

LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS ENTES NATURALES: ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA?

THE LEGAL PERSONALITY OF NATURAL ENTITIES: A PARADIGM SHIFT?

Andrea García de Enterría Ramos

Cortes Generales

Cómo citar / Nola aipatu: García de Enterría Ramos, A. (2023). La personalidad jurídica de los entes naturales: ¿un cambio de paradigma? *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 4: 8-37
<https://doi.org/10.47984/legal.2023.007>



RESUMEN

La reciente aprobación de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, nos obliga a realizar una reflexión sobre la protección ambiental existente y su eventual insuficiencia. Esta situación ha dado lugar al surgimiento de una posición, cada vez más extendida en el Derecho comparado, que aboga por avanzar en la defensa del medio ambiente a través de técnicas tan novedosas como la aplicada en el Mar Menor, mediante el reconocimiento de personalidad jurídica a ecosistemas particulares, planteándose si esta figura se extenderá para proteger otros espacios amenazados o si, por el contrario, supondrá un caso aislado. Admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra dicha ley, está pendiente el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

PALABRAS CLAVE

Personalidad jurídica de la naturaleza, medio ambiente, derecho ambiental, derechos de la naturaleza, acción popular.

LABURPENA

Duela gutxi onartu da irailaren 30eko 19/2022 Legea, Mar Menorreko urmaelaren eta haren arroaren nortasun juridikoa aitortzekoa. Hori dela eta, gogoeta egin behar dugu gaur egun dagoen ingurumen-babesari buruz eta haren balizko urritasunari buruz. Egoera horren ondorioz, Zuzenbide konparatuan gero eta zabalduago dagoen jarrera bat sortu da. Jarrera horrek ingurumenaren defentsan aurrera egitearen alde egiten du, Mar Menorren aplikatzen den teknika berritzaileen bidez, ekosistema partikularrei nortasun juridikoa aitortuz,

eta figura hori mehatxatutako beste espazio batzuk babesteko zabalduko den edo, aitzitik, kasu isolatu bat izango den planteatzen da. Lege horren aurka jarritako konstituziokontarakotasun-errekurtsoa izapidetzeko onartu ondoren, Konstituzio Auzitegiak ez du artean bere iritzia eman.

GAKO-HITZAK

Naturaren nortasun juridikoa, ingurumena, ingurumen-zuzenbidea, naturaren eskubideak, herri-akzioa.

ABSTRACT

The recent approval of Law 19/2022, of September 30, for the recognition of legal personhood to the Mar Menor lagoon and its basin, forces us to reflect on the

existing environmental protection and its possible insufficiency. This situation has led to the emergence of a position, increasingly widespread in comparative law, advocates for the advancement in the defense of the environment through techniques as innovative as that applied in the Mar Menor, through the recognition of legal personhood to particular ecosystems, considering whether this figure will be extended to protect other threatened areas or if, on the contrary, it will be an isolated case. After the Constitutional Court has declared the admissibility of the appeal for lodged against the Act, the judgment is pending.

KEYWORDS

Legal personhood of the nature, natural environment, environmental law, rights of nature, *actio popularis*.

SUMARIO

- I. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE.
- II. LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA EN EL DERECHO COMPARADO.
- III. EL RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL MAR MENOR Y SU CUENCA. 1. La situación del Mar Menor. 2. El reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca. 3. Críticas.
- IV. CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

I. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE

La preocupación por el medio ambiente en el que el hombre desarrolla su actividad no es un producto de nuestro tiempo, sino que se han señalado numerosos precedentes remotos, como la regulación en la antigua Roma en materia de contaminación de las aguas destinadas al consumo de las ciudades. En el Derecho romano, los recursos integrantes del concepto actual de medio ambiente tendrán la consideración de bienes comunales, susceptibles de utilización –sin límite– por todos los individuos (*res communis omnium*). Sin embargo, estas previsiones “respondían a razones como la defensa de la propiedad privada, la higiene o la salud pública y no a una preocupación por el medio ambiente como bien supraindividual y unitario” (Lozano Cutanda, 2022). Desde entonces, las regulaciones en las áreas más variadas se fueron sucediendo, revistiendo particular importancia los esfuerzos realizados en el siglo XIX para la protección de ríos internacionales, embrión de las futuras organizaciones internacionales, a través de mecanismos como la Comisión Central para la Navegación del Rin, aún existente, cuya misión es favorecer la prosperidad de la navegación fluvial del Rin, garantizando su seguridad y el respeto de su entorno, creada en 1815 por el Congreso de Viena y regulada por la Convención para la Navegación del Rin de 1868.

Sin embargo, es la irrupción, a lo largo del siglo XX, de una creciente preocupación por la incidencia de la actividad humana sobre el medio ambiente lo que determinó la generalización de un importante acervo regulatorio en materia de protección ambiental. En este sentido, estudios científicos, entre los que destacan los informes realizados por el Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)¹, han probado que el modelo económico-productivo impulsado por la Revolución Industrial ha llevado a una creciente degradación del medio ambiente, con consecuencias como la erosión de la biodiversidad, la contaminación de aire, agua y suelo, las lluvias ácidas o el agotamiento de recursos naturales, habiendo cobrado particular importancia el concepto de cambio climático, por la escala del fenómeno y la previsibilidad de sus devastadores consecuencias.

Toda vez que se trata de un problema que trasciende las fronteras naturales de un país, la citada regulación ha sido objeto de un amplio desarrollo también en el ámbito internacional. Partiendo de las estipulaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 12.2.b), deben destacarse, en primer lugar, los esfuerzos realizados por la Declaración de Estocolmo de 1972, pues por primera vez un foro internacional reconoce la protección del medio ambiente como una política transversal, proclamando lo siguiente: “El hombre tiene el derecho fundamental [...]”

1 Véase <https://www.ipcc.ch>

al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las obligaciones futuras”. La protección ambiental se convertiría, desde entonces, en una actuación prioritaria, proliferando los instrumentos a tal fin. Así, pueden citarse: el Convenio de Berna relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural de Europa de 1979, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático de 1997, el Convenio de Aarhus sobre Acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 1998, la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible de 2002, la Conferencia de Copenhague de 2009 y el Acuerdo de París de 2015.

Preservar el medio ambiente es, por tanto, una de las prioridades de la comunidad internacional, como muestra el hecho de que entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se incluyen la lucha contra el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad, la disponibilidad de agua y el acceso a la energía o el diseño sostenible de las ciudades².

También se han realizado importantes avances en el seno de la Unión Europea, donde la protección ambiental, si bien no prevista en los Tratados fundacionales, se fue reconociendo por la vía jurisprudencial como un objetivo implícito de la Comunidad. La política ambiental se remonta al Consejo Europeo de París de 1972, en el que, tras la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, se reconoció la necesidad de establecer una política comunitaria en la materia, que se introdujo efectivamente en el Acta Única Europea de 1986 y se reforzó en las posteriores revisiones de los tratados. Actualmente, 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 recoge su carácter de competencia transversal, al establecer que “las 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”.

El art. 4 TFUE reconoce el medio ambiente como competencia compartida de la Unión y posteriormente se desarrollan las políticas medioambientales en los arts. 191 a 193 TFUE, régimen que debe entenderse como un estándar de protección mínima, de manera que la política dependerá en gran medida de su aplicación nacional. De ahí que gran parte del régimen de protección ambiental de nuestro ordenamiento no sea más que la transposición de la regulación europea. Entre los objetivos que se enumeran en el TFUE podemos citar: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del

2 Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

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, preferentemente en la fuente misma, y el principio de quien contamina paga.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su art. 37, consagra también la protección del medio ambiente, aunque sin llegar a configurar un derecho subjetivo. No obstante, el derecho derivado prevé, al amparo del Convenio Aarhus, la obtención de información y participación en la toma de decisiones sobre medio ambiente y el acceso a la justicia a estos fines.

En desarrollo de los objetivos y políticas mencionadas ha proliferado la regulación europea en materia ambiental, relativa a cuestiones como la calidad del aire, la protección de la naturaleza y la biodiversidad, el suelo y los bosques, los vertidos, los residuos y el reciclaje, la protección de cosas y medio marino, entre otras. El Pacto Verde Europeo, aprobado en 2020, prevé la hoja de ruta para dotar a la Unión de una economía sostenible, moderna y eficiente ante el cambio climático y la degradación del medio ambiente, y un año después se aprobaba la Estrategia sobre Biodiversidad para 2030 como plan a largo plazo para proteger la naturaleza y revertir la degradación de los ecosistemas. El compromiso de la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático se reafirma también en los llamados fondos Next Generation.

Por lo demás, en el seno del Consejo de Europa, la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 no hace referencia al medio ambiente, si bien bajo sus esfuerzos se firmaron el Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural de Europa de 1979 y el Convenio Europeo del Paisaje de 2000. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no obstante, ha reconocido que ciertos factores ambientales de origen humano han sido causa de violaciones de algunos derechos (como el derecho a la vida y el respeto de la vida privada y familiar) protegidos por el Convenio Europeo, e incluso se ha pronunciado en el sentido de que los poderes públicos deben actuar para proteger el medio ambiente (STEDH *Hamer v. Belgium*, de 27 de noviembre de 2007). Debe también mencionarse la admisión por el Tribunal de Estrasburgo de la demanda de seis niños y jóvenes portugueses contra 33 estados europeos por violar su derecho a la vida y poner en peligro su futuro al no tomar acciones contundentes para frenar la crisis climática (caso *Cláudia Duarte Agostinho and others v. Portugal and 32 others States* [39371/20], de 2020).

A nivel estatal, la tendencia de garantizar una protección al medio ambiente ha llegado a alcanzar, en algunos ordenamientos, el máximo rango en el sistema normativo, a través de la constitucionalización del derecho al medio ambiente adecuado. Así, siguiendo la estela marcada por la Constitución griega de 1975, que en su art. 24.2 reco-

noce la protección del medio ambiente como un deber del Estado y como un derecho de los ciudadanos, y el art. 66.1 de la Constitución de Portugal de 1976, que reconoce el derecho a un medio ambiente humano y ecológicamente equilibrado, además del deber de defenderlo, el constituyente español incorporó previsiones similares a su texto, en el art. 45 CE. Conviene señalar que, desde entonces, progresivamente se fueron sucediendo las reformas de las constituciones de nuestro entorno reflejando la creciente preocupación por el medio ambiente, de manera tal que el art. 9 de la Constitución de Italia de 1947 señala que “[l]a República [...] salvaguardará el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación”, la Ley Fundamental de Bonn incorporó en 1994 en el art. 20a el deber del Estado de proteger “los fundamentos naturales de la vida”, y ello “teniendo en cuenta la responsabilidad de las generaciones futuras”, y la Constitución francesa de 1958 incorporó la Carta del medio ambiente a su bloque de constitucionalidad en una reforma de 2004-2005.

La litigiosidad de la materia en los estados europeos se ha incrementado en los últimos tiempos. Pueden citarse, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de los Países Bajos en el caso *Urgenda* de 2015³, por la que se condenó al Estado a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 25 % para 2020, sin existir una norma estatal específica que así lo estableciera, y la Decisión del Consejo de Estado francés de 2020⁴, obligando al Gobierno a justificar si podría cumplir con la reducción de emisiones para 2030. Pero particular importancia reviste la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 24 de marzo de 2021 (Palombino y Sánchez Barrilao, 2021; Ruiz Prieto, 2022). En dicho pronunciamiento, el Tribunal de Karlsruhe estudia la constitucionalidad de la Ley de Cambio Climático (*Klimaschutzgesetz*) de 12 de diciembre de 2019, declarando inconstitucionales por insuficiente regulación algunos de sus artículos, por vulnerar los derechos fundamentales de las generaciones futuras, al establecerse solo objetivos de emisiones hasta el año 2030, instando al legislador a regular objetivos de reducción de emisión de CO₂ a partir de 2030, lo que efectivamente fue llevado a cabo en agosto de 2021. Partiendo principalmente del art. 20a de la Constitución alemana, el Tribunal configura la protección de las generaciones futuras como una obligación jurídica, al considerar que el cambio climático conducirá inevitablemente a la violación de los derechos fundamentales de quienes, sin poder ejercerlos en la actualidad, deben estar en condiciones de ejercerlos en el futuro. En consecuencia, insta a una transición a la neutralidad climática a tiempo y desde la actualidad.

Pasando al estudio de nuestro ordenamiento jurídico, como se ha señalado, el art. 45 CE establece en su apartado primero que “[t]odos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de

3 Sentencia del caso *Urgenda* del Hoge Raad del 13 de enero de 2020.

4 Decisión del Consejo de Estado *Commune de Grande-Synthe et autre*, del 1 de julio de 2021 (n.º 427301).

conservarlo”, añadiendo el apartado segundo que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”. Finaliza el artículo mediante la disposición siguiente, en el apartado tercero: “Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

En cuanto al régimen de distribución competencial, el art. 149.1.23.^a CE establece que corresponde al Estado “la competencia exclusiva sobre la legislación básica sobre la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección”. No obstante, la distribución competencial se analizará en un momento posterior, en relación con el caso de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.

Partiendo de este marco de referencia, resulta imposible enumerar todas las normas en desarrollo del art. 45 CE: en la medida en que la protección ambiental se ha convertido en un principio transversal de la actuación de los poderes públicos, se encuentra presente en todo tipo de disposiciones. En la materia que nos ocupa, la protección de los recursos naturales se ha realizado a través de diversos mecanismos para la protección de los recursos hídricos, aire atmosférico, paisaje, o naturaleza y flora y fauna silvestres (Bermejo Vera, 2009), contenidos, entre otros: en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (con el importante precedente en la materia que constituyó la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico); la Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes; el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana o la Ley 47/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyos arts. 28 y siguientes se ocupan de la protección de los espacios naturales protegidos.

Una de las principales técnicas de protección de los recursos naturales consiste en su demanialización. En este sentido, reiterada doctrina y jurisprudencia entienden que la inclusión de ciertos bienes en el dominio público debe entenderse como una protección de estos. Esta técnica se desprende del art. 132.2 CE: “Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. La STC 227/1988, de 29 de noviembre, que se pronunciaba sobre la constitucionalidad de la Ley de Aguas de 1985, señala que la afectación de los bienes al

demanio es “una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico privado. El bien de dominio público es así ante todo una *res extra commercium*, y su afectación [...] puede perseguir diversos fines: [...], como garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial”. En términos similares, se pronuncia la STC 233/2015, de 5 de noviembre, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas. De esta manera, la creación de un dominio público natural es una de las más efectivas técnicas de protección de ciertos tipos y entornos, habiéndose empleado por las leyes para proteger distintos tipos de bienes y entorno.

II. LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA EN EL DERECHO COMPARADO

A pesar de las múltiples técnicas introducidas a lo largo de las últimas décadas para la protección de la naturaleza, la degradación de los ecosistemas y el impacto del cambio climático en el medio ambiente han seguido agravándose con el tiempo, lo que ha llevado a un sector doctrinal a propugnar un nuevo enfoque sobre la manera de abordar jurídicamente el problema, criticando la insuficiencia de los medios clásicos de protección. Y es que la crisis ambiental y climática no solo cobra importancia por sí misma, sino también en tanto en cuanto el medio ambiente adecuado se considera una premisa para la propia existencia de la humanidad. Es por ello por lo que surgen nuevas posturas en el ámbito internacional que defienden la necesidad de reconocer derechos a la naturaleza (RoN, por sus siglas en inglés). Su fundamento es doble, por un lado, se defiende que, igual que los derechos humanos son inherentes a la propia existencia humana, hay una serie de derechos inherentes al mundo natural. Por otro, desde una perspectiva más pragmática, se ha sostenido que, toda vez que la supervivencia de la humanidad depende de la existencia de un medio ambiente adecuado, la protección de los derechos de la naturaleza se convierte en una obligación para nosotros (Petersmann, 2022).

En concreto, y sin perjuicio de otros antecedentes⁵, destaca en el plano de la filosofía legal la llamada jurisprudencia de la Tierra (*Earth Jurisprudence*), que se remonta a la obra de Thomas Berry⁶ *The Great Work*, publicada en 1999. Se trata de una doctrina

5 Suelen señalarse como punto de partida de estos postulados la obra de A. Schweitzer *Philosophy of Civilization: Culture and Ethics*, de 1923, y el ensayo de C. Stone *¿Deberían los árboles tener acceso a los tribunales?*, de 1972.

6 Lazlo y Combs (2011). Thomas Berry sostiene que la nueva jurisprudencia de la Tierra debe reconocer los derechos de la naturaleza, pues la Tierra, por el hecho de su existencia, tiene un derecho intrínseco de ser y evolucionar.

que, criticando el antropocentrismo del Derecho occidental, en el que, en virtud de una visión utilitarista, la naturaleza se concibe como un elemento apropiado para satisfacer las necesidades humanas, defiende la existencia de un orden legítimo en el universo que mantiene una “red de vida” (Hosken, 2019). En virtud de esta visión, todos los elementos de la naturaleza, incluidos los seres humanos, están conectados a este orden y entre sí mismos a través de una serie de relaciones interdependientes. En consecuencia, el bienestar del hombre depende del bienestar de los ecosistemas que sostienen la vida. Por ello, los humanos deben adaptar sus sistemas legal, político, económico y social para ser consistentes con ello (Cullinan, 2011). Las únicas leyes que los hombres deben crear son aquellas que se deriven de las leyes naturales que gobiernan la vida sobre la Tierra. Se trata, en definitiva, de tratar a la naturaleza jurídicamente como sujeto y no como objeto, redefiniendo las obligaciones de la humanidad con aquella.

Otros autores, como May y Daly (2014), desde la postura del constitucionalismo medioambiental, ligan los derechos de la naturaleza a la necesidad de que sea preservada para las futuras generaciones humanas.

Conviene añadir que las culturas indígenas han tenido una especial importancia a la hora de impulsar postulados ecocéntricos que se contraponen al mencionado antropocentrismo, principalmente en culturas asiáticas, africanas e indoamericanas, que consideran que la Tierra no es susceptible de propiedad y es merecedora de respeto. Es por esto por lo que la materialización, a nivel internacional, de los derechos de la naturaleza, ha obtenido un particular impulso en los países menos industrializados y más apegados a las tradiciones indígenas (Bachmann Fuentes y Navarro Caro, 2021).

Aunque el debate ya había llegado a Occidente en el último cuarto del siglo pasado, la posibilidad de que asociaciones actuasen en defensa del medio ambiente ante los tribunales que se introdujo en diversos ámbitos a través de la legislación ambiental hizo que la controversia disminuyese. Sin embargo, a principios de este siglo, se retomó la cuestión, al plantearse la posibilidad de adoptar una declaración de derechos de la naturaleza a nivel local en Estados Unidos, convirtiéndose Tamaqua Borough, Pensilvania, en el primer municipio en reconocer derechos legales de la naturaleza para prohibir vertidos tóxicos en septiembre de 2006. En 2008, la nueva Constitución de Ecuador introducía los derechos de la naturaleza a nivel constitucional. Desde entonces, los casos de reconocimiento de derechos de la naturaleza comenzaron a proliferar. Así, en 2010 se celebró la primera Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra en Cochabamba⁷, y el mismo año la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas proclamaba el 22 de abril

7 Bajo sus auspicios se aprobó la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra de 2010, que, partiendo del reconocimiento de que todos los pueblos y naciones son parte de la Madre Tierra, una comunidad indivisible vital de seres interdependientes e interrelacionados con un destino común, entiende que deben reconocerse a la Madre Tierra, como organismo vivo, una serie de derechos para garantizar su integridad.

como el Día Internacional de la Madre Tierra, publicando desde su Secretaría General informes anuales sobre la armonía con la naturaleza⁸. Desde entonces, han proliferado las normas que han reconocido, en el ámbito del Derecho comparado, derechos a la naturaleza, de manera que en enero de 2021 ya había al menos 215 previsiones al respecto en 27 países (Kauffman y Martin, 2021), reconociéndose, asimismo, en el ámbito de la jurisprudencia, en algunos casos en los que el reconocimiento no había alcanzado aún al derecho positivo.

En cuanto al desarrollo de estos postulados en el marco internacional (Martínez Dalmau et al., 2021; Putzer et al., 2022; Sagot Rodríguez, 2018), conviene comenzar por una mención al ámbito de la Unión Europea, donde, en marzo de 2017, el Parlamento, junto con la ONG Nature's Rights, celebró la conferencia *Nature's Rights: The Missing Piece of the Puzzle*, en la que se plantea el reconocimiento de derechos a la naturaleza, en su caso, otorgándole personalidad jurídica propia. Desde 2020, existe una propuesta de Carta de los Derechos Fundamentales de la Naturaleza en la UE. Por último, debe señalarse el estudio del Parlamento Europeo elaborado en marzo de 2021 *Can nature get it right? A Study on Rights of Nature in the European Context*, que profundiza en el análisis de la cuestión⁹.

Al margen de la Unión Europea, puede citarse, en primer lugar, el caso de Australia, donde en 2017 se aprobó la *Yarra River Protection Act*, en que se declara que el río Yarra y algunos terrenos públicos en sus alrededores forman una entidad natural viva e integrada. La norma establece una serie de principios generales, medioambientales, sociales, recreativos, culturales y de gestión orientados a la protección del río y crea un órgano encargado de asesorar al ministerio a tal efecto, integrado por hasta doce miembros, del que al menos dos deben ser elegidos por los propietarios tradicionales de Yarra, siendo así la primera vez en Victoria que a los aborígenes se les ha reconocido el derecho de voz y de voto en la gestión del río, mediante una ley¹⁰.

En Bangladés, la Corte Suprema acordó en 2009 la creación de una Comisión Nacional de Protección de los Ríos (NRPC, por sus siglas en inglés), que se estableció como permanente por la ley del mismo nombre de 2013. En 2019, dicha Corte (petición escrita n.º 13989) declaró que el río Turag y todos los demás ríos del país son entidades vivientes con derechos como personas jurídicas, con la finalidad de protegerlos y conservarlos, así como prevenir su contaminación. Para ello, la NRPC debe actuar como guardiana de dichos ríos, garantizando sus derechos.

En Bolivia, aunque la Constitución de 2009 no reconocía derechos a la naturaleza, sí reconocía a los ciudadanos el derecho a proteger y defender un medio ambiente

8 Véase <http://www.harmonywithnatureun.org/chronology/>

9 Véase [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU\(2021\)689328_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU(2021)689328_EN.pdf)

10 Véase <https://www.water.vic.gov.au/waterways-and-catchments/protecting-the-yarra/birrarung-council-the-voice-of-the-yarra>

adecuado. En consecuencia, se aprobó la Ley n.º 71 del 21 de diciembre de 2010, que en su art. 5 considera la Madre Tierra titular de derechos y le atribuye el carácter de sujeto colectivo de interés público a efectos de la protección y tutela de estos, establece una serie de obligaciones por parte del Estado y de las personas y crea la Defensoría de la Madre Tierra, encargada de velar por el cumplimiento de dichos derechos. A esta regulación se añadía la Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para vivir bien (Ley n.º 300, de 19 de octubre de 2012).

En el caso de Brasil, los municipios de Bonito¹¹, Paudalho¹² y Florianópolis¹³ han redactado normas en 2017, 2018 y 2019, respectivamente, en las que reconocen los derechos de la naturaleza a existir, a prosperar y a evolucionar, en una relación equilibrada con los seres humanos, recayendo sobre los municipios y las comunidades las obligaciones de defenderla y preservarla.

En Canadá, en febrero de 2021, se aprobó la Resolución 25-21 de la Municipalité régionale de Compté de Minganie, que atribuye personalidad jurídica y reconoce como sujeto de derechos al río Magpie.

Destaca el caso de Colombia donde, sin regularse la materia por el derecho positivo, han sido los tribunales los que han establecido una jurisprudencia de los derechos de la naturaleza. La Sentencia T-622-16 de la Corte Constitucional del país¹⁴ reconoce el río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y de las comunidades étnicas. Además, dicha sentencia insta a los poderes públicos, entre otros, a elegir un representante legal de los derechos del río o a diseñar una Comisión de Guardianes del Río Atrato. Con ello, se marcó un importante precedente en el sistema jurisprudencial colombiano, pues permitió que los órganos jurisdiccionales pudieran resolver con base en un criterio ecocéntrico (Bachmann Fuentes y Navarro Caro, 2021). Posteriormente, se han realizado otros reconocimientos similares a los ríos y ecosistemas como sujetos de derecho. En primer lugar, se ha reconocido la personalidad jurídica del ecosistema de la Amazonía (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia 4320-2018). Posteriormente, se han desarrollado medidas semejantes para el páramo de Pisba (Sentencia de 24 de octubre de 2019 del Tribunal Administrativo de Bocayá), el río Auca (Sentencia de 17 de junio de 2019 del Tribunal Superior de Medellín) o del Parque Isla de Salamanca (Sentencia 3872-2020 de la Corte Suprema de Justicia).

En Ecuador, la Constitución de 2008 establece, en su art. 71, que la naturaleza (Pacha Mama), donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respeten

11 Ley Orgánica 1/2017, que modifica el artículo 236 de la Ley Orgánica de la Municipalidad de Bonito.

12 Ley Orgánica 3/2018, que modifica el artículo 181 de la Municipalidad de Paudalho.

13 Ley Orgánica 47/2019.16, que modifica el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Municipalidad de Florianópolis.

14 Sentencia de 10 de noviembre de 2016. Véase <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

íntegramente tanto su existencia como el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, su estructura, funciones y procesos evolutivos, derechos que se han alegado en diversas ocasiones ante los tribunales. Destacan, en este sentido, la Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador de 20 de mayo de 2015¹⁵, en relación con la reserva ecológica manglares Cayapas-Mataje, y el caso relativo a los derechos del río Vilcamba (sentencias de 30 de marzo de 2011 de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja¹⁶ y de 28 de marzo de 2018 de la Corte Constitucional de Ecuador).

En Estados Unidos la influencia de las corrientes ecocentristas puede apreciarse en su jurisprudencia, donde destaca la sentencia del caso *Sierra Club vs. Morton* de 1972¹⁷, en el que el demandante quería paralizar la aprobación de un proyecto que establecía un complejo de esquí en el Parque Nacional de Sequoia, ya que dicho proyecto afectaría negativamente a la estética y el ecosistema del área. Aunque finalmente el asunto fue desestimado por la Corte Suprema, destaca el voto disidente del juez William O. Douglas, quien ya planteó lo siguiente:

[...] los objetos inanimados a veces son partes de un litigio. Un barco tiene una personalidad jurídica, una ficción que es útil para fines marítimos [...]. Una corporación ordinaria es una persona para los propósitos de los procesos de adjudicación, si representa propiedad, espiritualidad, estética o causas caritativas. Por tanto, esto debería aplicarse a valles, prados alpinos, ríos, lagos, estuarios, playas, cimas, arboledas, pantanos, o incluso el aire que soporta las destructivas presiones de la vida y la tecnología modernas.

Desde entonces, algunas entidades regionales y locales han atribuido derechos a la naturaleza y a diversos ecosistemas. Así, además de la ya citada Ordenanza n.º 612 del Concejo de Tamaqua Borough (Pensilvania) de 2006¹⁸, que considera personas a los ecosistemas, puede mencionarse la *Grant Township's Home Rule Charter*, de 2015¹⁹, que reconoce los derechos de la naturaleza, cuya defensa debe ser llevada a cabo por todos los residentes del municipio. Aunque el Tribunal Federal del Tercer Circuito de Pensilvania²⁰ determinó que la ordenanza era contraria a varios puntos de la Constitución de Estados Unidos, no fue formalmente derogada y, en 2020, las autoridades de Pensilva-

15 Sentencia n.º 166-15-SEP-CC.

16 Sentencia n.º 11121-2011-0010.

17 United States Court of Appeals for the Ninth Circuit. *Sierra Club v. Morton, Secretary of Interior, et al.* Syllabus, 1972. Justia U.S. Supreme Court. Véase <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/405/727/>

18 Véase <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload666.pdf>

19 Véase <https://celdf.org/wp-content/uploads/2016/02/Grant-Township-Community-Rights-Home-Rule-Charter.pdf>

20 *Pennsylvania Gen. Energy (PGE) v. Grant Twp.*, Case No. 1:14-cv-00209-JFM (W.D. Pa., Aug. 8, 2014), y *Pennsylvania Gen. Energy (PGE) v. Grant Twp.*, 139 F.Supp.3d 706 (W.D. Pa., Oct. 14, 2015).

nia revocaron un permiso para la realización de actividades de *fracking* basándose en ella. En Santa Mónica (California), debe citarse la Ordenanza del Consejo de la Ciudad de Santa Mónica que establece derechos sostenibles, que también reconoce los derechos de la naturaleza de existir y desarrollarse, pudiendo los residentes de la ciudad ejercer las acciones necesarias para proteger la naturaleza. Por último, la *Lake Erie Bill of Rights* de 2012 reconoce al lago como titular de derechos. No obstante, la resolución de 2020 del U. S. District Court for the Northern District of Ohio Western Division ha declarado su invalidez por utilizar términos excesivamente vagos o incompatibles con la exigencia de claridad en las leyes incluida en el derecho al *due process*, consagrado en la decimocuarta enmienda.

En India, como en Colombia, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza fue obra de la jurisprudencia. Ante la contaminación de los ríos Ganges y su afluente Yamuna, un particular solicitó su protección ante los jueces. El Tribunal Superior de Uttarakhand reconoció la personalidad jurídica de dichos ríos en la sentencia de 20 de marzo de 2017, considerados como entidades vivas con el estatuto de personas vivas. Además, la sentencia nombra a los representantes encargados de proteger, conservar y preservar dichos ríos, así como promover su salud y bienestar. En el presente caso, se esgrimen motivos religiosos tradicionales, pues los jueces argumentaron a favor de los derechos de las diosas de los ríos, las cuales también formarían parte de la naturaleza (Alley, 2019). En términos similares se pronuncia la sentencia de 30 de marzo de 2017, en relación con la personalidad jurídica de los glaciares del Himalaya Gangotri y Yamunotri, reconociendo que los derechos de estas personas jurídicas son equivalentes a los de las personas físicas, por lo que la lesión o daño causado a estos entes debe ser tratada del mismo modo que una agresión a un ser humano, nombrando, asimismo, a los representantes encargados de velar por el ecosistema del Himalaya.

Por último, en el caso de Nueva Zelanda, se ha producido una progresiva incorporación al derecho de los valores tradicionales maoríes, que tienen una relación particularmente fuerte con la tierra y los recursos naturales (Strack, 2017). El 27 de julio de 2014 se aprobó la *Te Urewera Act*, que reconoce al parque como entidad jurídica y se regula su gestión. La *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act* de 2017, aprobada por el Parlamento neozelandés, atribuye personalidad jurídica al río Whanganui y le reconoce todos los derechos, deberes y obligaciones que le corresponden como tal. Dicha entidad es concebida como un todo indivisible y vivo y comprende el río, desde las montañas hasta el mar, y todos sus elementos físicos y metafísicos. Además, la norma crea un órgano encargado de actuar en su nombre, promover su salud y bienestar, así como de ejercer diversas funciones encaminadas a la protección del río.

El conjunto de regulaciones expuestas puede reconducirse, a grandes rasgos, a dos modelos (Kauffman y Martin, 2021). Por un lado, el modelo de derechos de la naturaleza, que, ilustrado en los ejemplos de Bolivia, Ecuador y Estados Unidos, se basa en un reconocimiento amplio de la naturaleza como titular de derechos, incluido el derecho

a existir, a mantener el funcionamiento de los ecosistemas y de reparar los daños, entre otros. Procedimentalmente, estas leyes apoderan a cualquier persona para actuar en nombre de la naturaleza, considerándose una facultad, más que una obligación, la defensa de los derechos de la naturaleza ante los tribunales por su vulneración.

Por otro lado, el modelo de la personalidad jurídica, reflejado en las previsiones legales de Nueva Zelanda inicialmente y después adoptado en los casos de Bangladés, Colombia e India, entre otros. En este modelo, se reconoce personalidad jurídica a ecosistemas particulares (por ejemplo, ríos, la cuenca del Amazonas o la cordillera del Himalaya), lo que permite reconocerles derechos y obligaciones, incluidos los derechos de propiedad, incurrir en deudas, actuar ante la Administración y los tribunales y recibir la reparación de daños que les sea reconocida por los jueces. Estas leyes no garantizan el derecho de los ecosistemas a mantener su integridad o a ser restaurados. En todo caso, se reconoce una serie de guardianes específicos, que se encargan de actuar en nombre del ente. Se trata, en definitiva, de una interpretación extensiva de la protección ambiental y de los derechos humanos para justificar la extensión de la personalidad jurídica a los ecosistemas.

No obstante, el modelo de reconocimiento de personalidad jurídica a ecosistemas particulares no ha estado exento de críticas. En particular, Kauffman y Martin (2021) han señalado, en primer lugar, que el lenguaje conceptual de la personalidad legal distorsiona la relación entre los humanos y otros miembros de la comunidad identificados por la jurisprudencia de la Tierra y la ecología. Humaniza a los ecosistemas de modo que se produce una desconexión entre las leyes humanas y las que gobiernan la naturaleza, reproduciendo los problemas que tradicionalmente se han atribuido al derecho ambiental convencional. Así se ha demostrado en los casos de los ríos Ganges y Yamuna, por ser un modelo que infantiliza la naturaleza, cuando lo adecuado sería tratarla como a cualquier otro miembro de la comunidad. El objetivo es que el comportamiento humano encuentre un equilibrio con el ecosistema en el que se inserta, de modo que este continúe funcionando para el mutuo bienestar. En segundo lugar, la personalidad jurídica determina que esta no sea titular únicamente de derechos, sino también de obligaciones, llevando al absurdo de que se puedan exigir a los ecosistemas las mismas responsabilidades que a las personas. No se puede demandar a un río por inundarse, o al cambio climático por los daños causados por la subida del nivel del mar. Por último, señalan que atribuirles la personalidad jurídica a los ecosistemas sin reconocerles derechos sustantivos propios e inherentes puede menoscabar su protección medioambiental.

En este sentido, O'Donnell (2019) señala que la personalidad legal ha funcionado mejor en lugares como Nueva Zelanda, donde los ecosistemas, representados por sus guardianes, están insertos en entes integrados para la gestión de ecosistemas que operan conforme a valores culturales indígenas, frente a aquellos lugares donde se aplica la libre competencia propia del mercado. Se requieren, en definitiva, a su juicio, disposi-

ciones legales que reconozcan la naturaleza como titular de derechos, y a los humanos como titulares de responsabilidades y obligaciones frente a la naturaleza.

Por otro lado, se ha destacado también la ficticia dicotomía entre los derechos de la naturaleza y el derecho medioambiental en el ámbito de la Unión Europea. El reconocimiento de personalidad jurídica a los entes naturales ha habilitado la introducción de la acción popular para su defensa. Sin embargo, en el derecho europeo, que cuenta con destacados mecanismos de protección del medio ambiente, se ha optado por canalizar la participación de la sociedad civil a través de otros mecanismos. Estas circunstancias no impiden reconocer a la doctrina de los derechos de la naturaleza la opción de influir en el derecho europeo existente, mediante la posibilidad de reconocer a nivel constitucional principios como el de no regresión o el valor intrínseco de la biodiversidad. A su vez, puede enriquecer el llamado derecho derivado o secundario de la Unión Europea²¹.

III. EL RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL MAR MENOR Y SU CUENCA

1. LA SITUACIÓN DEL MAR MENOR

En nuestro derecho, merece una atención especial la situación de la laguna del Mar Menor, pues a lo largo de las últimas décadas se ha producido un proceso de eutrofización, que ha llevado a un preocupante deterioro de su estado ecológico. Como señalan diversos estudios e informes científicos (entre otros, el *Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor*, elaborado por el Comité de Asesoramiento del Mar Menor, que se hizo público por el Pleno del Comité el 13 de febrero de 2017)²², el Mar Menor es una de las mayores lagunas litorales de Europa y la más grande de la península ibérica, separada del mar Mediterráneo por un estrecho cordón arenoso de 22 km de longitud, de aguas hipersalinas, pero netamente marinas. Sobre este espacio convergen múltiples usos y aprovechamientos, como turísticos, recreativos y pesqueros, a lo que se une el aprovechamiento agrícola del entorno. Por otro lado, desde una perspectiva ambiental, el Mar Menor es uno de los ecosistemas más relevantes del Mediterráneo, entre otras razones, por la presencia de praderas de fanerógamas, peces de especial interés como caballitos de mar o el fartet, altas densidades de nacra e importantes comunidades de aves acuáticas. A ello se une la existencia, en los márgenes de la laguna, de diversos humedales y criptohumedales asociados, dos sistemas lagunares convertidos en salinas (San Pedro y Marchamalo), zonas de intercambio con el mar Mediterráneo (las Encañizadas y las Golas), cinco islas de origen volcánico (del Barón, Perdiguera, del Ciervo, Redonda y del Sujeto) y tres zonas húmedas (la playa de la Hita, el saladar

21 Véase [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU\(2021\)689328_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU(2021)689328_EN.pdf)

22 Véase <https://canalmarmenor.carm.es/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Integral-sobre-el-estado-ecol%C3%B3gico-del-Mar-Menor.pdf>

de Lo Poyo y la marina del Carmolí), en los que se han cartografiado hasta 27 tipos de hábitats de interés comunitario, que contribuyen a la conservación de hábitats marinos cartografiados en el litoral. Todos estos valores han determinado que en el ámbito confluyan diferentes figuras de protección, como se verá a continuación.

Sin embargo, la laguna del Mar Menor, de una importancia fundamental desde una perspectiva tanto ambiental como estratégica y económica, ha sufrido un preocupante proceso de deterioro. La grave crisis ambiental está provocada, según el informe destacado, por la histórica entrada de contaminantes (principalmente, nitratos y fosfatos, pero también metales procedentes de los arrastres de estériles de la minería) generados por las diversas actividades, públicas y privadas, desarrolladas en su cuenca vertiente. Además, se ha intensificado el uso de aguas subterráneas tras su previa desalobración, añadiéndose también algunos recursos procedentes de la desalación marina. La expansión del regadío ha determinado que se incrementen notablemente los flujos hídricos y nutrientes que alcanzan el Mar Menor y sus humedales litorales. Esta circunstancia ha generado un proceso de eutrofización, de modo que las fanerógamas marinas son sustituidas por macroalgas y, posteriormente, por fitoplancton, que limitan el crecimiento de la vegetación sumergida. El grado de eutrofia ha llegado a una situación en la que la calidad del agua y el ecosistema asociado se ven gravemente afectados, como consecuencia de la llegada de aguas, tanto superficiales como subterráneas, contaminadas por la actividad agrícola y ganadera, fundamentalmente.

La preocupante situación descrita se ha tratado de paliar a través de la promulgación de diversas leyes para la protección de la zona. En este sentido, debe partirse de la consideración de que el Mar Menor es una porción del dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el art. 132.2 CE, que se integra dentro de las llamadas aguas interiores, cayendo bajo el ámbito de aplicación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre (art. 1).

Por otro lado, en el marco de sus competencias, la comunidad autónoma de Murcia ha aprobado diversas leyes para su protección. Destaca la temprana regulación legal llevada a cabo por la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, que fue derogada por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Posteriormente, se aprobó el Decreto Ley 1/2018, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, que, tramitado como proyecto de ley, dio lugar a la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor. Finalmente, se aprobó la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

En esta relación de antecedentes normativos debe mencionarse también, aunque sin rango de ley, el Decreto 259/2019, de 10 de octubre, de declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y la aprobación del Plan de gestión integral de los espa-

cios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia. En este sentido, se trata de espacios protegidos integrados en la Red Ecológica Europea Natura 2000, según lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En consecuencia, le resultan de aplicación su plan de gestión y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, así como la jurisprudencia del TJUE que la desarrolla. Por último, debe completarse la regulación expuesta con el Decreto 42/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su entorno.

2. EL RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL MAR MENOR Y SU CUENCA

Si bien el debate relativo a la necesidad de reconocer derechos a la naturaleza ya estaba abierto y era generalizado en el Derecho comparado, en nuestro derecho ha sido la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, la que ha introducido la cuestión, pionera en el ámbito europeo.

Dicha ley fue fruto de una iniciativa legislativa popular, como crítica a la dejadez política ante la catástrofe ambiental, respaldada por seiscientas mil firmas, siendo muy pocas las que, hasta la fecha, han conseguido ser aprobadas por las Cortes Generales. Fue, por otro lado, tramitada por el procedimiento legislativo de urgencia y con competencia legislativa plena en Comisión, procedimientos que se han generalizado hoy en las Cortes Generales, hasta el punto de que, lejos de ser la excepción, se están convirtiendo en la regla. Lo cierto es que, a pesar de la emergencia ambiental que reclamaba la actuación del legislador, la introducción de una técnica tan novedosa en nuestro derecho como la que se está analizando habría requerido de un análisis pausado y, a ser posible, con la comparecencia de expertos en la materia, alumbrar mejoras al texto presentado.

La iniciativa fue presentada el 29 de julio de 2020 y calificada en septiembre por la Mesa del Congreso de los Diputados, procediéndose a abrir el plazo para recabar las firmas requeridas. Este plazo fue objeto de sucesivas prórrogas por la Mesa, atendiendo particularmente a que la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19 dificultaba la recogida de firmas. Una vez obtenidas, el 20 de noviembre de 2021, la Mesa acordó su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*²³ y se trasladó a la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico, para cumplir con lo estipulado en el art. 13 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular que, en su vigente redacción, tras la reforma de 2006, exige que “la

23 120/000009, Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Véase https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-208-1.PDF

persona designada por la Comisión Promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular”. A estos efectos, el 15 de marzo de 2022 compareció ante la Comisión doña Teresa Vicente Giménez, como representante de la Comisión Promotora, trámite tras el cual la iniciativa fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el 5 de abril de ese mismo año, enviándose de nuevo a la comisión para continuar con su tramitación parlamentaria, de acuerdo con el procedimiento de competencia legislativa plena en comisión. Tras acordarse su tramitación de urgencia, finalizado el plazo de enmiendas, 233 diputados solicitaron la celebración de sesión extraordinaria de Ponencia y de Comisión en julio de 2022 para su tramitación, siendo aprobada efectivamente el 13 de julio de dicho año. El debate se produjo con sorprendente celeridad, incorporándose una serie de enmiendas que afectaron a la práctica totalidad de artículos de la ley. La proposición de ley fue aprobada por el Congreso de los Diputados con el voto a favor de todos los grupos parlamentarios, a excepción de Vox, que votó en contra.

En el Senado, la proposición de ley fue también tramitada por el procedimiento de urgencia. Conforme a la posición que habían mantenido en la Cámara Baja, los senadores de Vox presentaron una propuesta de veto²⁴ por entender que la proposición de ley implicaba una apuesta ideológica por un cambio de paradigma hacia una sociedad ecocéntrica, inadecuada para nuestro derecho de tradición europea continental, en el que existen otras técnicas que garantizan la protección de la naturaleza. La propuesta de veto fue rechazada por el Pleno de la Cámara y se aprobó el texto de la ley sin modificaciones el 21 de septiembre de 2022, con los votos en contra de los senadores que habían presentado la propuesta de veto. La ley se publicó en el *BOE* el 3 de octubre de dicho año²⁵, día que, conforme a lo establecido en la disposición final tercera, entró en vigor.

En cuanto a su contenido, el preámbulo hace alusión a las tesis descritas que abogan por proteger a la naturaleza como ecosistema, del que el ser humano no es sino un elemento más, acogiendo el movimiento global de reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Con solo siete artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, se establece lo siguiente:

Artículo 1

La ley declara la “personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconoce como sujeto de derechos”, procediendo, a continuación, a delimitar lo que, a los efectos de la ley, se entenderá por cuenca del Mar Menor.

24 620/000007, Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Véase https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/SEN/BOCG/2022/BOCG_D_14_379_3380.PDF

25 Disposición 16019 del *BOE* n.º 237 de 2022. Véase https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/L_019_2022.pdf

Artículo 2

A continuación, se desarrollan los derechos que se reconocen al Mar Menor y su cuenca, que serán 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”. El apartado segundo de este artículo procede a detallar el contenido de dichos derechos.

Artículo 3

Concreta los órganos que formarán la Tutoría del Mar Menor, para velar por el cumplimiento de esta ley. En concreto, son los siguientes:

- a) El Comité de Representantes, compuesto por representantes de las administraciones públicas que intervienen en este ámbito (tres nombrados por la Administración General del Estado y tres por la comunidad autónoma) y de la ciudadanía de los municipios ribereños, que inicialmente serán los miembros del grupo promotor de la iniciativa legislativa popular. Tiene entre sus funciones la propuesta de actuaciones de protección, conservación, mantenimiento y restauración de la laguna, y la vigilancia y control del cumplimiento de los derechos de la laguna y su cuenca, a partir de las aportaciones de la Comisión de Seguimiento y del Comité Científico.
- b) La Comisión de Seguimiento (los guardianes o guardianas de la laguna del Mar Menor) estará formada por una persona titular y una suplente en representación de cada uno de los municipios ribereños o de la cuenca, designada por sus ayuntamientos, que se renovarán tras cada período de elecciones municipales. También formarán parte de dicha comisión 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, de defensa medioambiental, de lucha por la igualdad de género y juveniles. Estas personas, a quienes la ley exige 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, para un período renovable de cuatro años. Las actividades de la Comisión de Seguimiento serán las propias de 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.

- c) 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, por la Sociedad Ibérica de Ecología y por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, para un período de cuatro años renovable, garantizándose su independencia por su reconocido prestigio científico y su no remuneración. Este Comité tendrá entre sus funciones el asesoramiento al Comité de Representantes y a la Comisión de Seguimiento, así como la 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

Establece que toda conducta que vulnere los derechos garantizados por esta ley se perseguirá ante la jurisdicción competente.

Artículo 5

Prevé la invalidez de cualquier acto contrario a la ley.

Artículo 6

Reconoce una acción popular para la defensa del ecosistema del Mar Menor.

Artículo 7

Se refiere a las obligaciones de las administraciones públicas en todos sus niveles, tales como el desarrollo de políticas públicas de prevención y protección del Mar Menor o promover campañas de concienciación social sobre los peligros ambientales a los que se enfrenta el ecosistema del Mar Menor, entre otras.

Por último, el texto contiene una disposición derogatoria genérica, y en las disposiciones finales prevé una habilitación para que el Gobierno desarrolle el texto de la ley, el título competencial en virtud del cual el Estado dicta la ley y se regula su entrada en vigor.

3. CRÍTICAS

Con todo, a pesar del desarrollo comparado de la figura que estamos estudiando, no ha estado exenta de críticas. En este sentido, frente a quienes abogan por la necesidad del reconocimiento de derechos a la naturaleza para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del planeta y el bienestar de la propia humanidad, no faltan autores que argumentan que tal reconocimiento encuentra una gran dificultad a la hora de ser

aplicado y que puede tener importantes consecuencias negativas sobre el desarrollo económico y social. Pueden destacarse las siguientes críticas a la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor, contra la que los diputados del grupo parlamentario Vox han interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aludirse la cuestión relativa a la distribución de competencias. Con independencia de la adecuación de atribuir personalidad jurídica a un ente de la naturaleza, se plantea el hecho de si es idónea una ley estatal para hacerlo. La competencia para la protección del medio ambiente es compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. Al Estado compete la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección” (art. 149.1.23.^a CE). En este sentido, la STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 4, establece que “el nivel estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable, para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma, por lo que la legislación estatal no debe llegar a tal grado de detalle que impida su desarrollo por las Comunidades Autónomas”.

Por lo que respecta a las comunidades autónomas, el art. 148.1.9.^a CE establece que podrán asumir competencias sobre la “gestión en materia de protección del medio ambiente”. Actualmente, todas las comunidades autónomas, además de dicha función ejecutiva, han asumido la competencia para legislar en desarrollo de la normativa básica estatal y para establecer normas adicionales de protección en materia de medio ambiente. Por otra parte, varios estatutos de autonomía han recogido específicamente la competencia en materia de “espacios naturales protegidos”. En este sentido, a la Región de Murcia le compete “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde [...], el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: [...] 2. Espacios naturales protegidos. 3. Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección” (apartados 2 y 3 del art. 11 del EARM).

Las competencias del Estado de desarrollo y ejecución del art. 149.1.23.^a CE sobre espacios naturales situados en el mar han sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional, doctrina que se ha recogido por el art. 6 de la Ley 42/2007, que declara que corresponde a la Administración General del Estado el ejercicio de las funciones a las que se refiere dicha ley, con respecto a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas del litoral. Por su parte, de acuerdo con el apartado cuarto del art. 6, “corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de las funciones a las que se refiere esta ley con respecto a las especies (excepto las altamente migratorias) y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre

objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente”. Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el art. 37 de la Ley 42/2007, “corresponde a las comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los Espacios Naturales Protegidos en su ámbito territorial”, y “a la Administración General del Estado[,] la declaración y la gestión de los Espacios Naturales Protegidos en el medio marino, excepto en los casos en que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente, en cuyo caso esas funciones corresponderán a las comunidades autónomas”.

Los artículos señalados, como se ha indicado, recogen la doctrina jurisprudencial anterior, debiendo destacarse en materia de espacios naturales protegidos situados en el mar, en primer lugar, la STC 102/1995, de 26 de junio, en la que el Tribunal Constitucional examinó la constitucionalidad de la Ley 4/1989, sentando como principio que “la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas [...] autorice a unificarlas mediante la absorción de una por otra”.

La Sentencia 97/2002, de 25 de abril, confirmó la necesidad de transferir a las comunidades autónomas la gestión de las salinas de Ibiza, las islas Freus y las salinas de Formentera, y la STC 195/1998, de 20 de octubre, la de las marismas de Santoña. Finalmente, la STC 38/2002, de 14 de febrero, que resolvió los conflictos de competencia positivos acumulados en relación con el Parque Natural y la Reserva Marina del Cabo de Gata-Níjar, afirmó que el ejercicio de la competencia autonómica sobre espacios naturales en el mar territorial es excepcional y solo se encuentra justificado cuando las propias circunstancias o características del espacio natural demandan una gestión unitaria, porque el mar territorial no forma parte del territorio de las comunidades autónomas y la competencia de protección de espacios naturales no lleva implícita, con carácter general, su proyección sobre el mar (FJ 7). Esta doctrina ha sido reiterada posteriormente en las SSTC 69/2013, 87/2013 y 138/2013, que se pronuncian sobre diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

De acuerdo con el orden de distribución de competencias expuesto, debe concluirse que el Estado está habilitado para la protección de los espacios naturales en el medio marino, si bien su competencia vendrá condicionada por la posible continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, caso en que se reconoce, excepcionalmente, la competencia a la comunidad autónoma.

Debe añadirse, por último, en relación con el caso concreto del Mar Menor, que la STC 36/1994, de 10 de febrero, desestimó la inconstitucionalidad de la Ley de la Asam-

blea Regional de Murcia 3/1987, de protección y armonización de usos del Mar Menor, si bien en esta el Tribunal Constitucional se centra en la competencia de ordenación del territorio, exclusiva de la comunidad autónoma, en vista de que la finalidad de la protección del medio ambiente “se persigue a través de una técnica típicamente de planificación territorial”. Y, por su parte, la STC 112/2021, de 13 de mayo, que examinó la constitucionalidad de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, sin apreciar su inconstitucionalidad, señala que la regulación autonómica de las condiciones para el ejercicio de la actividad agrícola y la protección medioambiental del Mar Menor encuentran acomodo en el acervo competencial autonómico.

Estas circunstancias han llevado a los profesores Álvarez Carreño y Soro Mateo (2022) a afirmar que se trata de una “ley básica singular”, que bien “podría ser vista como una suerte de aplicación excepcional del art. 155 CE, en aras de garantizar la protección de un interés general y de facilitar a los ciudadanos las vías de acceso al control de la inaplicación del derecho ambiental en dicho espacio natural ante su puesta en peligro por la inacción de la Administración autonómica ante los reiterados incumplimientos”.

Por lo demás, también se ha destacado (Lozano Cutanda y García de Enterría Ramos, 2022) que la ley contiene dos preceptos que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, deberían enmarcarse en la competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal del art. 149.1.6.^a de la Constitución: el reconocimiento que hace su art. 1 de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca, por cuanto entraña la capacidad para ser parte procesal, y la regulación de la acción pública para exigir el cumplimiento de la ley en vía jurisdiccional (STC 15/2021, de 28 de enero).

Expuestos los problemas competenciales que la ley plantea, pasamos a la cuestión relativa a su eventual infracción del principio constitucional de seguridad jurídica, recogido en el art. 9.3 CE. En este sentido, si bien la ley atribuye personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca, no precisa el régimen jurídico aplicable. ¿Se trata de una persona jurídica de derecho privado, regulada por el Código Civil o la legislación mercantil, o, por el contrario, se trata de una nueva figura de persona jurídica de derecho público? Y, de tratarse de un órgano administrativo, ¿a qué Administración se adscribe? Ante la ausencia de precisión en su redacción originaria, a lo largo de la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, se incluyó una disposición final primera que “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”.

A la indeterminación de su régimen jurídico y la remisión al reglamento para su regulación, se añade el hecho de que esta norma se dictó sin coordinación con los espacios naturales protegidos preexistentes y, destacadamente, sin tener en cuenta la regulación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Me-

nor, cuya constitucionalidad, como se ha señalado, fue declarada por la STC 112/2021, de 13 de mayo.

Además de las cuestiones anteriores, se ha señalado que produce inseguridad jurídica el hecho de que se atribuyan personalidad jurídica y derechos a la naturaleza. Tradicionalmente se ha entendido en el derecho que persona es aquel ser capaz de ser titular de derechos y obligaciones, o el sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas²⁶. Frente a la persona, el resto de entes han tenido la condición jurídica de cosas, constituyendo los objetos de las relaciones. Aunque la personalidad era, en sus inicios, un atributo del ser humano, se reconoció en un momento posterior traslaticiamente a lo que se ha dado en llamar las personas jurídicas, que Castán definía como “las entidades formadas para la realización de fines colectivos y permanentes de los hombres a los que el Derecho objetivo reconoce personalidad”. De esta manera, el derecho trata a estos fenómenos como personas, afirmándose que son sujetos de derechos y deberes y destinatarios de normas jurídicas y que actúan su capacidad jurídica por medio de sus órganos o representantes.

Esta doctrina, no obstante, tal y como se ha expuesto, ha sido tildada de antropocéntrica y, por ello, ha sido objeto de revisión en los últimos tiempos, a través de un reconocimiento expansivo de la titularidad de los derechos, donde la persona ha dejado de ser titular de derechos en exclusiva. En nuestro derecho, ha sido paradigmática la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales, que desvincula al animal de la regulación de bienes y cosas, para construir su propio e independiente régimen jurídico (Cerdeira Bravo de Mansilla y García Mayo, 2022), que se ha completado con la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. En esta misma línea, algunos ordenamientos optaron por reconocer también, como se ha visto, derechos a la naturaleza, siendo una de las fórmulas utilizadas para ello, por tanto, a través del reconocimiento de personalidad jurídica a los entes naturales. E incluso se ha llegado a reconocer los derechos de quienes todavía no existen, en virtud del principio de equidad (Palombino, 2020) generacional en el ámbito medioambiental, como se ha visto en el caso del alemán.

También se ha objetado el hecho de que se reconozca personalidad jurídica a una entidad natural, entendiendo, además, que ello no aporta *per se* un avance cualitativo a la protección del Mar Menor, pues lo importante es que la tutela jurídica, establecida por los seres humanos y a ellos dirigida, se lleve a cabo de forma eficaz (Lozano Cutanda y García de Enterría Ramos, 2022).

No obstante, debe tenerse en cuenta que, si bien tradicionalmente se ha venido aplicando a asociaciones, entendidas como agrupaciones de personas, también se

26 Concepción que se recoge por el movimiento sistematizador del pandectismo alemán.

aplica a las fundaciones, entendidas como la personificación de unos bienes adscritos por voluntad del fundador al cumplimiento de un modo duradero de un fin de interés público^{27,28}. Aunque inicialmente la idea de persona jurídica se había reservado a las realidades sociales que persiguen fines o intereses de carácter general, desde finales del siglo XVIII o principios del XIX se aplicó también a las compañías de comercio (Díez-Picazo y Gullón, 2003). Con ello se alteró la fundamentación teórica de la persona jurídica, como observó De Castro, de manera que su nota distintiva pasa a ser la de tener un patrimonio propio distinto de sus componentes, mientras que antes se trataba de un problema de capacidad normativa y jurisdiccional. De esta manera, las sociedades mercantiles son un puro instrumento para intervenir en la vida económica, sin que exista ninguna realidad social que exija personificación, como lo demuestra el hecho de que incluso se admitan hoy las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada unipersonales. Por otra parte, el concepto de persona jurídica ha tenido una amplia aplicación en el derecho público, a través de la figura de la llamada Administración institucional. En todo caso, lo que parece claro es que el reconocimiento de la personalidad jurídica, atendiendo al art. 35 CC, debe resultar siempre de la ley.

Por tanto, de lo expuesto cabe concluir que la atribución de personalidad jurídica no tiene unas limitaciones intrínsecas que delimiten el sujeto de la atribución de una forma predeterminada, pues en su origen histórico y en su construcción dogmática no existe tal limitación. Tampoco ninguna de las teorías que se han formulado para su justificación han ido más allá de señalar la ficción, la personalidad real, la entequeia o las teorías negativas, pues ninguna de ellas parte de una limitación en los supuestos de atribución, siendo precisamente la persona ficta una de las construcciones más persistentes y convincentes a la hora de definir su esencia.

La concepción como persona jurídica del Mar Menor es por sí misma causa de efectos que ni siquiera se han visto reflejados hasta ahora en la realidad. Hay efectos

27 Como señalan De Castro y Bravo (1981: 174), Heise fue el primero en incluir las fundaciones entre las personas jurídicas, entendiendo como tal "todo lo que, fuera del hombre individual, es reconocido como sujeto de derechos por el Estado". Consideraba, por ello, como personas, clasificadas según su substrato: 1, cuando son hombres: a) uno solo, en cada momento (funcionarios públicos), b) asociación de varios al mismo tiempo (*universitates*), y 2, cuando son cosas: a) en fundos (respecto a las servidumbres y derechos subjetivamente reales del derecho alemán), b) en todo el patrimonio de una persona (*fiscus, hereditas*), c) en una masa de bienes dedicada a un fin de utilidad común y colocada bajo una especial administración (*venerabilis domus, legata pro redemptione captivorum*, cajas para viudas, becas). Fue Savigny quien, posteriormente, sometió a crítica la inclusión por aquel de ciertos conceptos y disminuyó el campo de la persona jurídica, reduciéndolo a las corporaciones y fundaciones.

28 Siendo antecedentes de las modernas asociación y fundación los *collegia* y *corpora* y las *piae causae*, la atribución por ley y la ocasionalidad de la atribución fueron afianzadas por la doctrina de la *incorporation*, que destacó la vigencia de la fuerza de la ley para separar los patrimonios y las responsabilidades, en un ejemplo de superación por el interés del comercio de la responsabilidad del socio en la moderna figura de la sociedad anónima, caso de libro de adaptación de la teoría de la persona ficta al fin de la limitación de la responsabilidad. La atribución histórica tiene otros ejemplos, como la atribución de personalidad a predios en las servidumbres, la herencia yacente, el fisco y la masa de bienes destinada a una finalidad, que excluyen que la atribución de la personalidad se limite a los grupos de personas físicas. Esta limitación ontológica no está en el origen de la persona jurídica.

ocultos y por determinar, pero son el producto y el efecto de una legítima disposición de la ley, que existen a pesar de que no se hayan manifestado hasta ahora por la falta de precedente exacto. La atribución está hecha por la declaración y la finalidad es la protección del medio ambiente en una declaración individualizada que podría, sin duda, suponer la superación del límite de los espacios protegidos y del dominio público natural –ahí está precisamente uno de los retos para el jurista, no en negar dogmáticamente la premisa–, en cuanto que técnicas de protección. Pero este hecho no significa i) que no se pueda hacer por ley lo que la doctrina de la persona ficta sí admite y ii) que no existan consecuencias jurídicas que agoten el efecto útil de la medida, que es el mantenimiento de un ecosistema.

Entre las críticas a la indeterminación de la ley cuyo estudio nos ocupa, encontramos también la relativa a la indeterminación o excesiva amplitud de los derechos atribuidos a la laguna del Mar Menor, como ocurre, por ejemplo, con su derecho a “existir y a evolucionar naturalmente”, reconociéndose la acción pública para hacerlo valer ante la Administración y los tribunales. En este sentido, en Estados Unidos, el caso *Drewes Farms P2Ship v. City of Toledo* (n.º 3:19 CV 434, 2020 WL 966628) dictó una sentencia, de 27 de febrero del 2020, en la que dio razón a los agricultores recurrentes anulando la *Lake Erie Bill of Rights* de 2012, que otorgaba personalidad jurídica al lago y permitía a los residentes de Toledo (Ohio) presentar acciones en su nombre. La sentencia declaró la invalidez de la ley por vulnerar la decimocuarta enmienda de la Constitución de Estados Unidos, que protege el derecho al debido proceso, por entenderse que la claridad de la ley es un componente esencial de dicho derecho, al no permitir a los ciudadanos conocer su contenido. En consecuencia, la disposición que reconocía los derechos del lago Erie de existir, prosperar y evolucionar naturalmente se declaró inconstitucional, al no concretarse las conductas que infringían este derecho del lago Erie. Lo mismo ocurre con la ley que atribuye personalidad jurídica al Mar Menor, que se limita a reconocer dicha personalidad jurídica y a reconocer de manera genérica el derecho de la laguna “a existir y evolucionar naturalmente”, sin precisar las conductas que pueden vulnerar dicho derecho, con lo que su determinación corresponderá a los tribunales, en cada caso (Lozano Cutanda y García de Enterría Ramos, 2022). En nuestro derecho, la STC 46/1990, de 15 de marzo, declaró nula una ley del Parlamento de Canarias señalando que “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”, doctrina que se reitera más recientemente, entre otras, en la STC 135/2018, de 13 de diciembre.

En relación con los efectos de la ley, la previsión del art. 4 relativa a que “toda conducta que vulnere los derechos reconocidos en la ley, por cualquier autoridad pú-

blica, 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” es una mera remisión a las normas que regulan dichas responsabilidades, con carácter redundante por repetitivo. Y el art. 5, que establece que cualquier acto o actuación de cualquiera de las administraciones públicas que vulnere las disposiciones contenidas en la presente ley se considerará inválido y será revisado en la vía administrativa o judicial, es, asimismo, innecesario, toda vez que se trata de una consecuencia inmediata del sometimiento de la Administración pública a la ley y al derecho (art. 103.1 CE) y de la legalidad de la actuación administrativa garantizada por los tribunales (art. 106.1 CE).

Por último, como se ha indicado, el art. 6 de la ley reconoce la acción popular para la defensa del ecosistema del Mar Menor. A este respecto, la creciente preocupación pública por el medio ambiente ha llevado a reforzar la participación de la sociedad civil en las decisiones de impacto ambiental y en su defensa, idea que desde Estados Unidos se extiende a través del Convenio Aarhus de 1998, ratificado, entre otros, por la Unión Europea. En nuestro derecho, los cauces de información pública y de acción popular se reconocen genéricamente; la legislación medioambiental ha desarrollado enormemente las técnicas de participación pública, a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

IV. CONCLUSIONES

La constatación de que los recursos naturales son finitos y su explotación no sostenible puede llevar a su agotamiento ha llevado a una progresiva apertura del derecho a nuevas fórmulas tendentes a la protección del medio ambiente, ya sea a través del reconocimiento de los llamados derechos de la naturaleza o de las generaciones futuras, como consecuencia de los daños irreparables que las actuaciones del presente tienen sobre aquellas, ideas que cada vez cobran más importancia en un contexto de crisis climática y de la biodiversidad.

La introducción por la Ley 19/2022 de estos postulados en nuestro ordenamiento jurídico, al reconocer personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, nos lleva a preguntarnos si esta fórmula permitirá revertir la situación en que se encuentra, suponiendo una protección añadida a las medidas clásicas contempladas por el derecho ambiental, o si, por el contrario, la aplicación efectiva de los mecanismos anteriormente vigentes permitiría llegar a los mismos resultados. Solo a través de la vigencia en el tiempo de esta ley y la resolución del recurso pendiente ante el Tribunal Constitucional se irán despejando las dudas. Por lo demás, se ha planteado la utilización de idéntica fórmula para la protección de otros espacios naturales comprometi-

dos, como ocurre con el Parque Natural de Doñana²⁹ y las Tablas de Daimiel. Frente a esta postura, siguen alzándose las voces que propugnan que el medio ambiente debe ser protegido, no por ser titular de derechos, sino por contribuir a que las personas puedan desarrollar su vida en condiciones adecuadas.

En todo caso, aunque sigue dominando una visión del derecho basada en el hombre como su aspecto central, vemos que se está produciendo un cambio de paradigma de la tradicional consideración del ser humano como algo distinto de la naturaleza. ♦

29 El grupo parlamentario confederal de Unidas Podemos, En Comú Podem y Galicia en Común, presentó en la XIV Legislatura una proposición de ley en el Congreso de los Diputados en este sentido, produciendo la disolución anticipada de la Cámara su caducidad antes de que fuese tomada en consideración: 122/000325, Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica de Doñana y su entorno de protección. Véase https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-352-1.PDF

BIBLIOGRAFÍA

- Alley, K. (2019). River Goddesses, Personhood and Rights of Nature: Implications for Spiritual Ecology. *Religions*, 10(9), 502 (monográfico sobre Religious Environmental Activism in Asia: Case Studies in Spiritual Ecology). <https://doi.org/10.3390/rel10090502>
- Álvarez Carreño, A. y Soro Mateo, B. (2022). Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2022). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1. <https://doi.org/10.17345/rcda3326>
- Álvarez Carreño, A. y Soro Mateo, B. (dirs.) y Serra Palao, P. (coord.) (2022). El reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca como respuesta a la crisis del derecho ambiental. En *Estudios sobre la efectividad del Derecho de la biodiversidad y del cambio climático* (pp. 151-187). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bachmann Fuentes, R. I. y Navarro Caro, V. (2021). Derechos de la naturaleza y personalidad jurídica de los ecosistemas: nuevo paradigma de protección ambiental. Un enfoque comparado. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 16, 357-378. <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.6336>
- Bermejo Vera, J. (dir.) et al. (2009). *Derecho Administrativo. Parte especial*. Pamplona: Aranzadi.
- Castro y Bravo, F. de (1981). *La persona jurídica*. Madrid: Civitas.
- Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.) y García Mayo, M. (coord.) (2022). *Un nuevo Derecho civil para los animales. Comentarios a la Ley 17/2021, de 15 de diciembre*. Madrid: Reus.
- Cullinan, C. (2011). *Wild Law: A Manifesto for Earth Justice*. Devon: Green Books.
- Díez-Picazo, L. y Gullón, A. (2003). *Sistema de Derecho civil. Volumen 1. Introducción. Derecho de la persona. Autonomía privada. Persona jurídica* (11.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- European Parliament (2021). *Can nature get it right? A Study on Rights of Nature in the European Context*. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU\(2021\)689328_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU(2021)689328_EN.pdf)
- Hosken, L. (2019). Rooting Rebellion in Nature. *Ecologist*, 24 de mayo. Recuperado de <https://theecologist.org/2019/may/24/rooting-rebellion-nature>
- Kauffman, C. M. y Martin, P. L. (2021). *The politics of Rights of Nature*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Lazlo, E. y Combs, A. (eds.) (2011). *Thomas Berry, Dreamer of the Earth: The Spiritual Ecology of the Father of Environmentalism*. Rochester, VT: Inner Traditions.
- Lozano Cutanda, B. (2022). *Derecho ambiental y climático*. Madrid: Dykinson.
- Lozano Cutanda, B. y García de Enterría Ramos, A. (2022). La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un “embrollo jurídico”. *Diario La Ley*, 10163, sección Tribuna, 4 de noviembre de 2022.
- Martínez Dalmau, R., Storini, C. y Viciano Pastor, R. (2021). *Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza*. Santiago de Chile: Ediciones Jurídicas Olejnik.
- May, J. R. y Daly, E. (2014). *Global Environmental Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139135559>

O'Donnell E. (2019). *Legal Rights for Rivers: Competition, Collaboration and Water Governance*. New York: Routledge.

Palombino, G. (2020). La construcción del principio de equidad generacional. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 33. Recuperado de https://www.ugr.es/~redce/REDCE33/articulos/06_PALOMBINO.htm

Palombino, G. y Sánchez Barrilao, J. F. (2021). La protección del medio ambiente en Europa ante la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 24 de marzo de 2021. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 36. Recuperado de https://www.ugr.es/~redce/REDCE36/articulos/09_PALOMBINO_BARRILAO.htm

Petersmann, M. (2022). *When Environmental Protection and Human Rights Collide: The Politics of Conflict Management by Regional Courts*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009026659>

Putzer, A. et al. (2022). Putting the rights of nature on the map. A quantitative analysis of rights of nature initiatives across the world. *Journal of Maps*, 1, 89-96. <https://doi.org/10.1080/17445647.2022.2079432>

Ruiz Prieto, M. (2022). Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la Sentencia alemana del Cambio climático y su doctrina. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 17, 78-93. <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11063>

Sagot Rodríguez, A. (2018). Los derechos de la naturaleza, una visión jurídica de un problema paradigmático. *Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica*, 125.

Strack, M. (2017). Land and rivers can own themselves. *Internacional Journal of Law in the Built Environment*, 1. <https://doi.org/10.1108/IJLBE-10-2016-0016>