que se reconozca personalidad y capacidad procesal para ejercer determinadas acciones a entes o personas que no puedan ni ejercerlas por sí mismos ni asumir obligaciones, como ocurre en el caso más conocido de las personas jurídicas. En este sentido, el *Diccionario panhispánico del español jurídico* de la Real Academia define la *persona jurídica* como la ‘institución dotada de personalidad propia e independiente y plena

capacidad para el cumplimiento de sus fines, creada por las leyes o conforme a lo establecido en las mismas’.

El problema estriba en si dicho reconocimiento legal tiene alguna razón de ser, esto es, si resulta útil o provechoso jurídicamente.

*A priori*, en el caso de los animales o de los espacios naturales como es el caso del Mar Menor, el reconocimiento de personalidad jurídica no aporta *per se* un avance cualitativo a su protección, pues lo importante es que esta tutela jurídica, establecida por los seres humanos y a ellos dirigida, se lleve a cabo de forma eficaz, siendo indiferente en este sentido que se arbitre utilizando las técnicas jurídicas existentes o por medio del reconocimiento —ético más que jurídico— de ciertos derechos.

En efecto, por mucho que se le reconozcan «derechos» a una laguna, en sentido técnico no existen derechos que puedan ser ejercidos directa o indirectamente por el ecosistema. Por ello, para reforzar su protección desde el punto de vista procesal bastaría con el reconocimiento de la acción pública para su defensa, acción que, de hecho, nuestro ordenamiento ya reconoce, con carácter general, a las asociaciones de defensa del medio ambiente por la Ley 27/2006, de 18 de julio, que, entre otras materias, regula el acceso a la Justicia en materia de medio ambiente (art. 23). El reconocimiento de una acción pública indiscriminada a cualquier persona física o jurídica conlleva, como se ha demostrado en el ámbito urbanístico, muchos problemas por el uso desviado de esta acción y el consiguiente incremento innecesario de la litigiosidad.

Ocurre, sin embargo, que la Ley 19/2022 no se limita a reconocer capacidad procesal al Mar Menor para que se ejerzan determinadas acciones en su nombre, sino que le confiere una serie de supuestos «derechos» que, tal como resulta de los artículos 2 y 7 de la ley expuestos, son, en realidad, obligaciones, limitaciones o mandatos dirigidos a «los gobiernos y los habitantes ribereños».

Lo que, en definitiva, hace la norma es delimitar *ex lege* un espacio —que incluye tanto bienes demaniales como propiedades privadas— en el que se habilita a todas las Administraciones Públicas, a propuesta en particular de los órganos gestores que crea, para adoptar medidas de protección ambiental que pueden suponer limitaciones o prohibiciones de actividades potencialmente nocivas para la laguna y el deber de reparar los eventuales daños causados.

El lector ya se habrá dado cuenta de que estamos, en realidad, ante la creación de un espacio natural protegido que se superpone a todas las figuras preexistentes en el territorio afectado y cuyo régimen jurídico apenas esboza la ley. Así lo confirma la doctrina del Tribunal Constitucional que, desde sus más tempranas sentencias, aclaró que la legislación sobre espacios naturales se caracteriza por dotar de una «protección que se considera de carácter excepcional» y que «se basa en la idea de conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones o limitaciones de tipo general» (STC 64/1982, de 4 de noviembre).

A la luz de esta caracterización jurídica es como ha de valorarse la constitucionalidad de la norma.

### 3.2. Análisis de las posibles tachas de inconstitucionalidad de la ley

Son muy diversas las tachas de inconstitucionalidad que pueden afectar a esta ley —fruto de una iniciativa popular bienintencionada, pero nada atinada en su contenido jurídico—. Muchas de ellas podían haberse corregido de haberse tramitado la iniciativa popular por el procedimiento ordinario; era lo menos que se podía pedir tratándose de la regulación de un sistema de protección ambiental absolutamente inédito en nuestro ordenamiento jurídico:

- a) La ley vulnera el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

La disposición adicional segunda de la ley dice que se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente (149.1.23.<sup>ª</sup> CE). La ley contiene, sin embargo, dos preceptos que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, deberían enmarcarse en la competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal del artículo 149.6.<sup>º</sup> de la Constitución (CE): el reconocimiento que hace su artículo 1 de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca, por cuanto entraña la capacidad para ser parte procesal, y la regulación de la acción pública para exigir el cumplimiento de la ley en vía jurisdiccional (Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2021, de 28 de enero).

El resto de la ley contiene, sin embargo, una regulación puramente

ambiental y su fundamento competencial debe, por ello, enjuiciarse a la luz del artículo 149.1.23 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional concordante.

Pues bien, según la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y después incorporada a la Ley 42/2007, de Protección del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en materia de espacios naturales protegidos, al Estado le corresponde dictar la legislación básica y a las comunidades autónomas *declarar y gestionar los espacios protegidos*, con dos únicas excepciones: la declaración de los parques nacionales (que se hace por ley de las Cortes) y la declaración y gestión de las áreas marinas protegidas bajo soberanía o jurisdicción nacional cuando el ecosistema carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situada en la comunidad autónoma (véanse, entre otras, las sentencias del Tribunal Constitucional 102/1995; 195/1998; 97/2002; 38/2002; 194/2004; 69/2013 y 87/2013).

Sobre el Mar Menor en concreto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la Sentencia 112/2021, de 13 de mayo, que examinó la constitucionalidad de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de Recuperación y Protección del Mar Menor, sin apreciar su inconstitucionalidad, en la que declara que «la regulación autonómica de las condiciones para el ejercicio de la actividad agrícola y la protección medioambiental del

Mar Menor [...] es una actuación que encuentra acomodo en el acervo competencial autonómico».

A la vista de lo expuesto, ha de concluirse que el Estado carece de competencia constitucional para la declaración y la gestión del «espacio protegido de la personificación jurídica Mar Menor y su cuenca» que crea la Ley 19/2022 porque la cuenca se sitúa en el territorio de la comunidad autónoma de la Región de Murcia y la laguna marina mantiene una continuidad ecológica con el espacio natural terrestre. La ley vulnera, por consiguiente, el artículo 149.1.23 de la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias en materia de espacios naturales protegidos.

Nadie duda que ante la catástrofe ambiental que sufre la laguna del Mar Menor es necesario adoptar medidas que impliquen a todas las Administraciones Públicas. En este sentido, la propia Ley 3/2020 de la comunidad autónoma de Murcia señalaba en su exposición de motivos que «convendría la creación de una figura o institución específica a nivel estatal, como puede ser la de un Alto Comisionado, que vele por la defensa, protección y la adopción de medidas necesarias para la recuperación del Mar Menor». Pero una cosa es crear una institución estatal de refuerzo de las autonómicas, con sus competencias bien delimitadas, y otra pretender hacer *tabula rasa* de la normativa y las figuras de protección autonómicas existentes.

- b) La ley infringe los principios constitucionales de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad.

Todo en esta ley vulnera los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos reconocidos por el artículo 9.3 de la Constitución: desde la interpretación extralimitada de la personalidad jurídica para crear, de forma subrepticia, un espacio natural protegido que excede de la competencia estatal, hasta la total indefinición de los presuntos derechos y de las limitaciones y prohibiciones que se aplican al nuevo espacio delimitado *ex lege*, pasando por la absoluta falta de conexión o coherencia de sus preceptos con la legislación autonómica ambiental y de los espacios naturales protegidos preexistentes.

En primer lugar, por lo que respecta a la indefinición de los derechos, decir que la laguna del Mar Menor tiene «derecho a existir y a evolucionar naturalmente» y que este derecho «significa el respeto a la ley ecológica» es de una vaguedad absoluta, al igual que lo es el «derecho a la protección» o a la «conservación», por lo que reconocer la acción pública para hacerlo valer ante la Administración y los tribunales vulnera frontalmente el principio de seguridad jurídica.

Por la misma infracción constitucional fue anulada en Estados Unidos una ley similar, que reconocía personalidad jurídica al río Ohio. Se trata de la Lake Erie Bill of Rights (LEBOR) del 2012 que, a raíz de la

proliferación de algas nocivas en el lago, le otorgó personalidad jurídica y permitió a los residentes en Toledo (Ohio) presentar acciones en su nombre. Sin embargo, en el caso *Drewes Farms P'Ship v. City of Toledo* (n.º 3:19 CV 434, 2020 WL 966628), el Tribunal del Distrito de Ohio (*Northern District of Ohio Western Division*) dictó una sentencia, de 27 de febrero del 2020, en la que dio la razón a los agricultores recurrentes y anuló la ley.

La sentencia declaró la invalidez de la ley por vulnerar la decimocuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que protege el derecho al *due process*. El tribunal señaló que un componente esencial de este derecho es «la claridad de la ley» y que las leyes imprecisas infringen la Constitución porque no permiten a los ciudadanos conocer su contenido y porque es probable que deriven en una aplicación arbitraria. Especial interés tiene el pronunciamiento de esta sentencia con relación al reconocimiento por la ley de los «derechos irrevocables del ecosistema del Lago Erie de existir, prosperar y evolucionar naturalmente». El tribunal determinó que esta disposición era inconstitucional por indefinida, porque en ninguna parte de la ley se concretaba qué tipo de conducta infringía este derecho del lago Erie.

Exactamente lo mismo puede decirse en la ley que nos ocupa. No hay ninguna concreción de cuáles son las conductas que pueden infringir el derecho de la laguna a «existir y evolucionar naturalmente», con lo

que la decisión queda al albur de los tribunales que habrán de determinar, en cada caso y a instancia de cualquier persona, si determinada actividad o proyecto permite o no «asegurar el equilibrio y la capacidad de regulación del ecosistema ante el desequilibrio provocado por las presiones antrópicas procedentes mayoritariamente de la cuenca vertiente».

En segundo lugar, la ley vulnera los principios constitucionales de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución española por la total indefinición de las limitaciones y prohibiciones que las Administraciones Públicas pueden aplicar en este espacio y por la falta de conexión o coherencia de sus preceptos con los de la legislación autonómica ambiental y de los espacios naturales protegidos aplicable.

En este último punto hay que señalar que la comunidad autónoma de Murcia ha aprobado diversas leyes para la protección del Mar Menor y su entorno, desde la temprana regulación legal llevada a cabo por la Ley 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, hasta la promulgación, hace tan sólo dos años, de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor. Está claro, por ello, que, si la calidad ambiental de la laguna se ha ido deteriorando hasta el estado actual, no ha sido por falta de regulación, sino por su incumplimiento sistemático.

Esto no puede decirse todavía, sin embargo, de última ley regional aprobada en el 2020 con la finalidad de «adoptar medidas normativas urgentes y extraordinarias orientadas a que el Mar Menor, como ecosistema natural, recupere y mantenga un buen estado ambiental», pues ni siquiera ha transcurrido todavía el plazo de tres años para aprobar el principal instrumento para acometer un «enfoque integral» de los problemas ambientales: el plan de ordenación territorial de la cuenca vertiente del Mar Menor, cuyo ámbito territorial comprenderá la cuenca vertiente del Mar Menor (delimitada en el anexo I de la ley), así como la Manga, y cuyos objetivos serán «adaptar» los usos agrícolas que vienen siendo desarrollados en la zona «a usos de carácter sostenible, forestal y turístico» y, en general, regular los usos del suelo (art. 15).

Además, este enfoque integral de la ley murciana impone limitaciones, prohibiciones y obligaciones directas e intensas a las actividades humanas, en particular, a la agricultura. Pueden señalarse así, entre otras, la prohibición de toda agricultura, salvo la sostenible y de precisión; la limitación más intensa de los ciclos de cultivo; la introducción de mayores restricciones a la fertilización y el riego, y la obligación solidaria de realizar los trabajos necesarios para restituir el terreno a su estado natural en caso de abandono del cultivo.

Todas estas medidas están perfectamente definidas, han sido

declaradas constitucionales (STC 11/2021) y se aplican sobre el Mar Menor y sus municipios ribereños, en un ámbito geográfico que se ve también afectado por la delimitación espacial de la «personificación jurídica Mar Menor y su cuenca».

A estas limitaciones se superponen, además, las resultantes de las figuras de protección preexistentes: en esta área del Mar Menor hay un parque regional (Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar) y dos paisajes protegidos; asimismo, se han declarado diversas zonas de especial protección de las aves (ZEPA) y zonas especiales de conservación (ZEC).

Pues bien, la Ley 19/2022 parece querer «borrar» todas estas regulaciones preexistentes y sustituirlas por unos indefinidos e ilimitados poderes de las Administraciones Públicas para «restringir de forma inmediata aquellas actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales», para «prohibir o limitar la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que *puedan* alterar de manera definitiva el patrimonio biológico del Mar Menor» y, en fin, para adoptar cualquier tipo de medida dirigida a «hacer valer» los derechos de protección, absolutamente indefinidos, que contiene la ley. Estamos, de nuevo, ante una flagrante vulneración de los principios constitucionales de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad.

La perplejidad que causan estos preceptos es aún mayor a la vista de la disposición derogatoria única, que declara derogadas, sin mayor precisión, «todas las disposiciones contrarias a las disposiciones recogidas en esta ley». Con ello se conculcan las directrices de técnica normativa, conforme a las cuales deben evitarse «cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas» (Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio del 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa).

Hay que señalar, por último, que a la «disrupción competencial» que produce esta norma se añade la duplicación de órganos con las mismas competencias, con la creación de tres órganos «de representación y gobernanza» de la personificación del Mar Menor y su cuenca, sin ninguna precisión legal sobre su relación con los órganos sustantivos o sectoriales competentes ni con los órganos ya existentes para la defensa del Mar Menor: el Consejo del Mar Menor, el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor y la Comisión Interdepartamental del Mar Menor.

#### 4. Sobre los artículos 4 y 5 de la ley

Estos dos preceptos son atípicos y resultan, a nuestro entender, innecesarios y carentes de contenido, por lo que deben atribuirse a la escasa «experiencia legislativa de la sociedad civil».

Así ocurre, en primer lugar, con el artículo 4, que afirma, de forma absolutamente indeterminada, que cualquier conducta que vulnere los derechos reconocidos por la ley por cualquier autoridad o persona física o 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».

Este precepto ha de considerarse como una mera remisión a las posibles responsabilidades dimanantes de estas normas sin añadir ninguna nueva. De lo contrario, por lo que respecta a la responsabilidad penal y administrativa, infringiría el principio de legalidad del artículo 25 de la Constitución al incumplir la garantía esencial de *lex certa*, que impone que «la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión

prácticamente libre y arbitraria del intérprete o juzgador» (SSTC, por todas, 26/2005 y 283/2006).

Por lo que respecta a la previsión del artículo 5 de la ley sobre la invalidez de cualquier acto o actuación de las Administraciones Públicas que vulnere sus disposiciones, resulta igualmente, a nuestro entender, una norma huertera, puesto que esta invalidez —en su doble vertiente de nulidad absoluta o anulabilidad— y su posibilidad de revisión en vía administrativa o judicial ya está regulada por nuestro derecho y es la consecuencia necesaria tanto del sometimiento de la Administración Pública a la ley y al derecho del artículo 103.1 de la Constitución, como del control que los tribunales ejercen sobre la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa (art. 106 CE).

Interesa señalar, en este sentido, que, en su redacción original, la proposición de ley contenía otro precepto igualmente vacío de contenido que afirmaba: «sus disposiciones serán directamente aplicables». Pero al final fue suprimido, seguramente atendiendo a una recomendación de los letrados de las Cortes.