

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27140 Pleno. Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 8583-2022. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados en relación con la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Competencia sobre legislación de protección ambiental, principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y legalidad sancionadora; derecho al medio ambiente: constitucionalidad de la ley estatal que atribuye personalidad jurídica a la laguna costera del Mar Menor y su cuenca. Voto particular.

ECLI:ES:TC:2024:142

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022, interpuesto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra la totalidad de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, y contra los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y las disposiciones derogatoria única y final segunda. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el día 29 de diciembre de 2022, don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales, actuando en nombre y representación de cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, y contra los apartados y disposiciones de la misma que se citan en el encabezamiento. La ley (en adelante Ley 19/2022) había sido publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 237, de 3 de octubre de 2022.

2. El recurso se fundamenta en cuatro motivos, que a continuación se sintetizan siguiendo la estructura y argumentación del escrito de demanda:

a) Inconstitucionalidad del conjunto de la Ley y en particular de su art. 7 y su disposición final segunda por vulneración de los arts. 148.1.9 y 149.1.23 CE, al infringir el

sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

La demanda plantea que, si bien en la Ley 19/2022 se invoca como título competencial estatal el art. 149.1.23 CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente), no se cumple la exigencia de la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 99/2022, de 13 de julio, FJ 3 b), según la cual «una norma es básica si “garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su estatuto” (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, seguida de otras muchas)», ya que el objeto de la ley impugnada pone de manifiesto que no es aplicable a la totalidad del territorio nacional, sino referida a un área determinada de dicho territorio que, además, ya ha sido objeto de numerosas normas autonómicas de protección.

b) Inconstitucionalidad de los arts. 1, 2 y 6 de la Ley 19/2022 por vulneración de los arts. 10.1, 24.1 y 45 CE.

Los demandantes argumentan que, al otorgarse personalidad jurídica a una entidad natural (art. 1), reconocérsele una serie de derechos (art. 2) y otorgar legitimación activa para su protección a cualquier persona física o jurídica (art. 6), se la está equiparando a los seres humanos y confiriéndole un estatus y una dignidad que no le corresponde en absoluto (art. 10.1 CE) y que la Constitución reserva exclusivamente al ser humano, bien actuando individualmente, bien agrupado en orden a obtener un fin común, por lo que no puede ostentar derechos que sean ejercidos ni defendidos ante los tribunales (art. 24.1 CE). Concluyen que no puede transformarse el medio ambiente en un sujeto protegido, cuando no se contempla en el texto constitucional como titular de derecho alguno, sino como objeto de uno de los principios rectores de las políticas públicas (art. 45 CE) y cuando la doctrina constitucional ha sostenido un concepto de ambiente esencialmente antropocéntrico y relativo (STC 102/1995, de 26 de junio).

c) Inconstitucionalidad del art. 2 y la disposición derogatoria única de la Ley 19/2022 por vulneración del art. 9.3 CE.

Los demandantes afirman que el reconocimiento de una serie de derechos a la laguna y su cuenca (art. 2) y la derogación de cualquier disposición contraria a la Ley (disposición derogatoria única) infringen el principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, para todos aquellos actores públicos y privados que realicen alguna actuación en el Mar Menor o su entorno, por generar una situación de falta de certeza y certidumbre jurídicas al (i) establecer una relación de derechos de contenido inconcreto, usando conceptos vagos, difusos e indefinidos, lo que abre la puerta a la arbitrariedad; y (ii) prever una cláusula derogatoria genérica, cuando nos encontramos en un contexto de multiplicidad de normas (comunitarias, estatales y autonómicas) de protección que darán lugar a una situación de incertidumbre cuando los operadores jurídicos tengan que decidir, para cada actividad singular en la zona de referencia, si la normativa vigente está en todo o en parte tácitamente derogada. Esta situación de «amalgama de normas» hace que a juicio de los demandantes no sea aplicable a este caso la doctrina sentada en la STC 90/2022, de 30 de junio, y en cambio traen en respaldo de su argumentación las SSTC 46/1990, de 15 de marzo y 74/2022, de 14 de junio, así como alguna jurisprudencia foránea.

d) Inconstitucionalidad de los arts. 4 y 5 de la Ley 19/2022 por vulneración de los arts. 9.3, 25.1 y 81.1 CE, al infringir la seguridad jurídica y los principios de legalidad sancionadora, tipicidad y taxatividad.

Los demandantes alegan que, al establecerse que toda conducta que lesione los derechos reconocidos en la ley generará responsabilidad penal, civil, ambiental y administrativa (art. 4) y que cualquier actuación en ese sentido será considerada inválida y revisada en la vía administrativa o judicial (art. 5), se convierten, sin concreción, nuevas conductas, actos o actuaciones en sancionables vulnerando el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y la reserva de ley orgánica (art. 81.1. CE). De

entender que los preceptos no tienen un carácter propio o innovador serían innecesarios, superfluos y carentes de sentido, vulnerándose entonces el art. 9.3 CE al generar confusión e incertidumbre.

3. Por providencia de 7 de febrero de 2023, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidencias, y al Gobierno, por conducto de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se verificó en el núm. 40, de 16 de febrero de 2023.

4. Mediante escrito registrado el 16 de febrero de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, por el que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado, por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 23 del mismo mes.

5. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el 2 de marzo de 2023, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Le fue concedida por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno del mismo día.

6. El escrito de alegaciones del abogado del Estado se registró en el Tribunal con fecha de 15 de marzo de 2023. En él se solicita la íntegra desestimación del recurso por las razones siguientes:

A) La personalidad jurídica es una ficción de derecho que la ley otorga en determinados casos, en función de los fines de interés general que se tratan de alcanzar, y es una materia que cae conceptualmente dentro del margen de discrecionalidad del legislador. Aquí se ha querido crear una forma de personificación novedosa, no prevista con carácter general en el art. 35 del Código civil (CC), a través de una norma con suficiente rango y no puede olvidarse que las técnicas apropiadas para la protección del medio ambiente (art. 45 CE) corresponde elegir las al legislador (STC 64/1982, de 4 de noviembre).

B) Para el abogado del Estado es obvio que se trata de una persona jurídica de derecho público y tampoco cabe duda de que, además de los derechos constitutivos y funcionales que la Ley 19/2022 recoge, se derivará también, desde la perspectiva general del ordenamiento jurídico, la atribución de obligaciones y la imputación de responsabilidades, dada la sujeción a la Constitución española y a la ley. No hay por tanto ningún vacío legal que conduzca a una falta de seguridad jurídica. La Ley 19/2022 es una ley especial que no exime de que se apliquen las normas generales en cuestiones procesales y procedimentales, de régimen jurídico, contratación, responsabilidad, etc. Todo ello con independencia de que en el futuro hubiera de llegar a completarse un régimen especial más acabado de la regulación que del ente ofrece la Ley 19/2022.

C) Se defiende la competencia del Estado para dictar la ley recurrida sobre tres argumentos:

a) Es una norma básica de protección del medio ambiente, por más que tenga un carácter singular al aplicarse a un ámbito territorial determinado porque (i) se producen externalidades en el dominio público estatal (mar territorial); y (ii) debe estarse a la importancia del espacio y la excepcional gravedad de la crisis ecológica que le afecta. En este último punto el abogado del Estado transcribe parte de un informe emitido por la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que se apoya en las SSTC 102/1995, de 26 de junio; 146/2013, de 11 de

julio; 112/2021, de 13 de mayo, y 99/2022, de 13 de julio, insistiendo en que la Ley 19/2022 no deroga, modifica ni sustituye el sistema jurídico de protección ambiental existente, que es esencialmente autonómico; únicamente introduce un plus o complemento de protección para este ecosistema.

b) Es el Estado quien está legitimado para regular ese plus (la atribución de personalidad jurídica), pues es una materia, a la vez, de legislación civil, de Derecho civil, como «estadio jurídico-conceptual previo» (*sic*). Solo el Estado, en tanto que actuando sobre la materia propia de derecho civil ex art. 149.1.8 CE (el reconocimiento de personalidad jurídica más allá de lo previsto en el art. 35 CC) puede otorgar la personalidad a que se refiere la Ley 19/2022 y ese es un paso previo a la gestión del medioambiente a que se refiere el art. 148.1.9 CE, competencia autonómica asumida por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a través de su estatuto de autonomía y que en nada se ve aquí afectada.

c) Además, parte de la Ley 19/2022 (en concreto su art. 6) tiene un contenido que recae dentro del art. 149.1.6 CE (legislación procesal) al crearse una acción judicial, abierta a cualquier persona física o jurídica, para defender el ecosistema del Mar Menor, que será la verdadera parte interesada.

D) Finalmente, el abogado del Estado concluye sus alegaciones afirmando que el art.4 de la Ley 19/2022 es una norma «meramente programática» (*sic*), no tipifica infracciones o sanciones específicas y la remisión que contiene al ordenamiento aplicable en cada caso no es una remisión en blanco en los términos que ha censurado la doctrina constitucional; estamos, señala literalmente, ante una «admonición general del legislador respecto de la eficacia general y aplicabilidad [...] del ordenamiento en su conjunto». El art. 5, por su parte, es un «recordatorio retórico sobre la consecuencia general de invalidez que, en mayor o menor grado y según las previsiones de la norma, conlleva la vulneración del ordenamiento».

7. Mediante providencia de 19 de noviembre de 2024, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

a) El recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2023, promovido por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, tiene por objeto en general la totalidad de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca (en adelante, Ley 19/2022), y en concreto además algunos de sus preceptos.

El contenido de la ley es el siguiente:

«Artículo 1.

Se declara la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconoce como sujeto de derechos.

A los efectos de la presente ley, se entenderá que la cuenca del Mar Menor está integrada por:

a) La unidad biogeográfica constituida por un gran plano inclinado de 1600 km² con dirección noroeste-sureste, limitado al norte y noroeste por las últimas estribaciones orientales de las cordilleras béticas constituidas por las sierras pre-litorales (Carrascoy, Cabezos del Pericón y Sierra de los Victorias, El Puerto, Los Villares, Columbares y Escalona), y al sur y suroeste por sierras litorales (El Algarrobo, Sierra de la Muela, Pelayo, Gorda, Sierra de La Fausilla y la sierra minera de Cartagena-La Unión, con sus últimas estribaciones en el cabo de Palos), e incluyendo la cuenca hídrica y sus redes de drenaje (ramblas, cauces, humedales, criptohumedales, etc.).

b) El conjunto de los acuíferos (Cuaternario, Plioceno, Messiniense y Tortoniense) que pueden afectar a la estabilidad ecológica de la laguna costera, incluyendo la intrusión de agua marina mediterránea.

Artículo 2.

1. 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. Se le reconoce también el derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente, que incluirá todas las características naturales del agua, las comunidades de organismos, el suelo y los subsistemas terrestres y acuáticos que forman parte de la laguna del Mar Menor y su cuenca.

2. Los derechos reseñados en el párrafo anterior tendrán el siguiente contenido:

a) Derecho a existir y a evolucionar naturalmente: El Mar Menor está regido por un orden natural o ley ecológica que hace posible que exista como ecosistema lagunar y como ecosistema terrestre en su cuenca. El derecho a existir 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.

b) Derecho a la protección: El derecho a la protección implica limitar, detener y no autorizar aquellas actividades que supongan un riesgo o perjuicio para el ecosistema.

c) Derecho a la conservación: El derecho a la conservación exige acciones de preservación de especies y hábitats terrestres y marinos y la gestión de los espacios naturales protegidos asociados.

d) Derecho a la restauración: 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 ecosistémicos asociados.

Artículo 3.

1. La representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, se concreta en tres figuras: Un Comité de Representantes, compuesto por representantes de las administraciones públicas que intervienen en este ámbito y de la ciudadanía de los municipios ribereños; una Comisión de Seguimiento (los guardianes o guardianas de la Laguna del Mar Menor); y un Comité Científico, del que formará parte una comisión independiente de científicos y expertos, las universidades y los centros de investigación.

Los tres órganos referidos, Comité de Representantes, Comisión de Seguimiento y Comité Científico, formarán la Tutoría del Mar Menor.

2. El Comité de Representantes estará 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. El Comité de Representantes tiene entre sus funciones la de propuesta de 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.

3. La Comisión de Seguimiento (guardianes y guardianas) estará formada por una persona titular y una suplente en representación de cada uno de los municipios ribereños o de cuenca (Cartagena, Los Alcázares, San Javier, San Pedro del Pinatar, Fuente Álamo, La Unión, Murcia y Torre Pacheco) designada por los respectivos ayuntamientos, que serán renovadas tras cada período de elecciones municipales. Así como por una persona titular y una suplente en representación de cada uno de los siguientes sectores económicos, sociales y de defensa medioambiental: asociaciones empresariales, sindicales, vecinales, de pesca, agrarias, ganaderas –con representación de la

agricultura y ganadería ecológica y/o tradicional–, de defensa medioambiental, de lucha por la igualdad de género y juveniles.

Estas personas, que deberán tener una trayectoria previa en la defensa del ecosistema del Mar Menor, serán designadas por acuerdo de las organizaciones más representativas de cada uno de los mencionados sectores, bajo la convocatoria y supervisión de la comisión promotora, y para un período renovable de cuatro años. La Comisión de Seguimiento se constituirá en un tiempo no superior a tres meses tras la publicación de la presente ley.

La Comisión de Seguimiento tiene entre sus actividades propias 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, teniendo en cuenta los indicadores definidos por el Comité Científico para analizar el estado ecológico del Mar Menor en sus informes.

4. El Comité Científico estará formado 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, para un periodo de cuatro años renovable.

La independencia del Comité Científico la garantizarán dos condiciones de sus miembros: reconocido prestigio científico y no remuneración.

El Comité Científico tendrá entre sus funciones la de asesoramiento al Comité de Representantes y la Comisión de Seguimiento, e identificación de indicadores sobre el estado ecológico del ecosistema, sus riesgos y las medidas adecuadas de restauración, que comunicará a la Comisión de Seguimiento.

Artículo 4.

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.

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.

Cualquier persona física o jurídica está legitimada para la defensa del ecosistema del Mar Menor, y puede hacer valer los derechos y las prohibiciones de esta ley y las disposiciones que la desarrollen a través de una acción presentada en el tribunal correspondiente o administración pública.

Dicha acción judicial se presentará en nombre del ecosistema del Mar Menor como la verdadera parte interesada. La persona que ejercite dicha acción y que vea estimada su pretensión tendrá derecho a recuperar todo el coste del litigio emprendido, incluidos, entre otros, los honorarios de abogados, procuradores, peritos y testigos, y estará eximido de las costas procesales y de las fianzas en materia de medidas cautelares.

Artículo 7.

Las administraciones públicas, en todos sus niveles territoriales y a través de sus autoridades e instituciones, tienen las siguientes obligaciones:

1. Desarrollar políticas públicas y acciones sistemáticas de prevención, alerta temprana, protección, precaución, para evitar que las actividades humanas conduzcan a la extinción de la biodiversidad del Mar Menor y su cuenca o la alteración de los ciclos y procesos que garantizan el equilibrio de su ecosistema.
2. Promover campañas de concienciación social sobre los peligros ambientales a los que se enfrenta el ecosistema del Mar Menor, así como educar en los beneficios que su protección aporta a la sociedad.
3. Realizar estudios periódicos sobre el estado del ecosistema del Mar Menor, y elaborar un mapa de los riesgos actuales y posibles.
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.

Se derogan todas las disposiciones contrarias a las disposiciones recogidas en esta ley.

Disposición final primera. *Desarrollo reglamentario.*

Se 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.*

Esta ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.23 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.

Esta ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.»

b) La interposición del recurso se fundamenta en cuatro motivos. El primero es de índole competencial y afecta a la totalidad de la ley y, según se indica, en particular al art. 7 y la disposición final segunda. Los otros se proyectan sobre los arts. 1, 2, 4, 5, 6 y la disposición derogatoria única, por vulneración, según el caso, de los arts. 9.3, 10.1, 24.1, 25.1, 45 y 81.1 CE, como con mayor detalle se ha expuesto en los antecedentes.

c) La Abogacía del Estado interesa la desestimación del recurso en su totalidad, sosteniendo la adecuación de la Ley 19/2022 al reparto constitucional de competencias y la inexistencia del resto de vulneraciones sustantivas y formales.

2. Consideraciones previas, orden de examen y óbices procesales.

a) Desde su aprobación, la Ley 19/2022 no ha sufrido modificaciones, por lo que el objeto de este recurso permanece inalterado.

b) La interposición del recurso se fundamenta en cuatro motivos, subsumibles en dos tipologías. Una es de índole competencial y afecta a la totalidad de la ley, por lo que

será analizada en primer lugar, dado que una eventual inconstitucionalidad por esta causa haría innecesario pronunciarse sobre el resto de las tachas alegadas. Indican los recurrentes que este motivo de inconstitucionalidad se plasma en particular en el art. 7 y en la disposición final segunda de la Ley 19/2022. El abogado del Estado no formula en sus alegaciones ninguna que concierna a posibles óbices procesales; sin embargo, como con más detalle ha quedado expuesto en los antecedentes de esta sentencia, nada se argumenta en el escrito de demanda sobre una impugnación particular del art. 7, pese a la mención específica en el encabezado de ese apartado del recurso. Por esa razón nuestro análisis tampoco se detendrá en él en particular.

c) El otro grupo de impugnaciones se refiere ya a ciertos preceptos (los núm. 1, 2, 4, 5, 6 y la disposición derogatoria única) y esos motivos serán analizados, en su caso, a continuación y siguiendo el orden del escrito de demanda. Este identifica como recurrido, tanto al describir su objeto como en el suplico, también el art. 3 de la Ley 19/2022, pero nada se argumenta en particular sobre él, más allá de lo que afecta al conjunto de la ley. Podría entenderse que se incluye entre los preceptos impugnados por esta última razón, pero ello resulta inconsistente por la falta de mención específica a las disposiciones finales primera y tercera. Debe concluirse, por tanto, que se incluye en el elenco de artículos recurridos en particular por error y no será aquí analizado.

d) Finalmente, es necesario realizar alguna consideración respecto de la inconstitucionalidad que se denuncia del art. 2 de la Ley 19/2022, por infracción del principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad.

Los recurrentes dicen recurrir el art. 2 en su conjunto; sin embargo, sus alegaciones se dirigen en realidad al apartado segundo de ese artículo, que es el que se refiere al contenido de los derechos que reconoce el anterior (protección, conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración), argumentando que se emplean conceptos vagos y difusos, que no especifican qué conductas concretas infringen esos derechos, que son de contenido genérico y pueden desembocar en una interpretación arbitraria de la norma.

El argumento aparece desconectado del precepto que, dejando al margen los reproches o desacuerdos que pueda suscitar su contenido, no presenta una lógica reactiva, sino declarativa. Para establecer si existe una vulneración de los derechos que este precepto enuncia (a que se respete la ley ecológica de evolución natural frente a las presiones antrópicas, a que no se ponga en riesgo su existencia como ecosistema, a que se pongan en marcha acciones de preservación y a que se restablezca su dinámica natural en caso de daños) y determinar las responsabilidades que de ello se deriven, será preciso acudir al resto del ordenamiento –incluido el resto del articulado de esta misma ley– y subsumir la conducta en cuestión en los supuestos que las normas aplicables en cada caso prevean. Se trata de una técnica legislativa habitual que comporta una operación de exégesis normal que los recurrentes obvian, empleando argumentos propios de los reproches que se formulan contra otros preceptos de la ley.

No analizaremos por tanto esta impugnación, que resulta preventiva o hipotética, y por ello no pertinente, porque este tribunal «debe pronunciarse, respecto a los preceptos impugnados, no sobre eventuales e hipotéticas interpretaciones de los mismos, propuestas por los recurrentes, sino sobre si se oponen a los mandatos constitucionales. Sin que procedan, por tanto, pronunciamientos preventivos referidos a posibles, y aún no producidas, aplicaciones de los preceptos legales, que no resultan necesariamente derivadas de las mismas, y que, de producirse, habrán de ser combatidas, en su caso, con los medios que ofrece nuestro ordenamiento, tanto ante este Tribunal Constitucional como ante otros órganos jurisdiccionales» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 4, citada después por muchas otras).

3. Algunas consideraciones generales sobre el marco constitucional de referencia.

La Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, desarrolla un mecanismo específico de protección para la mayor laguna de agua salada de Europa, catalogada, junto con otros

setenta y cinco espacios naturales ubicados en España, como uno de los humedales básicos del continente, en aplicación del Convenio relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971 (ratificado por España el 18 de marzo de 1982 –BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1982–). Además, al tratarse de un humedal costero, también resulta protegido por las previsiones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (Convención de Montego Bay, de 10 de diciembre de 1982 y ratificada por España en 1997 –BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997–). La caracterización mixta de este ecosistema de transición con arreglo a las previsiones convencionales pone de manifiesto que cualquier regulación sobre este espacio natural se ubica, sin lugar a dudas, en el marco de la obligación, impuesta a los poderes públicos por el art. 45.2 CE, de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». Este precepto no contiene una previsión definida, cerrada o excluyente de los mecanismos jurídicos de protección, defensa y restauración, en su caso, de los espacios naturales, por lo que no podemos entender, como línea argumental de principio, que ningún mecanismo jurídico de los que se puedan ir desarrollando con el tiempo, y la evolución de la teoría del Derecho, quede excluido del modelo constitucional de protección del medio ambiente siempre que respete la finalidad de protección y mejora de la calidad de vida y de defensa y restauración del medio natural en que la vida se desarrolla.

Esa conexión del cuidado del medio natural con la garantía de la calidad de vida es un elemento esencial de toda valoración constitucional sucesiva, que viene además condicionada por el mandato interpretativo contenido en el art. 10.2 CE. Que el bienestar de las personas depende del bienestar de los ecosistemas que sostienen la vida se deriva inequívocamente de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando se conecta el incumplimiento de las obligaciones positivas de los Estados firmantes del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), en materia de protección del medio ambiente, con la eventual lesión de los arts. 2 y 8 CEDH (STEDH de 9 de abril de 2024, asunto *Verein Klimaseniorinnen Schweiz* y otras c Suiza). Pero, además, el constitucionalismo medioambiental contemporáneo, cuya expresión paradigmática es el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn, vincula la protección del medio ambiente o del medio natural a la preservación del mismo para disfrute y garantía de la calidad de vida de las generaciones futuras (en este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional Federal Alemán en auto adoptado por la Sala Primera el 24 de marzo de 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270). De forma parecida, en Italia, la tutela del ambiente y la biodiversidad de los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras, se convirtió en principio fundamental con la reforma de su Constitución en 2022.

En suma, el art. 45 CE ofrece un marco constitucional de referencia lo suficientemente abierto como para que el legislador desarrolle las previsiones de protección del medio ambiente desde perspectivas y enfoques muy diversos que deben, en cualquier caso, tener presente y respetar: la estrecha conexión existente entre la protección de los ecosistemas, el medio natural, la vida no humana y la vida humana y el pleno desarrollo de esta última; la obligación de los poderes públicos de desarrollar mecanismos de protección y defensa del medio ambiente, pero también de mejora, restauración y recuperación de los espacios o la biodiversidad deteriorada o perdida; y la exigencia de entender la solidaridad colectiva referida en el art. 45.2 CE, no como una mera adhesión al interés común de preservar el *statu quo* de preservación medioambiental, sino como una obligación de solidaridad intergeneracional llamada a conservar y mejorar el entorno natural de cara a que las futuras generaciones tengan la oportunidad de disfrutar de su propio derecho a la vida, la integridad física y moral y el desarrollo de sus proyectos vitales en condiciones equivalentes a aquellas de las que disponemos en la actualidad.

En este marco, y dentro de la diversidad de técnicas introducidas en los ordenamientos jurídicos de todo el mundo para la protección de los ecosistemas y para mitigar los efectos nocivos del cambio climático, y dejando de lado la demanialización de los recursos naturales, que es una herramienta más clásica y generalmente aceptada de protección de los bienes de la naturaleza, es posible identificar dos grandes lógicas en los sistemas de garantía. Así, mientras que algunos ordenamientos jurídicos atribuyen derechos a la naturaleza, definiendo a esta como titular de los mismos [art. 71 de la Constitución de Ecuador de 2008; Ley núm. 71, de 21 de diciembre de 2010 y Ley núm. 300, de 19 de octubre de 2012 de Bolivia; leyes orgánicas 1/2017, 3/2018 y 47/2019 de las municipalidades de Bonito, Paudalho y Florianópolis, en Brasil, y la *Ordinance of the City Council of the City of Santa Monica Establishing Sustainability Rights* (2013), en los Estados Unidos de Norteamérica], otros reconocen personalidad jurídica a ecosistemas particulares [resolución 25-21 de la *Municipalité Régionale de Compté de Minganie*, en Canadá; *Te Urewera Act* de 2014 y *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act* de 2017, en Nueva Zelanda y *Yarra River Protection Act* de 2017, en Australia]. Y junto a las previsiones normativas, la jurisprudencia comparada también va aceptando, de manera paulatina y constante, la necesaria intervención judicial a la hora de dar cumplimiento al mandato de protección del medio ambiente, siendo ejemplos paradigmáticos de tal posición la decisión ya citada de la Sala Primera del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 24 de marzo de 2021 y la sentencia de 20 de diciembre de 2019 de la Corte de Casación Holandesa en *Stichting Urgenda c. State of the Netherlands* (ECLI:NL:HR:2019:2007).

En este contexto, la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca es la primera norma euromediterránea que se inscribe dentro del modelo que atribuye personalidad jurídica a los entes naturales, asumiendo el legislador, al tramitar y aprobar finalmente la iniciativa legislativa popular que está en el origen de esta disposición normativa, un traslado de paradigma de protección desde el antropocentrismo más tradicional, a un ecocentrismo moderado. Y es que, a pesar de la existencia de una serie de obligaciones internacionales de protección de la laguna, ni la catalogación como humedal de protección preferencial, ni las obligaciones de preservación del medio marino derivadas de la Convención de Montego Bay, conocida como «Constitución del Mar», han impedido que durante cuarenta años este ecosistema se haya visto progresivamente deteriorado por la intervención humana. La ley se dicta, precisamente, según su preámbulo, por dos motivos: «[p]or un lado, la grave crisis que en materia socio-ambiental, 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».

Para ello se acude a la herramienta técnica de la atribución de personalidad jurídica al humedal, encontrándonos ante una norma ambiental de protección de carácter transversal. Transversalidad que es nuclear en la definición del concepto de medio ambiente hecha por este tribunal y así, hemos reseñado el «carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones relativas al medio ambiente» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). Por tanto, la Ley 19/2022 es una norma singular que crea un nuevo tipo de persona jurídica, una realidad natural, buscando atribuirle una serie de potestades en defensa de su propia existencia y recuperación. A pesar de tratarse de una técnica ignota hasta ahora en nuestro derecho ambiental, ya se ha expuesto que no se trata de una técnica desconocida en derecho comparado, y que se inscribe en un movimiento internacional en auge en la última década, que promueve el desarrollo de mecanismos de garantía innovadores y basados en un paradigma ecocéntrico que convive con el paradigma antropocéntrico tradicional, que se identifica en otros mecanismos y herramientas jurídicas de protección del medio ambiente. En este juego de equilibrios, el ecocentrismo no obsta la intervención humana sobre el medio en garantía, no solo de la protección de la naturaleza, sino de todos los intereses y bienes

constitucionales, porque la garantía de la sostenibilidad pasa por asegurar la ponderación entre los requerimientos medioambientales, sociales y económicos.

4. Impugnación del conjunto de la ley, y en particular de su disposición final segunda, por vulneración del orden constitucional de competencias: el alcance territorial de la ley.

Los recurrentes consideran vulnerado el art. 148.1.9 CE aunque, en realidad, de infringirse el sistema constitucional de competencias, lo que se vería vulnerado es el art. 11.3 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM). Ello porque el art. 148.1.9 CE dispone únicamente que las comunidades autónomas podrán asumir competencias sobre «gestión en materia de protección del medio ambiente» siendo el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia el que materializa la disposición anterior, atribuyendo a la comunidad autónoma la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de «Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección». Sin embargo, la demanda no critica un supuesto exceso de la Ley 19/2022 sobre la legislación de desarrollo o la gestión. Lo que los recurrentes sostienen es que la ley no puede considerarse básica, que es la intervención que en protección del medio ambiente cubre el art. 149.1.23 CE, al amparo del que dice dictarse según su disposición final segunda, por no resultar aplicable a la totalidad del territorio nacional. Rebate lo anterior el abogado del Estado, fundamentalmente porque cabe atribuir «carácter básico singular» a ámbitos territoriales determinados.

Este tribunal ya ha reconocido que la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.23 CE puede dar cobertura a leyes que tienen por objeto un ámbito físico delimitado dentro del territorio nacional, como son las leyes de declaración de parques nacionales, por ser estos «una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que identifica a un país y con el [que] se identifica, como les ocurre también a ciertas instituciones o a monumentos bien conocidos, unidos indisolublemente a la imagen de una ciudad o de una nación» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 21); doctrina después reiterada en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 10. Además, también hemos descartado el argumento de que el ejercicio de la competencia estatal, ex art. 149.1.23 CE, requiera una vocación de regulación uniforme, que deba contar con una legitimación supraautonómica, expresiva del interés general, dando cobertura a una norma estatal de protección de especies que solo se encuentran en Canarias, en la STC 146/2013, de 11 de julio, que en su fundamento jurídico 4 cita, entre otras, las SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60, o 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9. Más recientemente hemos vuelto a sintetizar esta doctrina recordando que «la ordenación básica en materia de medio ambiente no requiere necesariamente que “el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se aviene con la lógica de la competencia básica, cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades subsectoriales y espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades” [SSTC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 D), y 146/2013, de 11 de julio, FJ 4]» (STC 99/2022, de 13 de julio, FJ 3).

Lo anterior es suficiente para entender que el alcance de la Ley 19/2022 no excluye un ejercicio legítimo del art. 149.1.23 CE, sin que eso suponga, como es obvio, pronunciarse sobre la oportunidad de las medidas que contiene, su calidad técnica o idoneidad, ni sobre otros aspectos competenciales no suscitados en el recurso de inconstitucionalidad. Desde la perspectiva que nos ocupa, y más allá por tanto de su acierto o de la plausibilidad de éxito en su implementación, materialmente se busca la protección ambiental y se acomete a través de una norma respaldada por el rango y la competencia adecuados. También por tanto debe descartarse la queja dirigida en particular contra la disposición final segunda de la ley.

5. Impugnación de los arts. 1, 2 y 6 por vulneración de los arts. 10.1, 24.1 y 45 CE.

Los recurrentes sostienen que el reconocimiento de personalidad jurídica a una entidad natural (art. 1) y atribuirle derechos (art. 2), que se confían a una acción popular (art. 6), es insólito y desnaturaliza el concepto de «persona», siendo absolutamente innecesario a los efectos de obtener la debida protección ambiental. Sostienen que la naturaleza debe ser objeto de protección jurídica (art. 45 CE, en la concepción de la STC 102/1995, de 26 de junio), pero no sujeto de derechos, porque es imposible desvincular la noción de derecho subjetivo de las de libertad, dignidad, conciencia, voluntad y responsabilidad. A diferencia de las personas jurídicas del Código civil, se dice, el Mar Menor no se puede asimilar a una persona física. Se sostiene que solo el ser humano puede tener dignidad (art. 10.1 CE) y, bien individualmente, bien agrupado, puede ejercer y defender sus derechos (art. 24.1 CE). Se afirma que, como la laguna no puede tener derechos propios, tampoco puede ser la verdadera parte procesal. El abogado del Estado interesa la desestimación de las quejas, sosteniendo que toda persona jurídica es una ficción, que actúa a través de órganos, integrados a su vez por personas físicas, y que la protección del medio ambiente es dinámica, correspondiendo al legislador, en su discrecionalidad, elegir las fórmulas que considera más útiles y eficaces.

a) Vulneración del art. 45 CE.

En el fundamento jurídico 3, ya dijimos que el art. 45 CE ofrece un marco constitucional de referencia lo suficientemente abierto como para que el legislador desarrolle las previsiones de protección del medio ambiente desde perspectivas y enfoques muy diversos.

Es cierto, como cita el escrito de demanda, que nuestra doctrina había venido reconociendo el medio ambiente como «un concepto esencialmente antropocéntrico» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 4), ahora se modera dicha concepción para abrirla a una visión más ecocéntrica, que asume la conexión innegable entre la calidad de la vida de los ecosistemas y la calidad de la vida humana, presupuesto lógico del disfrute de los derechos y la exigencia de obligaciones constitucionalmente previstas. Pero dicho cambio de paradigma interpretativo en nada afecta a las consideraciones de nuestra jurisprudencia previa, que asumía que, a la hora de analizar cómo tiene que plasmarse el principio rector del art. 45 CE, «es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste (STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 6, y las allí citadas)» [STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 2 c)]. Hemos insistido en que, desde una concepción ecocéntrica, el art. 45 CE también ofrece un amplio margen al legislador que, sin embargo, ha de tener presente las finalidades tuitivas del precepto no solo sobre el medio natural, sino también sobre las generaciones futuras.

Con base en ello y, «siendo un principio básico para la interpretación constitucional que el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho con libertad dentro del marco que esta ofrece (STC 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3)» [STC 176/2019, de 18 de diciembre, FJ único a)], debe descartarse que exista una vulneración del art. 45 CE, porque en nada se opone al contenido de este precepto, ni a la finalidad constitucionalmente declarada del mismo, en el sentido expuesto en los fundamentos previos, la selección de la herramienta jurídica elegida por el legislador en la Ley 19/2022, atribuyendo personalidad jurídica al Mar Menor y a su cuenca. Pudiendo haberse optado por herramientas diversas, la seleccionada es tan idónea (o inidónea) como podrían haberlo sido otras, para buscar la protección, defensa y recuperación del ecosistema de la laguna, procurando la preservación del entorno para su futuro disfrute.

Como hemos afirmado ya en ocasiones precedentes, no encontramos aquí «razones suficientes para considerar que la norma impugnada deba ser declarada inconstitucional, sin que desde luego sea tarea de este tribunal enjuiciar el mayor o menor acierto del legislador al establecer», en este caso, este tipo de herramienta jurídica, «sino

únicamente, y partiendo siempre de la presunción de constitucionalidad de las normas legales, expulsar del ordenamiento aquellas que evidentemente, y fuera de toda duda razonable, no encuentren acomodo en nuestra Constitución» (STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3).

b) Vulneración del art. 10.1 CE.

Desde la aproximación ecocéntrica, que entendemos más idónea en este caso, debe igualmente descartarse la vulneración del art. 10.1 CE porque lo que la ley hace es atribuir al Mar Menor y su cuenca lo único que le es dado atribuir a las normas: una personalidad jurídica que, por naturaleza, es diferente de la personalidad humana, incluso aunque asumamos la estrecha vinculación entre la vida humana y la vida de los ecosistemas o de los entornos naturales que el art. 45 CE está llamado a preservar. Frente a lo argumentando por los recurrentes, no puede verse en la opción legislativa una preterición de la dignidad humana ni de los derechos inviolables que le son inherentes, sino un refuerzo de esa dignidad asociado al reconocimiento de que la vida digna solo es posible en entornos naturales idóneos, y ello desde la consideración de la vida de las generaciones actuales y de la vida de las generaciones futuras. La idea de dignidad humana aquí presente sitúa a la persona humana en simbiosis con un entorno que puede transformar, pero que no debe destruir si desea conservar esa misma dignidad.

El Tribunal ya descartó una alegación similar en la STC 81/2020, de 15 de julio, en relación con la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, en cuyo fundamento jurídico 11 recordamos que «la garantía constitucional de la dignidad de la persona deriva ciertamente un mandato de respeto dirigido principalmente a los órganos del Estado, que impide a estos emanar normas o actos que tengan un efecto degradante o envilecedor para la dignidad humana».

Con el reconocimiento de la personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca no cabe ver un propósito de relativizar la dignidad de la persona, valor jurídico fundamental, sino de reforzarla, al conectar el art. 10 con el art. 15 y el art. 45 CE, siguiendo el sistema argumental propio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al que ya nos hemos referido.

c) Vulneración del art. 24.1 CE.

Finalmente, tampoco puede aceptarse que la ley suponga una vulneración de la tutela judicial efectiva. Debe tenerse en cuenta, como punto de partida, que tal derecho no está expresamente constreñido por la Constitución a determinadas categorías de personas. Nuestra doctrina ha sentado que «los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en la medida en que, por su naturaleza, resulten aplicables a ellas» (STC 23/1989, de 2 de febrero, FJ 2) y, en relación con el art. 24.1 CE, hemos indicado que «la expresión “todas las personas”, hay que interpretarla en relación con el ámbito del derecho de que se trata, es decir, con “la tutela efectiva de los jueces y tribunales”, que comprende lógicamente –en principio– a todas las personas que tienen capacidad para ser parte en un proceso» (STC 19/1983, de 14 de marzo, FJ 2).

Y tal capacidad para ser parte es algo propio de las personas jurídicas, tengan naturaleza privada o pública, cuestión que la ley no precisa. La evidencia de la afirmación anterior, en relación con las personas jurídico-públicas, puede merecer atención particular dado que, según una doctrina que «se recoge fundamentalmente en la STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 3 a 8, donde dijimos que solo en supuestos excepcionales disfruta una organización jurídica pública del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva ante los órganos judiciales del Estado y solo, excepcionalmente, podemos considerar al recurso de amparo como cauce idóneo para que las personas públicas denuncien una defectuosa tutela de los jueces y tribunales. La STC 175/2001,

literalmente citada después por la STC 206/2011 [...] establece que “el derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho fundamental, protege, antes que nada, a los individuos frente al poder, de ahí que las personas jurídico públicas solo excepcionalmente sean titulares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y por este motivo el recurso de amparo solo excepcionalmente sea un cauce idóneo para que estas organizaciones jurídico-públicas denuncien una defectuosa tutela de este derecho por parte de los jueces y tribunales” (STC 89/2011, de 6 de junio, FJ 3). Y añade: “más concretamente, gozan del derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE únicamente cuando la posición procesal de las personas jurídico-públicas sea equivalente a la de las personas privadas, supuesto en el que son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión sin restricciones. A tal supuesto hemos añadido también el derecho de acceso al proceso (cuya protección tan solo cabe reconocer a las personas jurídico-públicas frente a las decisiones adoptadas por órganos judiciales pero no frente al legislador) y el derecho a no sufrir indefensión en el seno del proceso al que se ha accedido (y ello con independencia de qué derechos o competencias se hagan valer, quiénes sean las otras partes procesales y el orden jurisdiccional ante el que actúen)”» (STC 44/2016, de 14 de marzo, FJ 3). Este tribunal reconoce la legitimación de las propias administraciones para interponer recursos de amparo en defensa de los derechos tutelados en el art. 24 CE, «en la medida en que está litigando no en defensa de sus potestades exorbitantes como administración sino para la tutela de “las facultades inherentes a la condición de parte en el proceso”, en concreto para el restablecimiento de su derecho a un proceso con todas las garantías (STC 173/2002, de 9 de octubre, FJ 4, y en el mismo sentido STC 187/2012, de 29 de octubre, FJ 2)» (STC 1/2017, de 16 de enero, FJ 3).

Cosa distinta es cómo se ejerce esa capacidad, cuestión que en general será de organización interna y sobre la que la ley no se pronuncia, sin que puedan obviarse las figuras a que se refiere el art. 3 de la Ley 19/2022, que ejercen la representación y gobernanza de la persona jurídica de la laguna; precepto que no ha sido específicamente recurrido. El art. 6 de la Ley legitima además a cualquier persona física o jurídica a presentar una acción judicial (y también administrativa) en nombre del Mar Menor, que será la verdadera parte interesada. Se trata de una especie de poder general universal, conferido *ex lege* para actuar en interés de la nueva persona jurídica. El precepto se combate por los recurrentes únicamente porque cuestionan la atribución de derechos a la laguna y su cuenca, afirmando que no puede ser parte porque carece de personalidad jurídica, lo cual devuelve la argumentación a los aspectos ya ventilados en esta sentencia.

En conclusión, deben descartarse las tachas de inconstitucionalidad opuestas sobre la base de los arts. 10.1, 24.1 y 45 CE a los arts. 1, 2 y 6 de la Ley 19/2022.

6. Impugnación de la disposición derogatoria única por resultar contraria al principio de seguridad jurídica.

Los recurrentes conocen y aluden a la doctrina constitucional sentada en la STC 90/2022, de 30 de junio, que descartó la inconstitucionalidad de una disposición derogatoria similar a la presente (en aquel caso, en la Ley 7/2021, de 20 mayo, de cambio climático y transición energética), pero consideran que no es aplicable aquí porque (i) la Ley 19/2022 establece unos derechos para el Mar Menor y su cuenca que son de contenido inconcreto; y (ii) lo hace en un contexto de multiplicidad de normas de diverso rango que abordan la protección del mismo. La defensa del Estado rechaza la tacha de inconstitucionalidad resaltando que tiene un contenido al uso.

Basta remitirnos a lo sentado en la STC 90/2022, de 30 de junio, en particular a la doctrina allí extractada (FJ 2), para descartar la queja formulada. En efecto, si bien en esta materia no existen «soluciones apriorísticas o criterios de general aplicación» (STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), puesto “que cada caso problemático puede presentar facetas propias y específicas, será preciso valorar las circunstancias concurrentes” (STC 147/1986, FJ 4). Sí puede obtenerse, vía inferencia, alguna regla

que pueda facilitar dicha labor. Si el defecto es irrelevante o salvable, la seguridad jurídica no se ve concernida», teniendo en cuenta que «[e]l control de constitucionalidad se detiene en los “defectos de técnica legislativa” [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)], en “la perfección técnica de las leyes” [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4, y 225/1998, FJ 2 A)], en su “corrección técnica” (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), en la “oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador” (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6). El principio de conservación de la ley opera de freno en este ámbito (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5)» (STC 90/2022, de 30 de junio, FJ 2).

Proyectando lo anterior a este caso, y más allá de que el contenido de la disposición discutida resulte, como el de la Ley 7/2021 y el de tantas otras, «equivalente a la norma subsidiaria del art. 2.2 del Código civil, por lo que difícilmente puede reprochársele falta de seguridad jurídica que produzca su inconstitucionalidad» [STC 90/2022, FJ 3 c)], es evidente que el razonamiento de los recurrentes vincula la inseguridad jurídica con el carácter inconcreto de los derechos que se confieren a la nueva persona jurídica en el art. 2 de la Ley 19/2022, lo que nos sitúa en el plano de la técnica legislativa e impide que pueda prosperar el reparo. La aplicabilidad de la disposición derogatoria única de esta ley dependerá de los métodos de interpretación ordinarios en derecho teniendo en cuenta que la multiplicidad de normas que el recurso identifica como potenciales antagonistas buscan también la protección del mismo sustrato biológico. Existe un amplio acervo normativo de tutela ambiental de la laguna y su cuenca, a los que ahora se añade, como un instrumento adicional, la Ley 19/2022. Debe negarse por tanto la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por parte de la disposición derogatoria única de la Ley 19/2022.

7. Impugnación de los arts. 4 y 5 por infracción de los arts. 9.3, 25.1 y 81.1 CE.

El escrito de demanda impugna conjuntamente los arts. 4 y 5 de la Ley 19/2022 entendiéndolo que, al no determinar las infracciones administrativas o penales a que se refieren, vulneran los principios de legalidad sancionadora, tipicidad, taxatividad y reserva de ley orgánica generando una absoluta inseguridad jurídica. Lo niega el abogado del Estado porque los preceptos no tipifican infracciones ni sanciones, pero tampoco son remisiones en blanco.

Ciertamente, puede descartarse de plano la lesión de los arts. 25.1 y 81.1 CE, dado que la mera lectura del contenido de los preceptos en cuestión evidencia que no se están tipificando infracciones, delitos, sanciones o penas. El art. 4 de la Ley 19/2022 dispone que toda conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados por ella generará responsabilidad y será perseguida de conformidad con las normas correspondientes (penales, civiles, ambientales y administrativas), mientras que el art. 5 viene a aplicar al contenido de la Ley 19/2022 la previsión del art. 48.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que ya prescribe con carácter general la invalidez (en concreto, la anulabilidad) de los actos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, teniendo la cautela de precisar que también lo serán las «actuaciones» y que la revisión de estos procederá en vía administrativa o judicial, obviamente también de conformidad con la normativa general aplicable, dado que nada más se preceptúa en la Ley 19/2022.

La quiebra del art. 9.3 CE debe excluirse igualmente, pues no acierta a verse cómo los preceptos discutidos pueden causar una situación de confusión normativa lesiva del principio de seguridad jurídica. Basta, de nuevo, una remisión a la doctrina referida en el fundamento precedente para recordar que las cuestiones de técnica legislativa son ajenas al Tribunal Constitucional, por más que las leyes puedan resultar en ocasiones superfluas o tautológicas. El «escaso rigor técnico no es, sin embargo, jurídicamente suficiente para su invalidación» (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7). Es aplicable aquí lo que dijimos en la STC 149/1991, de 4 de julio, concluyendo que aunque «no se dota a los preceptos que integran esta regulación de mayor valor que el que

intrínsecamente les corresponda, de manera que el enunciado se convierte en simple norma de reenvío de contenido tautológico [...] la inocuidad misma del tenor literal del precepto hace imposible que [...] pueda ser considerado contrario a la Constitución» [FJ 3 B) b)].

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar íntegramente el recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de noviembre de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, don César Tolosa Tribiño y don José María Macías Castaño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022

De conformidad con lo dispuesto en el art. 90.2 LOTC, y con el máximo respeto al criterio asumido por la mayoría del Pleno, nos vemos en la obligación de mostrar nuestra disconformidad con el sentido de la sentencia aprobada que, a nuestro juicio, debió ser estimatoria del recurso.

Los motivos que fundamentan nuestra posición se estructurarán, para su mejor comprensión, en cinco apartados: la falta de justificación suficiente para modificar nuestra doctrina sobre la protección del medio ambiente derivada del art. 45 CE; la extralimitación competencial de la Ley 19/2022 que sobrepasa la condición de norma «básica» de protección del medio ambiente y cercena las competencias autonómicas en la materia (art. 149.1.23 CE); la quiebra del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como consecuencia, por una parte, de la notoria indefinición del régimen jurídico de la nueva personalidad jurídica creada y, por otra, del impreciso contenido de la ley en cuanto a los derechos atribuidos a esa nueva «persona» y a su relación con las múltiples normas de protección medioambiental sobre el mismo espacio físico; y, finalmente, la contravención del Derecho de la Unión Europea.

1. El cambio de la doctrina constitucional en materia de protección del medio ambiente no está suficientemente justificado.

a) La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el carácter antropocéntrico del concepto de medio ambiente (art. 45 CE).

El denominado «derecho al medio ambiente» se encuentra regulado en el art. 45 CE, dentro de los principios rectores de la política social y económica (capítulo III del título I CE). Se trata, como es conocido, de aquellos principios que «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», pero que «[s]olo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen» (art. 53.3 CE). Nos encontramos ante objetivos que habrán de ser plasmados a través de las correspondientes iniciativas legislativas o ejecutivas, atribuyendo un amplio margen de actuación a las autoridades correspondientes.

Conforme al marco constitucional español, el medio ambiente puede englobarse sin dificultad en los denominados bienes jurídicos mediales, es decir, aquellos valores,

intereses, relaciones, derechos u objetos materiales o inmateriales que se consideran dignos de protección por ser vitales o necesarios para el desarrollo de la vida de los ciudadanos, individual o colectivamente. Más en concreto, se ha hablado de un bien o interés colectivo tutelado en beneficio directo de la comunidad (SSTC 32/1983, de 28 de abril; 84/2013, de 11 de abril, y 233/2015, de 5 de noviembre, por todas).

A pesar de los términos empleados en el art. 45.1 CE («Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado»), su ubicación sistemática permite descartar la tutela del medio ambiente como un derecho fundamental (de los reconocidos en la sección primera del capítulo II del título I) o como un derecho ciudadano (de los recogidos en la sección segunda del capítulo II del título I). De hecho, se configura no solo como un «derecho a disfrutar» sino como un «deber de conservar» (art. 45.1 CE).

En todo caso, ese derecho al disfrute y consiguiente deber de conservación se pone en relación de medio a fin con el «desarrollo de la persona» (art. 45.1 CE); y la obligación impuesta a los poderes públicos en el art. 45.2 CE, en orden a velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales», se pone igualmente al servicio de la «calidad de la vida [...], apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». De esta forma, el deber de protección del medio ambiente enlaza con las condiciones que hacen posible el ejercicio del derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas (art. 15 CE), lo que, inevitablemente, lo sitúa como herramienta al servicio de la persona y de la humanidad, en un plano antropocéntrico.

En ese contexto, la doctrina de este tribunal definió el medio ambiente como «el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida», afirmando en consecuencia su carácter «esencialmente antropocéntrico» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 4). Más concretamente, la sentencia afirma que «el ambiente [...] es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio».

b) El concepto antropocéntrico del medio ambiente es perfectamente compatible con su adecuada protección.

El carácter conceptualmente antropocéntrico del medio ambiente no excluye su adecuada protección. Más bien, todo lo contrario. La protección del medio ambiente no es un fin en sí mismo sino en la medida en que sirve al desarrollo de la vida humana; una vida humana que, como especie, está naturalmente orientada a su supervivencia, a través de las generaciones futuras, en un entorno natural que así se lo permita.

Nuestra doctrina ya recogía la adecuada compatibilidad entre la calidad de vida de las personas y la protección del medio ambiente, también en beneficio de las generaciones futuras.

Así se fijó, bien temprano, en la STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 3: «El art. 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que se ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida. [...]. Recuérdese también que la “calidad de la vida” que cita el art. 45 y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo “el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos” (art. 130.1) [...]. Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico».

En palabras de la STC 102/1995, FJ 4: «Se trata en definitiva del “desarrollo sostenible”, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras».

c) La sentencia de la mayoría plantea un cambio de paradigma injustificado hacia el «ecocentrismo».

La sentencia de la mayoría afirma (fundamento jurídico 3) que la norma ahora impugnada es un ejemplo de técnica legislativa que asume un «traslado de paradigma de protección desde el antropocentrismo más tradicional, a un ecocentrismo moderado». Sin embargo, no llega a definir lo que se entiende por ecocentrismo, más que por su plasmación en un texto normativo que atribuye personalidad jurídica a un concreto ecosistema. A pesar de ello, lo considera compatible con el antropocentrismo y con el marco constitucional ofrecido por el art. 45 CE.

Además, la sentencia realiza una distinción entre «dos grandes lógicas en los sistemas de garantía» ecocentrista del medio ambiente que, a nuestro juicio, resultan más bien artificiales, y que recuerdan a esa «abstracta e inservible jurisprudencia de conceptos» que, según la STC 136/2024, de 5 de noviembre, FJ 4 B) c), presenta una «falta de operatividad real» para el enjuiciamiento de casos concretos. La diferencia entre atribuir derechos a la naturaleza y reconocer personalidad jurídica a un espacio natural no responde a una diferenciación conceptual relevante y, en todo caso, no tiene una exacta correspondencia con el modelo propuesto en la norma ahora impugnada. Con toda evidencia es así cuando se tiene en cuenta que si algo relevante tiene la creación de una nueva persona jurídica es precisamente generar un nuevo sujeto titular de derechos. Y aún cabe añadir que nunca mejor dicho en el presente caso (nos referimos a la creación de un sujeto meramente «titular de derechos»), en el que la ley impugnada parece haber generado un sujeto titular de derechos, pero exento de obligaciones.

En efecto, es cierto que la Ley 19/2022 no atribuye derechos a la naturaleza como tal, en general, sino que reconoce una personalidad jurídica a un determinado entorno o ecosistema natural. Sin embargo, el reconocimiento de esa personalidad jurídica va indisolublemente ligado a su condición de «sujeto de derechos» (art. 1), permitiéndole el ejercicio de acciones. Por lo tanto, no se inscribe en lo que la sentencia considera «ecocentrismo moderado», sino que equipara a un sistema natural con las personas (e incluso con potencialidad para plantear conflicto a las personas), modificando así el paradigma hasta ahora conocido sobre la titularidad de los derechos. Es decir, la sentencia no aborda una mera cuestión de técnica u opción legislativa, de entre las varias posibles, sino que pretende un cambio de paradigma que no puede dejar indiferente y que no tiene encaje en nuestra Constitución –de génesis liberal– que atribuye los derechos exclusivamente a las personas.

A nuestro juicio, se debe superar un sentido aparentemente peyorativo atribuido al concepto antropocéntrico del medio ambiente (que pareciera pretender la explotación sin límites de los recursos naturales, y no su uso, disfrute y protección para la mejora de la calidad de vida humana, que es la doctrina del Tribunal Constitucional). Esta concepción es perfectamente compatible con su consideración como bien digno de protección, mejora y restauración, y no requiere –ni acepta– cambio alguno de paradigma. Precisamente, la protección constitucional de la naturaleza encuentra sentido en la concepción antropocéntrica del medio ambiente. Reconocer que el ser humano vive en un determinado entorno natural, que hace posible la propia vida humana, implica, sin duda, un imperativo moral y jurídico de protección de la naturaleza como medio para nuestra propia supervivencia como especie, pero no puede ni debe situar al ser humano en el mismo plano axiológico que su entorno. Así se ha hecho con la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales; norma que, a pesar de su título, no concede a los animales la condición de personas ni les otorga personalidad jurídica propia, sino que los considera como seres sintientes que merecen respeto y protección.

En definitiva, y en pocas palabras: para otorgar la debida protección al medio ambiente no es imprescindible dotarle del mismo estatus jurídico que a una persona.

d) Los precedentes de Derecho comparado no autorizan a modificar nuestra doctrina sobre el concepto antropocéntrico del medio ambiente.

La sentencia ha pretendido justificar el rotundo y evidente cambio de paradigma en un supuesto consenso e impulso derivado del contexto internacional.

La realidad es que, como se deduce de la propia redacción de la sentencia, las manifestaciones normativas del denominado ecocentrismo son claramente testimoniales en el panorama internacional y, en todo caso, ajenas a nuestra tradición y cultura política, social, económica y jurídica.

En el plano estrictamente internacional, las referencias consideradas como ecocéntricas que se contemplan, por ejemplo, en las resoluciones de la ONU de 2009 (resolución 64/196, de 21 de diciembre de 2009), sobre la «armonía con la naturaleza», y 2012 (resolución 66/288, de 27 de julio de 2012), sobre el «futuro que queremos», apuestan por la construcción de una «ética ecológica» a fin de adoptar «medidas para restablecer la salud y la integridad del ecosistema», pero en el marco de un «desarrollo sostenible» que permita «vivir en armonía con la naturaleza» (ap. 40 de la resolución de 2012). En estas resoluciones, no citadas en la sentencia, la ONU constata que varios países han reconocido los derechos de la naturaleza, pero no asume como propia esta solución, abogando por un «justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras» (ap. 39 de la citada resolución de 2012). En definitiva, el avance de los planteamientos ecocéntricos no supone, de entrada, el reconocimiento de derechos a la naturaleza ni la superación de la visión antropocéntrica del medio ambiente, sino la constatación de la vigencia de nuestra doctrina, que solo puede tener sentido desde la necesidad de protección del medio ambiente para la mejora de la calidad de vida del ser humano, tanto en la actualidad como en el futuro.

En el plano nacional, la única Constitución de ámbito estatal que se refiere expresamente al reconocimiento de la naturaleza como titular de derechos es la de la República del Ecuador de 2008. En su preámbulo se destaca, entre otros principios, los siguientes: «Celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia» o «Invocando el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad». Y en su articulado se reconoce a la «naturaleza o Pacha Mama» el derecho al «mantenimiento [...] de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos» (art. 71), así como la obligación estatal de aplicar «medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a [...] la alteración permanente de los ciclos naturales» (art. 73).

De este marco animista, cuya absoluta lejanía respecto de nuestro entendimiento de la relación del ser humano con la naturaleza no es necesario justificar, se ha derivado una jurisprudencia, no citada en la sentencia de la mayoría, de la que son exponentes: (i) la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, que reconoce los derechos del Río Vilcabamba (sentencia de 30 de marzo de 2011, juicio núm. 11121-2001-0010); y (ii) las sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador sobre el reglamento ambiental de actividades mineras, que obliga a aprobar por ley cualquier alteración o desvío del curso natural de un cuerpo hídrico (caso núm. 32-17-IN, de 9 de junio de 2021); sobre los Manglares, a los que se reconoce como titular de derechos (caso núm. 22-18-IN, de 8 de septiembre de 2021); y sobre el Bosque Protector Los Cedros, a quien se aplicó el principio *in dubio pro natura*, del art. 395.4 de la Constitución del Ecuador, así como el cambio de paradigma que implica que es el ser humano el que se tiene que adaptar a los procesos y sistemas naturales (caso núm. 1149-19-JP/20, de 10 de noviembre de 2021).

En todos estos casos, se destaca la idea central de la protección de la «madre Naturaleza» desde posiciones divinas, inspiradas en la cosmovisión de los pueblos indígenas, en la que el ser humano es naturaleza, forma parte de ella, y con la que se encuentra en una relación de simbiosis. Se genera, así, una ruptura de la barrera conceptual entre el ser humano y el medio en el que habita.

En el caso de Colombia, que tampoco se cita en la sentencia de la mayoría, la Corte Constitucional ha reconocido los derechos de la naturaleza, aunque no estén

expresamente recogidos en su texto constitucional de 1991 (sentencia T-622, de 10 de noviembre de 2016, sobre el río Atrato), por la vía de la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan la cuenca de ese río.

Por su parte, el art. 3 de la Ley núm. 71, de 21 de diciembre de 2010, de derechos de la madre Tierra, de Bolivia, citada en la sentencia, establece que la «madre Tierra es considerada sagrada, desde las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos».

Las otras manifestaciones ecocéntricas reseñadas en la sentencia aparecen insertadas en normas de carácter regional o local que, en consecuencia, escasa o nula trascendencia pueden tener para la adecuada resolución de este recurso, y menos aún para pretender justificar un cambio de percepción de nuestra Constitución.

En todo caso, y con todo el respeto que nos merecen los principios inspiradores de otras legislaciones, culturas y tradiciones, lo cierto es que la mera lectura de esos textos y de sus fundamentos ponen de manifiesto que los principios y valores que sustentan esos ordenamientos presentan notorias diferencias con los nuestros, e incompatibles con nuestra jerarquía constitucional de valores (según el preámbulo de la Constitución de 1978: la justicia, la libertad, la seguridad y el bien común; según el art. 1.1 CE «la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político»).

e) El concepto ecocéntrico de medio ambiente no encuentra respaldo expreso en el Derecho europeo ni el Derecho comparado de los países europeos.

Ningún instrumento normativo europeo atribuye la titularidad de derechos al medio ambiente, en general, o a un ecosistema concreto, en particular. Tampoco lo hacen las previsiones constitucionales o legales de los países con los que compartimos tradiciones culturales y jurídicas y, desde luego, no lo hacen las normas citadas en la sentencia.

El art. 21 [en realidad, es el 20 a)] de la Ley Fundamental de Bonn establece que «El Estado protegerá, teniendo en cuenta también su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida y los animales a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el Derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial». Por su parte, el art. 9 de la Constitución italiana declara lo siguiente: «La República [...] [p]rotege el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la nación. Protege el medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras. La ley del Estado regula los modos y formas de protección animal».

Como se puede apreciar, ambos textos aluden a la obligación de protección del medio ambiente, haciendo hincapié también en las generaciones futuras, pero no como derechos fundamentales de los ciudadanos ni como derechos de los espacios naturales. En concreto, el art. 20a de la Ley Fundamental de Bonn lo hace dentro de la regulación de la «Federación y los *Länder*» (arts. 20 y ss), no en el título relativo a los derechos fundamentales (arts. 1 a 19); mientras que el art. 9 de la Constitución italiana se ubica entre los principios fundamentales (arts. 1 a 12), no como derecho o deber de los ciudadanos (arts. 13 a 54).

Tampoco lo hace el art. 37 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), no citado en la sentencia, cuando establece que «[e]n las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad». Ni siquiera el estudio denominado *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, encargado en 2019 por el Comité Económico y Social Europeo a la Universidad de Siena, a la asociación *Nature's Rights* (UK) y al *Centro di Ricerca Euroamericano Sulle Politiche Costituzionali* de la Universidad del Salento (<https://www.eesc.europa.eu/>), que propone una Carta sobre los derechos de la naturaleza, plantea, en rigor, el reconocimiento de derechos a la naturaleza, sino deberes, prohibiciones y derechos para los ciudadanos, probablemente por ser consciente del desajuste que ello supondría para su aplicación en los ordenamientos jurídicos europeos.

Tampoco el Tribunal de Justicia de la Unión Europea otorga una legitimación abierta para la eventual tutela de intereses medioambientales (STJUE de 3 de octubre de 2013, asunto C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, aps. 52 a 60 y 69 a 76; STJUE de 13 de enero de 2015, asuntos acumulados C-404/12 P y C-405/12 P, Consejo y Comisión/*Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe*, ap. 53; STJUE de 16 de julio de 2015, asunto C-612/13 P, *ClientEarth/Comisión*, ap. 40; STJUE de 3 de diciembre de 2020, asunto C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale/Comisión*, ap. 25, y STJUE de 20 de enero de 2021, asunto C-619/19, *Land Baden-Württemberg* (Comunicaciones internas), aps. 33, 44, 56, 58 y 69).

Del mismo modo, solo desde un planteamiento eminentemente voluntarista se puede siquiera atisbar un apoyo a una concepción ecocéntrica del medio ambiente en las referencias contenidas en la sentencia de la mayoría a diversas resoluciones judiciales europeas. Tan voluntarista resultan esas referencias que preocupa la percepción que esos órganos puedan tener de la comprensión de sus resoluciones.

En efecto, la STEDH de 9 de abril de 2024, asunto *Verein Klimasenioren Schweiz* y otras c. Suiza, citada en la sentencia de la mayoría, no examinó la eventual lesión del art. 2 CEDH (como se expone, por error, en el fundamento jurídico 3, párrafo segundo, de la sentencia), sino que consideró vulnerado el art. 8 CEDH por el incumplimiento de las autoridades helvéticas de los objetivos sobre gases de efecto invernadero (ver, en particular, los apartados 555 a 574 de esa resolución). Como es sabido, el derecho a la vida personal y familiar reconocido en el art. 8 CEDH no tiene correspondencia simétrica con ningún precepto de nuestra CE (STC 186/2013, de 4 de noviembre, FJ 6, entre otras), sin perjuicio del valor hermenéutico de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la interpretación de nuestros derechos fundamentales, ex art. 10.2 CE. En todo caso, en esa resolución el Tribunal examina el supuesto de hecho desde la consideración del derecho de las personas a una protección eficaz por parte de las autoridades frente a los graves efectos adversos del cambio climático sobre su vida, su salud, bienestar y calidad de vida, así como desde la perspectiva de la interpretación y aplicación real y efectiva de los derechos reconocidos en el Convenio europeo de derechos humanos. Por lo tanto, la aproximación al problema se hace desde un enfoque antropocéntrico del medio ambiente.

Otro tanto se puede decir del auto de 24 de marzo de 2021, del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (Sala Primera), dictado en el asunto «1 BvR 2656/18» (y otros acumulados), que se ubica en los mismos parámetros conceptuales.

Por un lado, se afirma en ese auto que el deber del Estado derivado del derecho a la vida y la integridad física (art. 2.2 de la Ley Fundamental de Bonn) abarca la protección contra los riesgos y las afecciones provocadas por el cambio climático (apartados 144 a 150). Por otro lado, el art. 20a obliga al Estado a tomar medidas de protección climática que, en cuanto impliquen una injerencia en los derechos fundamentales, ha de estar justificada desde el punto de vista constitucional, mediante su previsión legislativa y de forma proporcional (apartados 188 a 194). Sentado lo anterior, el motivo de la estimación del recurso de amparo planteado por los demandantes de ese asunto fue la necesidad de proteger el derecho a la libertad de acción (art. 2.1 de la Ley Fundamental de Bonn) que, según el Tribunal, presenta una dimensión temporal ilimitada hacia el futuro, de manera que las eventuales restricciones a la libertad que representan las medidas de control del cambio climático se distribuyan de forma proporcionada entre las distintas generaciones.

Para el Tribunal Constitucional alemán, el citado derecho fundamental brinda una protección o «efecto anticipado» (apartados 182 a 187) contra un traslado unilateral hacia el futuro de las cargas de reducción de los gases de efecto invernadero derivadas del deber de protección contenido en el art. 20a de la Ley Fundamental de Bonn. Dicho de otra forma, el Tribunal considera que los preceptos impugnados (arts. 3 y 4 de la Ley Federal de protección del clima, de 12 de diciembre de 2019) resultan «incompatibles con los derechos fundamentales, en la medida en que no exista disposición que

satisfaga los requisitos constitucionales sobre la actualización de los objetivos de reducción para periodos a partir de 2031». Es decir, la norma impugnada vulnera el derecho a la libertad de acción de las generaciones futuras, en tanto que no ha previsto con la suficiente antelación los objetivos medioambientales a cumplir a partir del año 2031, lo que podría provocar una injustificada y desproporcionada carga para las siguientes generaciones, para que «no se vean obligadas a emprender una abstinencia radical» sin una «orientación a los procesos de desarrollo e implementación necesarios para proporcionar un nivel suficiente de presión sobre estos procesos y de seguridad en su planificación». Si algo se aprecia en la sentencia, como idea rectora, es una afirmación exacerbada del antropocentrismo que tiene en cuenta no solo el ser humano presente, sino también, y sobre todo la posibilidad de pervivencia del ser humano futuro sobre la tierra, pero nada que justifique que la «Madre Naturaleza» o la «Mama Pacha» o cualquier otra formulación divinizada del medio ambiente pueda ser un sujeto con sus propios derechos y con potencialidad para entrar en conflicto con el ser humano.

La sentencia del Tribunal Supremo de los Países Bajos de 20 de diciembre de 2019 (asunto *Stichting Urgenda* c. Países Bajos) tampoco altera el paradigma descrito. En su resolución, la Corte de Casación confirma las sentencias dictadas por los órganos de instancia, en las que se condena al estado neerlandés a cumplir con los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero a los que se había comprometido de conformidad con lo establecido en el anexo I del informe del IPCC (Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático) de 2007. Según figura en la sentencia (apartados 7.4.1 a 7.5.3), la política del Estado estaba orientada a lograr la reducción del 30 por 100 en 2020 (en comparación con los datos del año 1990). Sin embargo, a partir del año 2011, y en el contexto de la Unión Europea, el objetivo de reducción se limitó al 20 por 100 sin que el Estado hubiera explicado esa disminución. La sentencia considera (apartados 5.2.1 a 5.5.3) que los arts. 2 y 8 CEDH consagran el deber de los estados de adoptar las medidas adecuadas si existe riesgo para la vida o integridad de las personas (riesgo que considera acreditado en función de los informes aportados y del consenso científico constatable), también en materia de medio ambiente, y que esas medidas pueden ser exigibles a través de los tribunales en virtud del derecho al recurso efectivo contemplado en el art. 13 CEDH.

Como se puede apreciar, ninguno de los pronunciamientos judiciales reseñados hace referencia alguna al otorgamiento de personalidad jurídica a un ecosistema, ni asume como jurisprudencia propia unos conceptos tan inútiles como abstractos por su manifiesto carácter ajeno a nuestras tradiciones y entornos jurídicos. De hecho, e insistimos en ello, mezclar en una misma justificación las referencias a las consideraciones indigenistas de algunas constituciones y leyes (que, además de respetables, son perfectamente comprensibles en su entorno cultural y jurídico), con la cita de las resoluciones de tribunales nacionales e internacionales europeos que no guardan la menor relación con la atribución de personalidad jurídica a la naturaleza, solo puede comprenderse desde el voluntarismo.

f) El cambio de paradigma propuesto puede generar consecuencias desconocidas.

La aparente ubicación de los derechos de la naturaleza en un plano que, si no es superior, sí se coloca en una posición de equivalencia al de los derechos, valores y principios de los seres humanos, lejos de poder ser apreciada como una lectura progresiva del texto constitucional, pudiera derivar en una regresión significativa para los derechos, libertades y, en definitiva, para la calidad de vida de los seres humanos.

Según la sentencia de la mayoría, el cambio de paradigma que se introduce en ella supone la convivencia de un «antropocentrismo tradicional» (solo ha faltado afirmar que «trasnochado») con un «ecocentrismo moderado» (o supuestamente moderado), aunque vista la falta de fundamento de la sentencia no es posible saber si eso es así «por el momento» o hacia dónde puede conducir esa supuesta «progresión», porque tampoco se aprecia que en la sentencia de la mayoría se haya reflexionado sobre sus consecuencias, ni en la actualidad ni para las generaciones futuras.

No se nos ocurre un momento más inidóneo que este, tras los recientes acontecimientos sucedidos en este país, para apostar por un cambio de paradigma en esta materia. La mera insinuación de que algunos entornos naturales pueden oponer sus derechos frente a las personas, que ello justifica que no se alteren los cauces de barrancos o arroyos en zonas ya habitadas o la proliferación de cañaverales, evitando así la adopción de medidas correctoras que pudieran evitar catástrofes naturales, no puede ser valorada desde la perspectiva de una mera cuestión de oportunidad, sino del verdadero calibrado de las consecuencias jurídicas, económicas y sociales del cambio de paradigma propuesto. Unas consecuencias que, por el momento, se desconocen.

La evidente ineficacia de la configuración y/o de la ejecución de las medidas de protección del Mar Menor no debería conducir al desmantelamiento de estructuras jurídicas básicas que se encuentran en el origen de un sistema normativo e institucional que, a su vez, es la base firme sobre la que se asienta el progreso social, económico y político español y, por extensión, europeo. La propia creación del concepto de «derechos» como categoría jurídica está en la base del Estado de Derecho, que regula las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y de estos entre sí. Conviene no frivolarlo con una mimetización paradójicamente antropomórfica de los ecosistemas.

La historia europea es la historia de una evolución que, con el paso de los siglos, ha avanzado desde una concepción panteísta o animista de su comprensión del mundo, a una cultura racionalista y científica que ha permitido, sin perjuicio del respeto al hecho religioso, alcanzar unas altas cotas de desarrollo a todos los niveles. No debemos cuestionar ese avance. Ciertamente es que, desde un planteamiento impropio antropocéntrico, el medio ambiente se ha concebido en ocasiones como una mera fuente de recursos. Pero, precisamente, el racionalismo y el pensamiento científico actuales no aborda la relación entre el ser humano y la naturaleza desde un enfoque instrumental, sino colaborativo, lo que no implica la equiparación jurídica entre el ser humano y la naturaleza mediante el reconocimiento de una titularidad de derechos. Desde nuestro punto de vista, la mayor o menor protección de un determinado espacio natural habrá de ser valorada desde la suficiencia, idoneidad, planificación, desarrollo y ejecución de las concretas medidas protectoras que se determinen, pero no desde la introducción de una figura jurídica que, además de no encontrar respaldo jurídico alguno, dificultará, a buen seguro, la adecuada comprensión y aplicación del marco normativo de protección vigente.

La anoxia del Mar Menor no puede deslizarse hacia una no menos anoxia constitucional y legal que conduzca a la ineficacia real y efectiva de los deberes de protección impuestos por el art. 45 CE. Cuestiones como el necesario respeto al régimen competencial derivado del sistema diseñado por la CE, la indefinición de la naturaleza de la nueva persona jurídica creada, la aparente quiebra del principio de seguridad jurídica, o la nada indisimulada omisión de toda referencia al Derecho de la Unión Europea, son elementos esenciales a ponderar, en el marco de nuestro sistema institucional y legal, y que, conforme a la sentencia mayoritaria, se verán seriamente comprometidos, como se analizará seguidamente. Y, desde luego, lo que en ningún caso cabe ponderar ni debe influir en el juicio de este tribunal, y menos aún hacer suyos, son planteamientos (esos sí, puramente accidentales y de oportunidad) tales como el aparente acuerdo de partidos políticos en aceptar iniciativas de mero esnobismo jurídico no meditadas ni en su corrección jurídica y constitucional ni, menos aún, en sus consecuencias que, además de eventualmente trágicas, pueden implicar, en realidad, una regresión en la protección del medio ambiente.

La conclusión de quienes disentimos de la sentencia de la mayoría es que nada justifica el cambio de paradigma que ahora se introduce y que debe ser bajo las premisas de la interpretación reiterada que se ha hecho por este tribunal del art. 45 CE que se interprete la constitucionalidad de la ley impugnada.

2. Extralimitación competencial de la Ley 19/2022 (carácter «básico» de la competencia estatal sobre protección del medio ambiente reconocida en el art. 149.1.23 CE).

A nuestro juicio, la ley impugnada invade las competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de protección del medio ambiente (art. 11.3 EARM). La mayoría rechaza esta vulneración competencial aludiendo a pronunciamientos anteriores en los que hemos considerado constitucionales (es decir, básicas ex art. 149.1.23 CE) medidas de protección del medio ambiente no uniformes y aplicables solamente a una parte del territorio nacional (fundamento jurídico 4, citando, entre otras, la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 21, sobre la competencia del Estado para declarar parques nacionales).

Sin embargo, esta misma doctrina en que se apoya la mayoría hubiera debido conducir a la estimación del motivo de vulneración competencial.

El art. 149.1.23 CE permite al Estado establecer la «[l]egislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de [...] las normas adicionales de protección» que pueden aprobar las comunidades autónomas. De acuerdo con nuestra doctrina, esta «legislación básica sobre protección del medio ambiente» consiste en un «común denominador normativo para todos» o una «ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos»; de este modo, la competencia en materia de protección del medio ambiente opera como «una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada comunidad autónoma» (STC 102/1995, FJ 9; y en el mismo sentido SSTC 100/2020, de 22 de julio, FJ 4, o 99/2022, de 13 de julio, FJ 3, por citar solo dos entre las más recientes).

Este carácter «estratificado» y «mejorable» por las comunidades autónomas de la competencia sobre protección del medio ambiente nos ha llevado a considerar que la competencia del Estado para declarar parques nacionales «no significa [...] “que le quede reservado a aquel la regulación del completo régimen jurídico relativo a esta figura de protección, pues, obvio es, ello desbordaría el reparto competencial en esta materia y no se atendería a nuestra reiterada doctrina sobre el alcance material de la normativa básica”» (STC 102/2013, de 23 de abril, FJ 11, citando la STC 331/2005, de 15 de diciembre, FJ 5).

Esto es justamente lo que hace la ley impugnada, en abierta contradicción con nuestra doctrina: regular subrepticamente «el completo régimen jurídico» de un espacio natural protegido que se encuentra, además, en el interior del territorio de una sola comunidad autónoma, según resulta de la delimitación efectuada en el art. 1 de la ley impugnada. Por tal motivo, nos parece que el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de la competencia legislativa exclusivamente «básica» que le reconoce el art. 149.1.23 CE y ha menoscabado la competencia autonómica de desarrollo legislativo y aprobación de «normas adicionales de protección» del medio ambiente garantizada en el art.11.3 EARM.

3. Vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como consecuencia de la notoria indefinición del régimen jurídico de la nueva personalidad jurídica creada.

La sentencia de la que disintimos ha querido pasar por alto que la Ley 19/2022 presenta un contenido más simbólico que normativo, pues responde a uno de esos supuestos, lamentablemente cada vez más frecuentes entre nosotros, de textos legales en los que se produce un vaciamiento del contenido sustantivo propio de las leyes (al actuar el legislador como un poder omnímodo), posibilitando que estas puedan terminar acogiendo decisiones que no están inspiradas en criterios racionales de ordenación general, sino más bien de publicidad o propaganda política.

En todo caso, aunque no le corresponde al Tribunal Constitucional evaluar la calidad o perfectibilidad de una determinada opción legislativa, ni el escaso rigor técnico de un texto legal resulta razón bastante para su invalidación (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7), conviene señalar que la Ley 19/2022 va más allá de presentar notorias deficiencias técnicas (acaso fruto de su origen en una iniciativa legislativa popular, no suficientemente depurada en sus aspectos técnicos en razón de su acelerado paso por las Cortes Generales, lo que sin duda merece censura), para incurrir en auténticas quiebras del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Esa quiebra de la seguridad jurídica exigible a todo texto legal se produce, en primer término, por el hecho de que la nueva técnica (innecesaria y perturbadora) de protección medioambiental instrumentada por la Ley 19/2022, consistente en dotar de personalidad jurídica (sin definir su naturaleza, como se ha visto) a la laguna del Mar Menor, se superpone a las técnicas de protección preexistentes de este singular ecosistema establecidas por el legislador autonómico, cuya conformidad con la Constitución, por cierto, ya ha sido declarada por este tribunal: SSTC 112/2021, de 13 de mayo, y 126/2023, de 27 de septiembre. Esa superposición de instrumentos normativos de protección provocará sin duda dificultades en el momento aplicativo, máxime si se tiene en cuenta las amplias facultades que el art. 6 de la Ley 19/2022 confiere a cualquier persona física o jurídica para actuar en defensa del ecosistema del Mar Menor.

La Ley 19/2022 recurre a la ficción jurídica de reconocer personalidad jurídica a un accidente geográfico, la laguna del Mar Menor, buscando atribuirle una serie de potestades en defensa de su propia existencia y recuperación, que, como es obvio, no pueden ser ejercidas por aquel ecosistema marino lagunar, sino que habrán de serlo por los órganos a los que se refiere el art. 3 de la ley. Además, el art. 6 de la ley legitima a cualquier persona física o jurídica para interponer acciones judiciales y administrativas en defensa de dicho ecosistema, lo que la sentencia de la que discrepamos considera como una «especie de poder general universal, conferido *ex lege* para actuar en interés de la nueva persona jurídica».

Sin embargo, la Ley 19/2022 no concreta si esa originalísima persona jurídica instituida por la suprema voluntad del legislador pertenece al género de las personas jurídico-privadas, es decir, sujetas al Derecho privado, o la de las personas jurídico-públicas, sometidas al Derecho público, y si a este último tipo correspondiere, a qué administración queda adscrita. No se trata de una cuestión menor, sino más bien determinante del régimen jurídico que le es de aplicación a la nueva persona creada por la Ley 19/2022, y no parece que esa insuficiencia legislativa, cuya relevancia resulta innegable, pueda ser válidamente subsanada por un eventual desarrollo reglamentario de la Ley 19/2022 (disposición final primera), pues es al legislador al que corresponde determinar cuál sea la naturaleza de la nueva persona jurídica que ha decidido instituir. En efecto, esta ausencia de determinación legal condiciona, e incluso imposibilita, el correcto desarrollo reglamentario de la Ley 19/2022, pues sin que esta lo disponga no cabe que el reglamento pueda válidamente innovar, estableciendo si la persona jurídica creada por dicha ley se sujeta al Derecho privado o al Derecho público. En el fundamento jurídico 5 c) de la sentencia se reconoce expresamente que la Ley 19/2022 no precisa la naturaleza pública o privada de la nueva persona jurídica que crea, pero luego, sorprendentemente, no se extrae ninguna conclusión de dicha indeterminación, de manera que queda en el limbo cuestión de tamaña relevancia y trascendencia.

La previsión, en el art. 3 de la ley, de tres órganos de «representación y gobernanza» de la laguna del Mar Menor, esto es, el Comité de Representantes (con prevalencia numérica de miembros de la ciudadanía, que «inicialmente» lo serán los miembros del grupo promotor de la iniciativa legislativa popular que ha dado lugar a la Ley 19/2022, en una suerte de «patrimonialización» del cargo), la Comisión de Seguimiento y el Comité Científico, no palía, como es obvio, esa insuficiencia legislativa.

Por lo demás, no podemos dejar de llamar la atención sobre la innegable conexión de la exigencia de seguridad jurídica con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (lo que incluye al legislador), principio reconocido, junto al de legalidad,

en el mismo art. 9.3 de la Constitución, lo que conduce a la exigencia de un mínimo de racionalidad legislativa. Ciertamente, como ya hemos señalado, el legislador goza de una amplia libertad de configuración, que deriva en último término de su legitimidad democrática, pero esa libertad del legislador para convertir en ley sus opciones políticas no es omnímoda, sino que debe respetar los límites constitucionales. Libertad de configuración no equivale a caprichoso arbitrio. Sin duda las exigencias dimanantes de los principios constitucionales de seguridad jurídica en las leyes y de interdicción de la arbitrariedad en la actuación del legislador imponen, conforme a la tradición ilustrada, que las leyes obedezcan a criterios de racionalidad. Por lo demás, si la Constitución en su art. 103.1 exige a las administraciones públicas (bajo la dirección del poder ejecutivo: art. 97) que sirvan con objetividad los intereses generales y actúen con eficacia y plena sujeción a la Ley y al Derecho, carecería de sentido ser menos exigentes con la labor del legislador, pues está en juego la calidad democrática.

4. Vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como consecuencia de la notoria indefinición de los «derechos» del Mar Menor (art. 2) y de la insuficiente disposición derogatoria.

La sentencia divide artificiosamente el motivo único de vulneración del principio de seguridad jurídica que los recurrentes dirijan contra dos preceptos conjuntamente: por un lado, el art. 2, que regula y define los «derechos» del Mar Menor, y, por otro, la disposición derogatoria, que dispone simplemente que «se derogan todas las disposiciones contrarias a las disposiciones recogidas en esta ley» (motivo tercero del recurso: págs. 10 a 14 del escrito de interposición).

La sentencia inadmite la impugnación del art. 2 porque la considera una impugnación «preventiva o hipotética» [fundamento jurídico 2 d)]. Y, una vez desgajada esta parte del motivo, desestima la impugnación contra la disposición derogatoria porque la considera una cuestión de «técnica legislativa» que, además, ni siquiera le parece defectuosa, puesto que esa disposición simplemente reproduce –dicen nuestros compañeros– «la norma subsidiaria del art. 2.2 del Código civil» (fundamento jurídico 6).

a) Como premisa, no podemos aceptar la calificación de la impugnación del art. 2 como «preventiva o hipotética» [fundamento jurídico 2 d)]. Por definición, todo recurso de inconstitucionalidad se dirige contra preceptos legales que no han sido aplicados en un caso real. El objeto de este recurso «abstracto» [por todas, STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c)] es contrastar esas prescripciones normativas con las establecidas en la norma de superior rango que es la Constitución. Tal como lo expresa el art. 27.1 LOTC «[m]ediante [el recurso de inconstitucionalidad] el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones o actos impugnados».

Por lo tanto, la denuncia de que una ley contiene términos vagos o imprecisos contrarios al mandato de seguridad jurídica del art. 9.3 CE no es una denuncia preventiva «desconectada del precepto» y referida «a posibles, y aun no producidas, aplicaciones» del mismo, como dice la mayoría. Al contrario: es un reproche de inconstitucionalidad dirigido contra la redacción de un precepto legal que es, justamente, el objeto de un recurso abstracto como este enderezado a la «depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional» (así, invariablemente desde las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 1, y 26/1987, de 27 de febrero, FJ 1). De no entenderse así, todos los recursos de inconstitucionalidad incurrirían en este vicio de impugnación preventiva.

b) Además, la impugnación conjunta del art. 2 y la disposición derogatoria estaba perfectamente justificada. La absoluta imprecisión de estos dos preceptos, constitutiva por sí sola de infracción constitucional, se agrava como consecuencia del contexto normativo en el que se dicta la Ley 19/2022. Como la propia sentencia reconoce (fundamento jurídico 6), «existe un amplio acervo normativo de tutela ambiental de la laguna [del Mar Menor] y su cuenca», y, además, los recurrentes «identifican» esas

normas en su escrito de interposición. Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse como más relevantes las siguientes:

(i) En primer lugar, las leyes estatales generales de aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), y costas (Ley 22/1988, de 28 de julio), y también otras como la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

(ii) En segundo lugar, sobre ese mismo espacio son de aplicación algunas leyes y disposiciones autonómicas.

Por un lado, la comunidad autónoma ha aprobado una ley especial sobre el mismo espacio: la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, que ha sido declarada constitucional por nuestras SSTC 112/2021, de 13 de mayo, y 126/2023, de 27 de septiembre (esta última desestimado el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra algunas modificaciones introducidas en aquella por el Decreto-ley del Gobierno de la Región de Murcia 5/2021, de 27 de agosto).

Y, por otro, al amparo de los arts. 43 y 44 de la Ley 42/2007, antes citada, el Gobierno regional, que es el competente para ello, ha declarado el Mar Menor «zona especial de conservación» y «zona de especial protección para las aves» [arts. 1.1 f) y 2.1 del Decreto del Gobierno de la Región de Murcia 259/2019, de 10 de octubre, «Boletín Oficial de la Región de Murcia» (BORM) núm. 242, de 19 de octubre de 2019], con el régimen de protección que les es propio. Además, este mismo Decreto 259/2019 ha aprobado el «Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia» (art. 4) y el «Plan rector de uso y gestión (PRUG) del Parque regional de las Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar» (art. 5), un espacio incluido también dentro del ámbito de aplicación de la ley impugnada y que fue declarado parque regional, al amparo del actual art. 31 de la Ley 42/2007, por la disposición adicional tercera de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 4/1992, de 30 de julio, de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia. En los anexos del Decreto 259/2019 puede apreciarse la coincidencia de estos espacios con la delimitación efectuada en el art. 1 de la Ley 19/2022 (págs. 628 y 725 del BORM antes citado, entre otras).

(iii) Finalmente, el Mar Menor es también objeto de protección internacional: es humedal de importancia internacional (HII) conforme al Convenio sobre humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convenio Ramsar: Instrumento de adhesión de 18 de marzo de 1982, publicado en el BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1982), y es zona especialmente protegida de importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) incluida en el lugar denominado «Área del Mar Menor y zona oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia», al amparo del Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y de los protocolos anejos, hecho en Barcelona el 16 de febrero de 1976 (BOE núm. 44, de 21 de febrero de 1978).

c) Teniendo presente este entramado normativo que simplemente hemos esbozado para no alargar este voto particular más de lo necesario, constituye una vana petición de principio de la mayoría sostener que la Ley 19/2022 se integra armónicamente en el mismo como «instrumento adicional» dirigido a «la protección del mismo sustrato» (fundamento jurídico 6).

Entre la nueva ley y las normas anteriores a ella existen evidentes e importantes contradicciones. Por ejemplo, cabe preguntarse si la Ley 19/2022, como ley especial y posterior, ha derogado las normas generales de responsabilidad medioambiental contenidas en la Ley estatal 26/2007. Puede sostenerse que sí, puesto que según esta nueva ley las obligaciones de «restauración» corren «a cargo de los gobiernos y habitantes ribereños» (art. 2), con exclusión, por tanto, de los causantes del daño, contraviniendo así el principio «quien contamina paga» [arts. 191.2 del Tratado de

funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y 45.3 CE], el art. 19 de la Ley 26/2007 y el sentido común. Y cabe preguntarse también si, en su condición de ley estatal «básica» (declarada por su disposición final segunda y confirmada por nuestra sentencia), la Ley 19/2022 prevalece sobre la Ley regional 3/2020, antes citada, y por tanto si subsisten o no las ya de por sí limitadas posibilidades de explotación agrícola autorizadas en esta última ley. Esta Ley 3/2020 fue recurrida precisamente por contener limitaciones a los derechos de propiedad y libertad de empresa de los empresarios agrícolas excesivas y desproporcionadas, aunque tales limitaciones fueron declaradas constitucionales desde la doble perspectiva competencial y sustantiva en la STC 112/2021. A pesar de esta declaración de constitucionalidad, no cabe duda de que estas posibilidades de explotación, por limitadas que sean, vulneran el «derecho» del Mar Menor «a evolucionar naturalmente» [art. 2.2 a)] e implican además un «riesgo» para el mismo [art. 2.2 b)], por lo que parecen proscritas por los preceptos citados. ¿Debe entenderse entonces que los agricultores del Mar Menor legalmente establecidos antes de la Ley 19/2022 han quedado incurso tras su entrada en vigor en la «responsabilidad» aludida en el art. 4 a causa de esta vulneración de los «derechos» establecidos en el art. 2 de la Ley 19/2022. Ni lo resuelve la ley, ni lo explican nuestros compañeros.

d) La «seguridad jurídica» que garantiza el art. 9.3 CE consiste en «la certeza sobre la regulación jurídica aplicable» y «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (recientemente, STC 168/2023, de 22 de noviembre, FJ 6, declarando inconstitucionales varios preceptos legales autonómicos por este motivo, y también STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, anulando por idéntica razón un precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas con cita de sentencias anteriores). En parecidos términos, hemos considerado que la reserva de ley para la regulación de derechos fundamentales (art. 53.1 CE) impone a las leyes delimitadoras de esos derechos la suficiente «calidad» para que la actuación de los poderes públicos «tenga bajo sus pies un suelo firme de Estado de Derecho, ajeno a la incertidumbre y la arbitrariedad» (STC 76/2019, de 22 de mayo, FFJJ 5 y 8, declarando inconstitucional un precepto de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general que no delimitaba con la suficiente precisión las condiciones, límites y garantías de la recopilación de datos por partidos políticos).

Es verdad que la imprecisión de una ley es una cuestión de grado que no siempre acarrea la vulneración del principio de seguridad jurídica. El empleo de «conceptos jurídicos indeterminados [...] de suyo no es contrario a la Constitución» (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 2). Y, de la misma manera, existen inevitables imprecisiones legales que pueden salvarse mediante el empleo de las técnicas interpretativas habituales en Derecho [así se entendió, por ejemplo, en el caso de la STC 126/2021, de 3 de junio, FJ 7 b)]. Ahora bien, por debajo de un determinado umbral de calidad y previsibilidad, la ley provoca una «confusión normativa» y una «perplejidad» en los operadores que sí debe conducir a su declaración de inconstitucionalidad, tal como se apreció en la STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4:

«La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean estas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo.»

Este razonamiento nos parece perfectamente trasladable al supuesto que nos ocupa, y hubiera debido conducir a la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 y la disposición derogatoria de la Ley 19/2022, por respetable y elevado que fuera su propósito.

e) A nuestro juicio, el art. 2 se sitúa por debajo del umbral mínimo de calidad, previsibilidad y certeza que impone el art. 9.3 CE. Este art. 2 reconoce una serie de «derechos» al Mar Menor («a existir y evolucionar naturalmente» con «respeto a [la] ley ecológica»; a «detener y no autorizar aquellas actividades que supongan un riesgo o perjuicio para el ecosistema»; a la «preservación de especies y hábitats» y a «la gestión», y, finalmente, «a la restauración» y «reparación» del «daño» producido que «restablezcan la dinámica natural y la resiliencia» de la laguna y sus «servicios ecosistémicos») definidos en términos tan amplios, vagos e imprecisos que hacen imposible conocer su contenido ni, consiguientemente, planificar la propia conducta y anticipar las consecuencias jurídicas de los propios actos.

Esta no es una mera cuestión de técnica legislativa, como quiere hacer ver la mayoría. Tiene importantes consecuencias. Por un lado, la vulneración de estos derechos «por cualquier autoridad pública, entidad de derecho privado, persona física o persona jurídica, generará responsabilidad penal, civil, ambiental y administrativa» (art. 4), además de la invalidez del acto o actuación en cuestión, pública o privada (art. 5). Y, por otro, «[c]ualquier persona física o jurídica está legitimada» para «hacer valer» estos «derechos» ante tribunales y administraciones, según el art. 6, que obliga así a destinar recursos públicos escasos –personales y materiales– a la quimérica tarea de tutelar estos etéreos e indefinidos «derechos».

Por lo tanto, esta absoluta falta de precisión en una ley que impone obligaciones y reconoce derechos a los ciudadanos constituye una vulneración del art. 9.3 CE (y del art. 53.1) que debe ser enjuiciada y declarada por este tribunal, y no reenviada al control de su aplicación por la administración y los tribunales ordinarios implicados, como ha hecho irresponsablemente la mayoría. Y este examen de constitucionalidad debería haber conducido, por la absoluta falta de concreción del art. 2, a su declaración de nulidad por vulneración del art. 9.3 CE.

f) Lo mismo sucede con la disposición derogatoria. El complejo entramado normativo descrito más arriba (internacional, estatal y autonómico; legal y reglamentario) permite poner de manifiesto una primera consideración que, nos parece, salta a la vista: en contra de lo que sugiere la sentencia (fundamento jurídico 3), el lamentable estado de conservación del Mar Menor, que nadie discute, no se debe a la inactividad del legislador o de los poderes públicos estatales o autonómicos, ni a una visión «antropocéntrica» del medio ambiente que se haya revelado insuficiente y deba ser superada por un «ecocentrismo» de cuya eficacia duda la propia mayoría a lo largo de toda la sentencia. Si el legislador estatal verdaderamente quería incrementar la protección ambiental del Mar Menor tenía a su disposición una herramienta sencilla, conocida desde antiguo en nuestro derecho y de acreditada eficacia: podía simplemente declarar el Mar Menor parque nacional, otorgándole así la superior protección ambiental que reconoce nuestro ordenamiento para espacios naturales (cfr. art. 31 de la Ley 42/2007, y Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales).

No lo ha hecho así, sin embargo. Ha optado por la novedosa técnica de atribuir «personalidad jurídica» y «derechos» a un espacio natural. En todo caso, esa (supuesta) elevación de la protección ambiental de un espacio sobre el que concurrían múltiples normas, ya citadas, exigía del legislador un mínimo esfuerzo normativo para clarificar la situación posterior a la entrada en vigor de la nueva ley. Así lo hizo, por ejemplo, en una ley coetánea e igualmente ambiciosa: la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Con toda naturalidad, esta ley especifica «la norma subsidiaria del art. 2.2 del Código civil» a que alude la mayoría e incluye una serie de disposiciones transitorias sobre las situaciones existentes y consolidadas en el dominio público marítimo-terrestre que la Ley 7/2021 regula novedosamente, por elementales razones de seguridad jurídica.

Al no hacerlo así en este caso, la Ley 19/2022 ha sumido a todos –ciudadanos, operadores, administraciones y tribunales– en la perplejidad y confusión más absolutas acerca del régimen de protección medioambiental vigente en el Mar Menor y su cuenca delimitados en el art. 1 de la Ley.

g) En fin, por todo lo anterior, nos parece que el art. 2 y la disposición derogatoria de la Ley 19/2022, examinadas conjuntamente en relación con el contexto normativo en que se vienen a integrar, han dado lugar a una situación análoga a la que se apreció en la antes citada STC 46/1990, FJ 4, y que dio lugar a la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal por vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

5. Una obligada mirada al Derecho de la Unión Europea ... que la sentencia soslaya.

Es doctrina constitucional consolidada como recuerda, con cita de otras, la STC 81/2020, de 15 de julio, FJ 2, que «el Derecho de la Unión Europea no es en sí mismo canon directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales, de modo que la eventual infracción de las normas de la Unión Europea por leyes estatales o autonómicas constituye un conflicto de normas que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, en su caso, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras muchas, SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; 173/2005, de 23 de junio, FJ 9; 135/2012, de 19 de junio, FJ 2; 64/2013, de 14 de marzo, FJ 4, y 76/2019, de 22 de mayo, FJ 3)».

Sin embargo, el respeto a la anterior doctrina constitucional no obsta a que prestar atención a lo dispuesto por el Derecho de la Unión Europea pueda no solo ser útil, sino conveniente, dada la necesidad de una interpretación de las disposiciones legales acorde con las exigencias de ese ordenamiento. Ese análisis está completamente ausente de la sentencia de la que discrepamos.

La sentencia no toma en consideración que el art. 3 del Tratado de la Unión Europea incluye entre sus objetivos el de alcanzar un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) recoge su carácter de competencia transversal, al establecer que «[l]as exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». Así, entre los objetivos que se enumeran en el TFUE cabe citar: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y el fomento de las medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y, en particular, a luchar contra el cambio climático. Se incluyen también algunos principios que deben inspirar el conjunto de técnicas para desarrollar, como el de cautela y acción preventiva, el de corrección de los atentados al medio ambiente y el no menos importante de «quien contamina paga».

Particularmente relevante en este aspecto resulta lo dispuesto en los arts. 191 a 193 TFUE, en los que se desarrollan las políticas medioambientales, régimen que debe entenderse como un estándar de protección mínima, entre el que se encuentra el ya citado principio de que «quien contamina paga», expresamente incluido en el art. 191.2 TFUE. Como es conocido, dicho principio impone al agente contaminante, por una parte, la obligación de hacer frente a los gastos derivados de la contaminación que ha causado y, por otra, también le obliga a reparar los daños causados por la ejecución de las medidas de prevención y control de la contaminación que las administraciones puedan imponer para evitar la degradación del medio ambiente. Conecta así con la imposición de deberes de reparación que deriva del art. 45.3 de la Constitución, conforme al cual la obligación de reparar el daño causado debe recaer sobre los que han llevado a cabo una utilización irracional de los recursos naturales.

Como acabamos de comprobar, la protección del medioambiente ha merecido una respuesta enérgica por parte de la Unión Europea. Sin embargo, pese a su importancia, nada de esto se contempla en la sentencia de la que discrepamos y tampoco, antes al contrario, en la propia Ley 19/2022, pese a que se trata de una iniciativa legislativa sin precedentes en Europa, según la sentencia enfatiza, desliziándose hacia modelos de otros ordenamientos jurídicos absolutamente desconectados del nuestro.

El resultado es que la perspectiva respecto al problema constitucional que debía resolverse en la sentencia queda sesgada y limitada, en tanto que no es completa, al eludir, siquiera como contexto, al Derecho de la Unión Europea y su mandato de obtención de un nivel elevado de protección ambiental (mientras que, por el contrario, en el prolijo fundamento jurídico 3, se hace referencia a normas de diversos ordenamientos extranjeros insertos en un contexto muy diferente del europeo). En particular, está ausente cualquier consideración respecto al ya mencionado principio de que «quien contamina paga». De hecho, el art. 2.1 de la Ley 19/2022 reconoce al Mar Menor y su cuenca el derecho «a la protección, conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración, a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños». Ese derecho a la restauración implica, según el art. 2.2 d) «acciones de reparación en la laguna y su cuenca vertiente, que restablezcan la dinámica natural y la resiliencia, así como los servicios ecosistémicos asociados». Es decir, lo que parece pretenderse es que sean los habitantes ribereños (habrá que entender que son los residentes permanentes y turistas), junto a los «gobiernos» (más precisamente las administraciones públicas competentes), los que pechen con tales obligaciones y corran con los gastos de restauración. Con ello se obvia que no todas las personas contaminan de igual manera ni se benefician en el mismo grado de la explotación ambiental y se desconoce la asignación de costes y la intervención de los poderes públicos que tal principio conlleva. De suerte que se llega, por tanto, a contravenir el Derecho de la Unión Europea en materia de responsabilidad ambiental y el propio art. 45.3 de la Constitución.

6. Conclusión.

Por todas las razones expuestas, los magistrados que suscribimos este voto consideramos:

a) que la sentencia de la mayoría plantea un cambio de paradigma injustificado hacia un «ecocentrismo» en la interpretación del art. 45 CE que es ajeno a nuestra tradición jurídica, principios y valores (art. 1.1 CE) y puede tener además imprevisibles y peligrosas consecuencias;

b) que la Ley 19/2022 rebasa el ámbito exclusivamente «básico» que el art. 149.1.23 CE reserva a la legislación del Estado en materia de protección del medio ambiente al regular el completo régimen jurídico de un espacio natural protegido;

c) que la falta de concreción de la naturaleza jurídico-pública o jurídico-privada de la persona jurídica creada por la ley (art. 1), de sus órganos rectores (art. 3), del contenido de los «derechos» a ella reconocidos (art. 2) y de la relación de esta nueva ley con otras leyes, reglamentos y normas internacionales aplicables sobre el mismo espacio a los que se superpone (disposición derogatoria) vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE);

d) y, finalmente, que la Ley 19/2022 vulnera también el Derecho de la Unión Europea y, en particular, el principio «quien contamina paga» de los arts. 191.2 TFUE y 45.3 CE.

Y en este sentido emitimos este voto particular.

Madrid, a veintisiete de noviembre de dos mil veinticuatro.—Ricardo Enríquez Sancho.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—César Tolosa Tribiño.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.