

LA HIDRA DE LERNA EN EL MAR MENOR: SOBRE LA DECLARACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 19/2022, QUE PERSONIFICA AL MAR MENOR Y SU CUENCA

The Hydra of Lerna in the Mar Menor: on the declaration of constitutionality of Law 19/2022, that personifies the Mar Menor and its basin

CARMEN PLAZA MARTÍN¹

Universidad Complutense de Madrid

carmen.plaza@ucm.es

Cómo citar/Citation

Plaza Martín, C. (2025).

La Hidra de Lerna en el Mar Menor: sobre la declaración de constitucionalidad de la Ley 19/2022, que personifica al Mar Menor y su cuenca.

Revista Española de Derecho Constitucional, 135, 285-319.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.135.09>

Resumen

La crisis ecológica del Mar Menor evoca en cierto modo a la Hidra de Lerna: un mal persistente que resurge con cada intento de erradicarlo. La Ley 19/2022, que otorga personalidad jurídica a la laguna, se presentó en su momento como un nuevo paradigma de protección ambiental: un giro hacia el ecocentrismo capaz de dar una solución definitiva a su deterioro. Pero esta ley ha suscitado nuevos problemas, algunos de los cuales han sido examinados en la STC 142/2024. Esta sentencia declara su constitucionalidad al tiempo que va a diluir este giro hacia el

¹ Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional UCM. Trabajo elaborado en el marco del proyecto “Cambio climático y cambios en el Derecho Público Europeo y Español. Innovación y desafíos en instituciones, sectores e instrumentos clave en la lucha contra el cambio climático (EUCLIDES)”, Ref. PID2024-159662OB-I00, Agencia Estatal de Investigación.

ecocentrismo al interpretar disposiciones centrales de la ley como meras remisiones a las normas «antropocéntricas» de las que esta reniega. Por otra parte, confirma su cuestionable carácter básico y su conformidad con varios preceptos de nuestra Constitución sin que, por las razones que se expondrán, queden disipadas de forma clara e incontrovertible todas las cuestiones de encaje constitucional que plantea.

Palabras clave

Ecocentrismo; derechos de la naturaleza; legislación básica de medio ambiente; dignidad de la persona; seguridad jurídica.

Abstract

The ecological crisis of the Mar Menor is somewhat reminiscent of the Hydra of Lerna: a persistent evil that resurfaces with every attempt to eradicate it. Law 19/2022, which grants legal personality to the lagoon, was presented at the time as a new paradigm of environmental protection: a shift towards ecocentrism capable of providing a definitive solution to its deterioration. But this law has raised new problems, some of which have been examined in STC 142/2024. This ruling declares its constitutionality while at the same time “watering down” this shift towards ecocentrism by interpreting several central provisions of the law as mere references to the “anthropocentric” norms that it rejects. Further, it confirms its questionable basic character and its conformity with several precepts of our Constitution without, for the reasons that will be explained below, clearly and incontrovertibly dispelling all the questions of constitutional fit that it raises.

Keywords

Ecocentrism; rights of nature; basic environmental legislation; human dignity; legal certainty.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA HIDRA DE LERNA EN EL MAR MENOR. II. EL CONTEXTO Y EL CONTENIDO DE LA LEY 19/2022, POR LA QUE SE PERSONIFICA AL MAR MENOR: SU RECEPCIÓN POR LA DOCTRINA. III. LA SENTENCIA 142/2024, POR LA QUE SE DECLARA CONSTITUCIONAL LA LEY 19/2022..., Y SE DILUYE SU AMBICIÓN: 1. Consideraciones generales sobre este giro hacia el «ecocentrismo» en el marco del art. 45 CE. 2. ¿Una ley básica en materia de medio ambiente? 3. Personificación del Mar Menor y dignidad de la persona: algunas precisiones. 4. Vulneración del principio de seguridad jurídica y del principio de taxatividad. IV. BREVES CONSIDERACIONES FINALES. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN: LA HIDRA DE LERNA EN EL MAR MENOR

La crisis ambiental en la que está inmersa el Mar Menor —al igual que la triple crisis ambiental que nos aqueja globalmente²— evoca, en cierto modo, a la Hidra de Lerna. Esta mítica serpiente acuática con múltiples cabezas, que volvían a crecer al ser cortadas, representa un mal persistente que parece imposible de erradicar: hasta la fecha, con cada intento de solución del progresivo deterioro de la mayor laguna salada de Europa han persistido los problemas o se han generado nuevos desafíos.

Además, junto con la crisis ambiental, podemos identificar una «crisis jurídica» que se refleja en la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Una ley que es fruto de una exitosa iniciativa popular, que fue tramitada por el procedimiento de urgencia en las Cortes y aprobada con el voto a favor de todos los grupos parlamentarios a excepción de Vox³, y cuya constitucionalidad —cuestionada por cincuenta y dos parlamentarios de este grupo

² La triple crisis planetaria se define por UNEP como las amenazas que la contaminación, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático suponen para el medio ambiente, los ecosistemas y el bienestar humano (UNEP, 2024, iv, ix, 12).

³ Sobre la tramitación parlamentaria, véase García de Enterría (2023: 24-25), quien señala cómo, ante las importantes novedades que introduce, la ley hubiera requerido de un «análisis más pausado» en las Cortes. Véanse también para un comentario crítico Soro y Álvarez Carreño (2024: 75) y Lozano y García de Enterría (2022: 8).

político— fue plenamente confirmada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre (STC 142/2024).

La importancia ecológica del Mar Menor y su grave proceso de deterioro son bien conocidos: se han puesto de manifiesto, una y otra vez, en los preámbulos de las normas que se han ido sucediendo en los últimos años para intentar proteger esta laguna⁴. Los problemas que aquejan a este ecosistema nos los recuerda de forma sucinta el preámbulo de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, que se refiere a la histórica entrada de contaminantes generada por diversas actividades (principalmente, nitratos y fosfatos procedentes de la agricultura, pero también metales procedentes de la minería), a la presión urbanística y turística (con vertidos de aguas residuales, durante décadas, sin la debida depuración), así como a la sobreexplotación de recursos hídricos por la expansión del regadío.

A estas causas de deterioro se añade en el preámbulo de la nueva Ley estatal 19/2022 una de naturaleza jurídica: «[...] 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».

Como en otros muchos espacios naturales, también aquí se han ido superponiendo diversas figuras e instrumentos de protección ambiental. En el Mar Menor, prosigue el preámbulo de la Ley murciana 3/2020,

[...] existe un parque regional (Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar) y dos paisajes protegidos (el Paisaje Protegido del Cabezo Gordo, y el Paisaje Protegido de los Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor); se han declarado diversas Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y Zonas Especiales de Conservación (ZEC) conforme a las Directivas; el Mar Menor ha sido también declarado Humedal de Importancia Internacional (sitio Ramsar); y está asimismo incluido en la Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) del Área del Mar Menor y zona oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia.

Figuras de protección que han ido acompañadas de instrumentos de planificación —entre los que podemos destacar el Plan de gestión integral

⁴ Véanse, en particular, la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor; la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, y la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia⁵—, sin que en todos estos años se haya conseguido controlar su progresiva e inexorable degradación.

La debida protección de este y otros espacios naturales depende, obviamente, de la eficaz aplicación de las normas adoptadas con tal fin. En España, además de los tratados internacionales de los que es parte nuestro país⁶, es fundamental la adecuada ejecución de normas de la Unión Europea en la materia⁷, y la aplicación de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB), así como de las leyes autonómicas adoptadas específicamente para salvaguardar cada entorno natural (en este caso, la ya citada Ley 3/2020, de recuperación y protección del Mar Menor)⁸. En ecosistemas acuáticos y costeros como este es esencial, asimismo, la debida aplicación de la ley de aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001), las normas específicas contra la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de la agricultura o por aguas residuales⁹, y la Ley 22/1988, de Costas.

Leyes no faltan (ni órganos responsables de su aplicación en los distintos niveles de gobierno). Y ahora se suma, desde 2022, la Ley 19/2022, que declara a esta laguna «persona jurídica» y crea nuevos órganos para su protección.

Según narra la *Ilíada*, la hidra no podía ser derrotada como una bestia cualquiera, y cuando el héroe Heracles recibió la tarea de matarla, pidió a su sobrino Yolao que cada vez que le cortase con su espada una cabeza cauterizara

⁵ Decreto del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 2019 (*BORM*, núm 242, de 19 de octubre de 2019, suplemento n.º 7).

⁶ Como el Convenio relativo a Humedales de importancia internacional de 1971 (Ramsar).

⁷ Fundamentalmente, la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres, 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, con la designación en el Mar Menor de Zonas de Especial Protección para las Aves conforme a la primera y de zonas de especial conservación conforme a la segunda.

⁸ Esta ley introdujo nuevas medidas para regular las distintas actividades que impactan en este espacio (urbanísticas, agrícolas, ganaderas, turísticas...), así como para mejorar la vigilancia de la calidad de aguas, el control y reducción de vertidos, y la depuración y saneamiento, entre otras.

⁹ Véanse el Real Decreto 47/2022, sobre contaminación por nitratos de origen agrario, que sustituye al Real Decreto 261/1996 (que transpone la Directiva 91/676/CEE, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias), y el Real Decreto Ley 11/1995, que establece las normas básicas para el tratamiento de aguas residuales urbanas, y que transpone la Directiva 91/271/CEE del Consejo, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas.

la herida con fuego para evitar que se regenerase. La iniciativa popular que ha dado lugar a la Ley 19/2022 también ha buscado soluciones innovadoras para la protección y recuperación del Mar Menor, pero con su aprobación se han planteado importantes nuevos problemas, algunos de los cuales han sido objeto de valoración por el Tribunal Constitucional en la STC 142/2024.

Este trabajo, tras presentar sucintamente el contexto y contenido de la Ley 19/2022, y su recepción por la doctrina, se centra en el análisis de la STC 142/2024, por la que se desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad presentado contra esta. Al hilo de la fundamentación del Tribunal, se examinan de forma crítica cuestiones esenciales sobre la protección del medio ambiente en nuestro marco constitucional y el alcance real del «giro ecocéntrico» propiciado por el legislador a la luz de la sentencia, así como la argumentación utilizada para justificar el cuestionable carácter básico de esta ley, y su conformidad con los principios constitucionales cuya vulneración invoca el recurso.

II. EL CONTEXTO Y EL CONTENIDO DE LA LEY 19/2022, POR LA QUE SE PERSONIFICA AL MAR MENOR: SU RECEPCIÓN POR LA DOCTRINA

La Ley 19/2022 se configura como la primera norma de este rango en el panorama jurídico europeo y nacional que va a seguir un enfoque «ecocéntrico».

Adoptada sobre la base del art. 149.1.23 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva para adoptar la legislación básica de medio ambiente (disposición final segunda), su preámbulo la presenta —tras dejar claro su descreimiento sobre la suficiencia del actual sistema de protección ambiental— como «un salto cualitativo», «un nuevo modelo jurídico-político, en línea con la vanguardia jurídica internacional y el movimiento global de reconocimiento de los derechos de la naturaleza». Su objetivo es, continúa, «otorgar personalidad jurídica al ecosistema lagunar del Mar Menor, para poder dotarlo, como sujeto de derecho, de una carta de derechos propios, con base en su valor ecológico intrínseco y la solidaridad intergeneracional, garantizando así su protección para las generaciones futuras». Se trata, en los términos utilizados por esta ley, de dejar de concebir a la naturaleza como un mero objeto o recurso, para concebirla como sujeto de derechos, avanzando hacia un enfoque ecocéntrico con la esperanza de revertir el impacto humano negativo.

No hay espacio en este trabajo para examinar la gestación y evolución de esta «vanguardia jurídica internacional» a la que alude la exposición de motivos, ni para valorar sus fundamentos. Nos remitimos aquí a otros trabajos que han

analizado estas cuestiones desde diversas perspectivas¹⁰. Simplemente subrayaremos aquí, de forma sintética, que no estamos ante un movimiento tan nuevo o «vanguardista» como asevera la ley, ni tampoco es una corriente unívoca, sino que tiene diversas manifestaciones —y en diferentes partes del mundo— que responden a distintas orientaciones filosóficas, sociológicas, políticas y jurídicas¹¹. Se trata de una tendencia que ha ganado un discreto impulso en los últimos años, como puede apreciarse a través de la web del programa de Naciones Unidas «Armonía con la Naturaleza», en donde se recoge la lista de países en donde se han adoptado normas o se han dictado sentencias con este enfoque¹². Este movimiento ha llegado a Europa más recientemente, en donde el Mar Menor es el único ecosistema al que se ha reconocido personalidad jurídica por ley, si bien comienzan a proliferar ordenanzas municipales en algunos países como Francia, Países Bajos o el Reino Unido en esta línea¹³. También se ha intentado introducir, hasta ahora sin éxito, en el complejo derecho ambiental de la Unión, a través de una propuesta de Directiva sobre Derechos de la Naturaleza, presentada al Parlamento Europeo fruto de una iniciativa ciudadana promovida en 2017¹⁴, que fue objeto de estudio por parte de algunas

¹⁰ Véanse, para una primera aproximación, Tănăsescu (2022) y Ayllón Díaz (2023: 1-88); para un análisis especialmente favorable, Boyd (2020: 113-134), y para una visión crítica, García Figueroa (2025), entre otros.

¹¹ Se pueden encontrar manifestaciones de esta tendencia en Estados Unidos, en los albores del moderno derecho ambiental de los años setenta, de la mano de autores como Stone (1972: 450), con cierto eco en litigios clave en la evolución de la protección de la naturaleza (como el asunto *Club Sierra v. Morton* de 1972), y que más tarde se plasmaron en ordenanzas de diversas municipalidades cuya legalidad fue impugnada ante los tribunales (Boyd, 2020: 113-134; Lozano y García de Enterría, 2022: 8). En las dos últimas décadas se ha seguido este enfoque en algunas normas de países latinoamericanos en las que se reconocen derechos a la naturaleza (como la Constitución de Ecuador de 2008 o la Ley Marco n.º 300 de la Madre Tierra adoptada por Bolivia en 2012), o que otorgan personalidad jurídica a ciertos elementos de la naturaleza (como la Ley *Te Awa Tupua* adoptada por Nueva Zelanda en 2017). Ha cristalizado, asimismo, en sentencias de altos tribunales en diversas partes del mundo (como Colombia, Nueva Zelanda o India), en las que se han reconocido derechos o personalidad jurídica a elementos de la naturaleza como ríos o parques naturales (Boyd, 2020: 113-134; Tănăsescu, 2022; IIDMA, 2024: 11-26; García Figueroa, 2025).

¹² El 21 de diciembre de 2009 se adopta la primera Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Armonía con la Naturaleza (A/RES/64/196), en la que se pide al secretario general que publique un primer informe sobre el tema.

¹³ Tal y como se refleja en la web del programa de Naciones Unidas «Armonía con la Naturaleza». Disponible en: <https://is.gd/ouvPNk>.

¹⁴ Disponible en: <https://is.gd/oCTdNC>.

instituciones, como el Comité Económico y Social Europeo (2020) o el Parlamento Europeo (2021)¹⁵.

La Ley 19/2022, que bebe de estas fuentes, parte de la premisa de que el reconocimiento de la personalidad jurídica y de derechos al Mar Menor garantizará su protección, y que «significa cumplir con nuestros compromisos internacionales adquiridos, como el Acuerdo de París de 2015 sobre Cambio Climático, y situarnos a la altura de las exigencias del nuevo periodo geológico en el que ha entrado nuestro planeta, el Antropoceno». Considera el legislador, en fin, que esta declaración de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca permitirá «una gobernanza autónoma de la laguna costera, entendida como un ecosistema merecedor de protección en sí mismo»; calificándola de «novedad jurídica que *potencia* el tratamiento dado hasta ahora: la laguna pasa de ser un mero objeto de protección, recuperación y desarrollo, a ser un sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural y espiritual». Al margen de otras críticas a esta norma, que sintetizamos más adelante, adelantamos aquí que estas afirmaciones del legislador incurren, cuando menos, en una falta de realismo notoria: como es bien sabido, el reconocimiento de un derecho no garantiza *per se* su protección¹⁶; por otra parte, ojalá bastase el reconocimiento de derechos a la naturaleza o a entes naturales para cumplir con nuestras obligaciones internacionales y «estar a la altura» de los retos ambientales globales a los que nos enfrentamos.

Por lo que se refiere a su parte dispositiva, a este ambiciosísimo preámbulo le siguen siete escuetos artículos que sintetizamos a continuación, algunos de los cuales examinaremos al hilo de los pronunciamientos de la STC 142/2024.

En el art. 1 se declara la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y su cuenca, reconociéndola como sujeto de derechos y definiendo su extensión y los elementos que la constituyen. El art. 2 enumera cuatro derechos genéricos del Mar Menor: a) el «derecho a existir y evolucionar naturalmente», que implica «el respeto a la ley ecológica que rige este ecosistema»; b) el «derecho a la protección», que conlleva «limitar, detener y no autorizar aquellas actividades que supongan un riesgo o perjuicio para el ecosistema»; c) el «derecho a la conservación», que «exige acciones de preservación de especies y hábitats

¹⁵ Sobre estas iniciativas, véanse Borràs Pentinat (2020: 79), Ito *et al.* (2024:281-302) y Soro y Álvarez Carreño (2024: 68).

¹⁶ No hace falta remontarse a Ihering para recordar que para que los derechos sean efectivos no basta con proclamarlos, definiéndolos claramente, hay que defenderlos frente a los ataques que pueden sufrir: «[...] el que se vea atacado en su derecho debe resistir» (1985: 77).

terrestres y marinos, así como la gestión de espacios naturales protegidos asociados», y d) el «derecho a la restauración», que «requiere acciones de reparación cuando se produce daño». El sistema de «representación y gobernanza» del Mar Menor se dispone en el art. 3 a través de la creación de tres nuevos órganos: el Comité de Representantes, formado por trece representantes de las distintas Administraciones y de la ciudadanía, con funciones 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»; la Comisión de Seguimiento, formada por representantes de municipios ribereños y sectores económicos, sociales y ambientales, que actúan como sus «guardianes», controlando el respeto de los derechos, y el Comité Científico, formado por expertos independientes, entre cuyas funciones está la de asesorar al Comité y a la Comisión sobre el estado ecológico del ecosistema, sus riesgos y medidas de restauración.

En cuanto al régimen de protección del Mar Menor, el art. 4 establece que «toda conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados por esta Ley, por cualquier autoridad pública, entidad de derecho privado, persona física o persona jurídica generará responsabilidad penal, civil, ambiental y administrativa, y será perseguida y sancionada de conformidad con las normas penales, civiles, ambientales y administrativas en sus jurisdicciones correspondientes»; el art. 5 introduce una obvia e innecesaria disposición sobre el régimen de invalidez de actos administrativos, según la cual «[c]ualquier 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», y el art. 6 regula la tutela del Mar Menor, prescribiendo que «cualquier persona física o jurídica está legitimada para defender el ecosistema mediante acciones legales presentadas en nombre del Mar Menor como parte interesada». Por lo que respecta al papel de las Administraciones públicas, el art. 7 enumera una serie de obligaciones de protección dirigidas de forma indeterminada a todos los niveles de Administración. Por último, la disposición derogatoria única declara derogadas «todas las disposiciones contrarias a las disposiciones recogidas en esta ley», la disposición final primera prevé su desarrollo reglamentario, y la disposición final segunda identifica como su título competencial el art. 149.1.23 CE.

Esta ley ha suscitado un entusiasta aplauso entre quienes la consideran un hito en la protección del medio ambiente, así como una acerada crítica entre quienes la consideran una importación jurídica con un enfoque ajeno a nuestro ordenamiento, que genera más problemas que soluciones, y que tiene más de instrumento «simbólico» que de norma realmente efectiva para mejorar la protección de este espacio natural.

Entre los primeros, la Ley 19/2022 se celebra en el panorama doctrinal nacional como un nuevo paradigma de protección ambiental y un triunfo de la ciudadanía (Vicente y Salazar, 2024: 83), «un paso valiente hacia el ecocentrismo» del que se espera que «contribuya a lograr un cambio real y significativo en la actitud de las autoridades públicas y de la sociedad en su conjunto con respecto a la relación entre los seres humanos y el medio ambiente» (Peñalver i Cabré, 2022: 4), y se ha valorado como plenamente conforme a nuestro marco constitucional (Bachmann y Navarro, 2024: 157-159; Martínez Dalmau, 2023: 371-372).

Entre los segundos, abundan notables iuspublicistas y ambientalistas que han puesto de manifiesto importantes dudas sobre su conformidad con nuestro sistema jurídico y, en particular, con nuestro marco constitucional, así como sobre su efectividad práctica. Sin ánimo de exhaustividad, destaca el temprano análisis de Lozano y García de Enterría (2022: 3), quienes, sin poner en duda que la ley es fruto de una iniciativa «bienintencionada», la han calificado como un «embrollo jurídico», y subrayan diversos problemas de constitucionalidad entre los que destacan el de la vulneración del marco de distribución de competencias (art. 149.1.3 CE) y de principios como el de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Álvarez Carreño (2022: 12), también junto con Soro (2024: 74), alertó, desde la misma proposición de ley, sobre graves deficiencias de técnica jurídica que persistieron tras su apresurado paso por las Cortes, y que implican «desconocer la Constitución, el derecho de la UE y el ordenamiento jurídico del Estado autonómico»¹⁷. Sobre el análisis elaborado por estos autores volveremos al examinar la STC 142/2024.

A las críticas de índole constitucional se suman otras relacionadas con el enfoque y la eficacia misma de la ley, que cuestionan, entre otros aspectos, que el reconocimiento de personalidad jurídica implique *per se* una mejora en el nivel de protección ambiental, en la línea ya avanzada¹⁸. En palabras de García

¹⁷ Comparten también este análisis crítico otros autores, como García Guijarro (2023: 108).

¹⁸ Así, Lozano y García de Enterría (2022: 6) argumentan que lo prioritario para la tutela de un ecosistema es la aplicación eficaz del instrumento jurídico al que se recurra, tanto mediante la actuación de las Administraciones como mediante un sistema de tutela judicial efectiva. Soro y Álvarez Carreño (2024: 63-64) afirman igualmente que «la personificación y el reconocimiento de derechos a la laguna no implican, por sí mismas, ninguna garantía de efectividad de derecho ambiental», y destacan la necesidad de avanzar en la aplicación efectiva de los múltiples instrumentos ya diseñados para la protección del medio ambiente. En una línea similar se manifiestan otros autores, como Sanz Larruga (2022: 229) o Pérez de los Cobos (2023). Más recientemente, un informe del Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA) analiza

Figuerola (2022b), la ley incurre en la «falacia de la ineficacia como fuente de derechos», al partir de la premisa de que, «dada la ineficacia de la protección tradicional, la única alternativa es reconocer derechos a los espacios naturales ineficazmente protegidos», sin que este mecanismo haya demostrado tampoco su eficacia¹⁹. Ludwig Kramer (2023: 22), un maestro del derecho ambiental de la Unión Europea, advierte también al estudiar el caso del Mar Menor que la experiencia de otros países demuestra que «aún no se gana mucho cuando un río, un lago, una laguna o cualquier otro elemento del medio natural recibe el estatuto de persona jurídica», y que lo que es necesario son medidas normativas y administrativas para proteger el medio ambiente, si bien tampoco estas son suficiente «cuando no existe la voluntad política necesaria para garantizar aplicación efectiva de las medidas adoptadas»²⁰. Conclusión a la que llega también el estudio *Can Nature Get it Right?: A Study on Rights of Nature in the European Context*, elaborado a instancias del Parlamento Europeo (2022: 60). Levantando ya más el foco, desde la filosofía del derecho se han analizado cuestiones esenciales como las dificultades y los problemas que suscita en nuestro sistema jurídico el reconocimiento de personalidad a un ente natural y la sustitución de una fundamentación antropocéntrica por una ecocéntrica (Atienza, 2025; García Figuerola, 2022a). Así como los peligros de la «hipertrofia» o inflación de derechos en nuestra sociedad (De Lora, 2024). Un peligro del que también nos ha alertado, en otro contexto constitucional, un maestro del derecho administrativo (Fernández Rodríguez, 2008: 140)²¹.

también los problemas de eficacia que aquejan a las normas ecocéntricas, y coincide en que el problema de la degradación del Mar Menor —y de otros muchos ecosistemas a nivel mundial— no reside en que no cuenten con personalidad jurídica, sino «en un déficit de aplicación, ejecución, y por tanto, de respeto, del conjunto de las normas de protección de la biodiversidad» (2024: 47).

¹⁹ A las que hay que añadir, razona este autor, otras dos falacias: la «falacia de la vanguardia» (o «último grito») y la «falacia (jus)naturalista», en el sentido de que deriva normas a partir de la naturaleza (García Figuerola, 2022b).

²⁰ Si tomamos como referencia práctica uno de los ejemplos paradigmáticos de reconocimiento de personalidad jurídica a un ente natural, el del río Atrato en Colombia mediante Sentencia T-622 del año 2016 de la Corte Constitucional de Colombia, existen numerosos estudios en los que se ponen de manifiesto los notables problemas de ejecución con los que se ha encontrado la protección de esta «nueva persona», y la persistencia, casi una década después, de los principales problemas ambientales a los que se enfrenta dicho ecosistema por causa de la ausencia de adecuadas medidas normativas y administrativas (*vid.*, por ejemplo, Álvarez Rondón *et al.*, 2023: 60-61).

²¹ Este autor critica «la multiplicación de derechos con la que nos están obsequiando nuestros políticos periféricos», en el marco de la oleada de reformas estatutarias que

A estas reflexiones doctrinales hay que añadir el Dictamen del Consejo de Estado de 25 de enero de 2024, emitido con motivo del primer desarrollo reglamentario de la ley²², que llama la atención sobre la falta de delimitación de «la clase de persona jurídica que es el Mar Menor» (y, por tanto, de las reglas de derecho público y/o privado a las que aquella estará sujeta). En su opinión, esta indefinición puede producir «incongruencias dentro del grupo normativo que podrían poner en peligro el principio de seguridad jurídica constitucionalmente consagrado y la propia eficacia de esta novedosa técnica de protección de la naturaleza».

Este es el contexto jurídico y doctrinal en el que el Tribunal Constitucional ha examinado, en los términos que se analizan a continuación, la constitucionalidad de esta ley y que ha dado lugar, a su vez, a nuevos análisis críticos (Alenza, 2025: 155; Atienza, 2025; Luque Regueiro, 2025: 41).

III. LA SENTENCIA 142/2024, POR LA QUE SE DECLARA CONSTITUCIONAL LA LEY 19/2022..., Y SE DILUYE SU AMBICIÓN

El recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 19/2022 va a ser desestimado en su totalidad. Por la STC 142/2024, en seis breves fundamentos jurídicos. Esta es, a su vez, objeto de un voto particular de cinco magistrados que es más extenso que la propia sentencia, y en el que se argumenta que el recurso debió ser estimado *in totum* sobre la base, como veremos, de algunos razonamientos coincidentes con los que había adelantado la doctrina más crítica con la Ley 19/2022.

Los recurrentes alegaron cuatro motivos de inconstitucionalidad: i) vulneración del marco de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que se atribuye al conjunto de la ley y, en particular, a su art. 7 (obligaciones de las Administraciones públicas) y a su disposición final segunda (que invoca como título competencial el art. 149.1.23 CE); ii) vulneración de los arts. 10.1 CE (dignidad de la persona), 24.1 CE (tutela judicial efectiva) y 45 CE (derecho a un medio ambiente adecuado) por los arts. 1 (declaración de la personalidad jurídica), 2 (derechos) y 6 (acción pública) de la ley, a los que se reprocha, en esencia, la equiparación de un ecosistema a los seres humanos; iii) vulneración del art. 9.3 CE (principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad) que se atribuye al art. 2 (derechos), así como

comienza en 2006, y tras analizar los riesgos que ello implica, concluye que «tener demasiados derechos puede llegar a ser tan malo como no tener ninguno».

²² Dictamen del Consejo de Estado N.º Exp. 1276/2023, de 25 de enero de 2024.

a la disposición derogatoria de la ley —el primero por emplear conceptos vagos, difusos e indefinidos que abren la puerta a la arbitrariedad, y el segundo por emplear una fórmula genérica que, en un contexto de multiplicidad de normas como el del Mar Menor, da lugar a una situación de grave incertidumbre—, y iv) vulneración también del art. 9.3 CE, así como los arts. 25.1 CE (principio de tipicidad y taxatividad de la legalidad sancionadora) y 81.1 CE (reserva de ley orgánica), que se imputa a los arts. 4 (responsabilidad penal, civil, ambiental y administrativa) y 5 (régimen de invalidez) de la ley.

El Tribunal va a validar la plena conformidad con nuestra carta magna de la ley. Sin embargo, la sentencia va a realizar por vía interpretativa importantes precisiones que afectan a su alcance y que, como veremos, aclaran que algunas de sus principales disposiciones son superfluas o tautológicas, por remitir a la normativa ambiental existente, de modo que al final su valor queda reducido prácticamente a lo ornamental.

En su FJ 2 se despejan, en primer lugar, algunos óbices procesales y, como resultado, el Tribunal va a excluir el análisis de las vulneraciones competenciales atribuidas al art. 7, por falta de argumentación específica en la demanda sobre los motivos de inconstitucionalidad achacados a esta disposición. Excluye, asimismo, entrar en el fondo de una de las alegaciones centrales: la vulneración del principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad por parte del art. 2 (derechos del Mar Menor). El Tribunal va a considerarla de «carácter preventivo o hipotético» (por lo que, conforme a su doctrina, tempranamente sentada en la STC 77/185, FJ 4, no procede pronunciarse sobre esta), y razona que, «para establecer si existe una vulneración de los derechos que este precepto enuncia [...] y determinar las responsabilidades que de ello se deriven, será preciso acudir al resto del ordenamiento [...] y subsumir la conducta en cuestión en los supuestos que las normas aplicables en cada caso prevean». Declara, en consecuencia, que esta disposición hay que entenderla como una mera remisión al derecho ambiental existente (al «antropocéntrico» que la ley tacha de ineficaz), y que su alcance se ha de determinar mediante «una operación de exégesis normal que los recurrentes obvian». Cuestión esta sobre la que volvemos más adelante en el apartado III.4.

Entrando ya en las cuestiones de fondo, la sentencia comienza con unas consideraciones generales relacionadas con el enfoque «ecocéntrico» de la ley y su encaje constitucional, prosigue con el análisis de las alegaciones de índole competencial que afectan a la totalidad de la ley, y aborda finalmente las alegaciones formuladas contra el resto de las disposiciones sustantivas. Nuestro análisis, que seguirá este mismo orden, prestará especial atención al alcance real de este giro hacia el ecocentrismo, y a algunos de los argumentos con los

que se dirimen la controversia competencial y la conformidad de la ley con principios esenciales de nuestra Constitución.

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE ESTE GIRO AL «ECOCENTRISMO» EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 45 CE

El Tribunal dedica una importante parte de la sentencia a examinar el encaje de la Ley 19/2022 en el marco establecido por el art. 45.2 CE, en el que se encomienda a los poderes públicos 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».

En el FJ 3, el más extenso de la sentencia, se declara en primer lugar que el art. 45.2 CE

[...] 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 que ningún mecanismo jurídico que pueda desarrollarse 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.

Argumenta a tales efectos que la conexión del cuidado del medio natural con la garantía de la calidad de vida es «un elemento esencial de toda valoración constitucional» que viene condicionado por el mandato interpretativo contenido en el art. 10.2 CE. E invoca en apoyo de una comprensión abierta del art. 45 CE la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en la que se pone de manifiesto que «el bienestar de las personas depende del bienestar de los ecosistemas que sostienen la vida» (con cita de la reciente sentencia sobre cambio climático de 9 de abril de 2024, en el asunto *Verein Klimaseniorinnen Schweiz y otras c Suiza*), así como algunos ejemplos de «constitucionalismo ambiental contemporáneo» (con especial referencia a Alemania e Italia). El Tribunal cierra esta reflexión interpretando las referencias a la solidaridad colectiva del apartado 2 del art. 45 CE como «una obligación de solidaridad intergeneracional». Una referencia esta —a la justicia intergeneracional— que, como ha señalado Alenza (2025: 163-164), resulta «extraña» por ajena al objeto de la sentencia, pues nada tiene que ver con las ideas del «ecocentrismo» en las que se fundamenta la ley objeto del recurso.

Argumentación que parece, por otra parte, un intento de condensar en unos párrafos las nuevas tendencias en la tutela jurídica del medio ambiente para actualizar su doctrina sobre el alcance del art. 45 CE, con independencia de que tengan o no conexión real con los problemas que en este caso se suscitan.

En segundo lugar el Tribunal argumenta que, «[...] 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* [...], es posible identificar *dos grandes lógicas en los sistemas de garantía*»²³.

Estas «dos grandes lógicas» a las que se refiere son las siguientes: a) por un lado, las diversas manifestaciones del ecocentrismo: en primer lugar, el de normas que atribuyen derechos a la naturaleza (como la Constitución de Ecuador, un par de leyes en Bolivia, así como algunas ordenanzas municipales en Brasil), y, en segundo lugar, la sentencia cita algunos casos de normas que reconocen personalidad jurídica a ecosistemas particulares (dos leyes de Nueva Zelanda, una de Australia, y, de nuevo, ordenanzas municipales en algunos estados como Canadá), denominando a esta última corriente «ecocentrismo moderado»; b) por otro lado, destaca la evolución jurisprudencial que está reforzando la protección del medio ambiente de forma indirecta a través de la tutela de los derechos humanos de primera generación consagrados en instrumentos como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) o las propias constituciones nacionales (este es el enfoque basado en la tutela de derechos humanos que ha desarrollado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, o que siguen casos como el auto de la Sala Primera del Tribunal Constitucional Alemán de 24 de marzo de 2021 — 1 BvR 2656/18 Sala y la sentencia de 20 de diciembre de 2019 de la Corte de Casación Holandesa en *Stichting Urgenda c. State of the Netherlands*).

La sentencia confronta así normas dispares de naturaleza ecocéntrica con jurisprudencia emanada de distintos tribunales europeos relacionada con la tutela del medio ambiente a través de los derechos humanos, lo cual es objeto de crítica en el voto particular por mezclar «referencias a las consideraciones indigenistas de algunas constituciones y leyes [...], 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»²⁴.

Esta categorización de la sentencia incurre también, a mi juicio, en una visión parcial de la tutela del medio ambiente a través del derecho: las dos

²³ Las itálicas son de la autora.

²⁴ Apartado 1.e *in fine*.

«grandes lógicas» en la protección de la naturaleza a las que se refiere la sentencia no son ni las únicas ni las más «grandes». De hecho, la sentencia deja de lado lo que puede considerarse la «gran lógica» del moderno derecho ambiental, en donde la función pública de protección del medio —y, por ende, la Administración pública— juega un papel esencial. Un derecho en el que, además de la «clásica» técnica de la demanialización a la que se refiere de forma aislada la sentencia —y que es, dicho sea de paso, fundamental en la protección de determinados recursos naturales—, se utilizan otros muchos instrumentos para regular el comportamiento y la actividad humana cuando puedan menoscabar gravemente la integridad y calidad de los espacios naturales²⁵. En definitiva, la sentencia parte de una categorización fragmentaria e incompleta, y, por tanto, equívoca, para la fundamentación de las decisiones que debe adoptar en este caso.

El Tribunal concluye en el FJ 3 que la Ley 19/2022 «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 recuerda que la ley se adopta para dar respuesta a la crisis ambiental de la laguna, así como a «la insuficiencia del actual sistema jurídico de protección». Precizando que estamos ante «una norma singular» que responde a «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».

Una conclusión que ha sido objeto de crítica por Alenza (2025: 160) por utilizar conceptos que no son unívocos ni neutrales, concibiendo el antropocentrismo como responsable de la degradación ambiental e incapaz de remediarla. Reparo que está en línea con el que hace el voto particular, en el que se argumenta que el cambio de la doctrina constitucional sobre el carácter antropocéntrico del concepto de medio ambiente en el art. 45 CE —consagrado en sentencias como la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 4, entre otras— no está suficientemente justificado, y que los precedentes de derecho comparado «no autorizan» a modificarla, siendo, además, «testimoniales en el panorama internacional» y ajenos a nuestra tradición jurídica²⁶.

²⁵ Sobre la configuración del moderno derecho ambiental, y el papel esencial de la Administración, véanse Jordano Fraga (2003), Esteve Pardo (2022), López Ramón (2018: 26-39) y Lozano Cutanda y García de Enterría (2022).

²⁶ Apartado 1.d, párrs. 1 y 2.

Llama especialmente la atención, en mi opinión, el hecho de que la sentencia asuma, sin mayor fundamentación, la justificación que da la ley en su preámbulo sobre la insuficiencia del sistema jurídico de protección anterior a esta. Niega así, sin precisión alguna, la capacidad del derecho ambiental para proteger un espacio como el Mar Menor, y sin entrar a analizar la cuestión clave que, según la doctrina más autorizada a la que ya hemos hecho referencia, menoscaba su eficacia: la de la falta de aplicación efectiva tanto por las Administraciones públicas como en los tribunales²⁷. Un problema del que, de hecho, tampoco está libre la propia Ley 19/2022, porque la otra cara de la misma moneda, y que el Tribunal tampoco analiza, es la de la eficacia de las normas (o sentencias) que consagran enfoques ecocéntricos. No faltan estudios que, tras examinar los problemas jurídicos a los que se enfrenta la protección de los espacios naturales en general, o la normativa aplicable al Mar Menor en particular, aportan argumentos en esta dirección, y ponen de manifiesto que las normas de enfoque ecocéntrico no suponen *per se* una mejora significativa en relación con este problema²⁸. En este sentido, el voto particular subraya también lo siguiente:

[...] 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 vigente²⁹.

Un pronóstico este —el de las dificultades que puede añadir la personificación del espacio natural protegido— sobre el que han advertido algunos autores tras examinar con detenimiento la normativa aplicable al Mar Menor (Soro y Álvarez Carreño, 2024: 104) y, en términos generales, el informe para el Parlamento Europeo *Can Nature Get it Right? A Study on Rights of Nature in the European Context* (2021: 60), o el informe del IIDIMA (2024: 47), en el que se afirma de forma rotunda que «el proceso de reconocimiento de derechos de la naturaleza y su aplicación más que avanzar en la conservación de la biodiversidad podría dificultar el progreso en la aplicación de este marco normativo desarrollado en los últimos cuarenta años».

²⁷ Véase la doctrina citada en las notas 17, *supra*, y 28, *infra*.

²⁸ Véanse Lozano y García de Enterría (2022: 6), Soro y Álvarez Carreño (2024: 61), IIDIMA (2024: 26-45), Alenza (2025: 167) y Kramer (2023: 22).

²⁹ Apartado 1.º, párr. 5 *in fine*.

La falta de aplicación efectiva es, en efecto, uno de los principales problemas que aqueja a la normativa ambiental. Pero tanto a las normas de corte «antropocéntrico» como también, qué duda cabe, a las que siguen ahora un enfoque «ecocéntrico». De modo que, reiteramos, la Ley 19/2022 no está libre, por el hecho de reconocer personalidad jurídica y derechos al Mar Menor, de chocar con dificultades como las que alega para justificar su adopción³⁰. Se trata de una cuestión que entronca con el funcionamiento del Estado de derecho en general³¹ o, si se prefiere, con el «Estado ambiental de derecho» en los términos acuñados por nuestra doctrina³². Desde que en los años setenta emerge el moderno derecho ambiental, comienza a ponerse de relieve que su talón de Aquiles es la aplicación débil y desigual del tsunami de normas que desde entonces se han venido adoptando en todos los niveles de gobernanza: global, regional (en nuestro caso, la Unión Europea), estatal, autonómico y local³³. En la ahora Unión Europea, el déficit en la ejecución de su derecho ambiental se puso tempranamente de manifiesto en los informes anuales de aplicación del derecho de las Comunidades Europeas elaborados por la Comisión Europea; un problema que condujo a que en el Cuarto Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente (1987-1992) se introdujera como una de las prioridades «reforzar la aplicación» de este derecho³⁴. Este objetivo y prioridad se ha reiterado desde entonces en todos los planes plurianuales de acción en materia de medio ambiente, y hoy lo encontramos de nuevo reeditado en el actual Octavo Programa³⁵, poniendo así de manifiesto su «cronificación». Un tema que el PNUMA (United Nations Environment Programme, 2019) también ha comenzado a analizar periódicamente en sus informes sobre el Estado de derecho ambiental (*Environmental Rule of Law*). En definitiva, el problema en casos como este no es solo que no se respete

³⁰ En este sentido, véase también Alenza (2025: 184).

³¹ Como pone de relieve, entre otros, el informe del IIDIMA (2024:46).

³² Este concepto parte de que la protección del medio es un valor constitucional que condiciona toda actuación pública, bajo el principio de legalidad ambiental, como límite estructural de cualquier intervención de las Administraciones públicas (Montoro Chiner, 2000: 3437; Jordano Fraga, 2007: 111). Véase también el concepto de «Estado ecológico del derecho», por el que ha abogado Luciano Parejo (1994: 229), siguiendo a Bosselmann (1992).

³³ Véanse, por ejemplo, Sax (1971: 64), Rehbinder y Stewart (1988: vii), Jordano Fraga (1995: 164-185), Krämer (1997: 1-25) y PNUMA (2019: viii).

³⁴ Véase, entre otros, Plaza (2005: 56-59 y 710-720).

³⁵ Art. 3, iv y v, de la Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030.

la naturaleza, sino, simple y llanamente, que no se respete el derecho. Un grave problema al que contribuye de manera determinante la falta de voluntad política firme, y, con ella, la carencia de recursos suficientes (materiales y humanos) para la ejecución y el control de la aplicación de las normas.

Por otra parte, conviene recordar que en las dos últimas décadas la deficiente aplicación del derecho ambiental va a tratar de combatirse con la adopción de instrumentos jurídicos dirigidos a reforzar los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia de los ciudadanos y ONG en este ámbito, como el Convenio de Aarhus firmado en 1998 (del que son parte la Unión Europea y España) y, en España, la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, a través de la cual se ejecuta este Convenio y que transpone varias directivas de la Unión que refuerzan estos derechos³⁶. A estos instrumentos también recurre, como hemos visto, la Ley 19/2022, cuyo art. 6 establece una suerte de acción pública para actuar en defensa del Mar Menor. Es cierto que la ley prevé que dicha acción se interpone «en nombre del Mar Menor» por cualquier persona, por lo que —según precisa Peñalver y Cabré (2022)— no puede considerarse *strictu sensu* como una «acción popular», pero *de facto* funciona como una «super acción popular de amplio espectro» (Ayllón Díaz-González, 2023: 71) o como «una acción pública universal» (Lozano, 2025: 3), y aun cuando esta acción pueda considerarse un avance en la defensa del Mar Menor, no constituye *per se* una novedad determinante de este «cambio de paradigma»³⁷.

En síntesis, el Tribunal Constitucional asume la crítica de la ley al llamado «enfoque antropocéntrico» sin entrar en mayor fundamentación, y confirma que la personificación de un ecosistema como el Mar Menor tiene cabida en lo dispuesto en el art. 45 CE. Pero no avala un «cambio de paradigma» como

³⁶ Para un comentario general, véase Lozano (2007: 169-206).

³⁷ Piénsese en acciones públicas ya existentes, como la prevista en la Ley 30/2014, de Parques Nacionales (art. 39), y en la Ley 22/1988, de Costas (art. 109). En el ámbito específico de la tutela ambiental, la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, reconoce una acción popular limitada en este ámbito a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplen ciertos requisitos frente a las Administraciones públicas (art. 23). Nótese, por otra parte, que autores como Lozano (2022: 6) han señalado que el reconocimiento de una acción pública puede conllevar también —como se ha demostrado en el ámbito urbanístico— muchos problemas por el uso desviado de esta acción y el consiguiente incremento innecesario de la litigiosidad.

el que anuncia la ley, sino la convivencia del enfoque ecocéntrico y el antropocéntrico, en donde el primero «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» (FJ 3 *in fine*). El supuesto cambio de paradigma en la protección del Mar Menor queda así, cuando menos, agitado. O, en palabras de Alenza (2024: 167), se trata de un «cambio de paradigma gatopardiano», puesto que «anuncia que todo cambia (el ecocentrismo se erige en el nuevo paradigma de tutela ambiental), para que todo permanezca igual».

2. ¿UNA LEY BÁSICA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE?

Una de las cuestiones centrales de la sentencia, que afecta al conjunto de la ley, es la de su conformidad con el marco constitucional de reparto de competencias. Tal y como ya hemos avanzado, la ley se dicta al amparo del art. 149.1.23 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva para adoptar legislación básica sobre protección del medio ambiente, «sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección».

Los recurrentes alegaron en su recurso que la ley no puede considerarse básica conforme al art. 149.1.23 CE, ya que no es aplicable a la totalidad del territorio nacional, sino a un área determinada de dicho territorio que, además, ya ha sido objeto de numerosas normas autonómicas de protección. Argumentaron, en particular, que no responde a la exigencia de la jurisprudencia constitucional reiterada 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).

El Tribunal va a rechazar esta alegación invocando jurisprudencia previa en la que se reconoce que la competencia estatal en materia de medio ambiente puede dar cobertura a leyes que tienen por objeto un ámbito físico delimitado dentro del territorio nacional. Cita como ejemplo para apoyar su argumento,

en primer lugar, las leyes de declaración de parques nacionales (conforme a la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 21, reiterada en otras posteriores como la STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 10). Y, en segundo lugar, cita el caso de normas básicas sobre protección de especies endémicas (conforme a la STC 146/2013, que confirmó el carácter básico del Real Decreto 139/2011, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas, que incluía especies endémicas del archipiélago canario).

El voto particular, por su parte, argumenta que la Ley 19/2022 rebasa el ámbito exclusivamente «básico» en materia de protección del medio ambiente, porque regula «subrepticamente “el completo régimen jurídico” de un espacio natural protegido que se encuentra, además, en el interior del territorio de una sola comunidad autónoma», lo que menoscaba la competencia autonómica para establecer normas adicionales de protección, invadiendo así las competencias de la comunidad autónoma de la Región de Murcia.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado precedente, un importante sector doctrinal cuestionó desde un principio la adecuación de la ley al marco de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Así, poniendo el foco en la doctrina constitucional sobre espacios naturales, Lozano y García de Enterría (2002: 6) argumentaron tempranamente que lo que en realidad hace la Ley 19/2022 es acotar físicamente y, por ende, «declarar» un espacio natural protegido, y que el Estado «carece de competencia constitucional para la declaración y gestión del “espacio protegido de la personificación jurídica del Mar Menor y su cuenta” que crea la Ley 19/2022 porque su cuenca se sitúa en el territorio de la comunidad autónoma de la Región de Murcia y la laguna mantiene una continuidad ecológica con el espacio natural terrestre». Vulnera por ello, sostienen estas autoras, el 149.1.23 CE, tal y como ha sido interpretado por doctrina del Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias en materia de espacios naturales protegidos. Soro y Álvarez Carreño (2024: 77-78) han cuestionado, por otra parte, la competencia del Estado para dictar esta ley básica estatal de caso único que establece «normas adicionales de protección en un concreto territorio», lo que, según el bloque de la constitucionalidad, corresponde a la comunidad autónoma de la Región de Murcia. Se apunta también a otra posible lectura de esta forma de proceder por el Estado, en el sentido de que la ley podría ser vista como «una suerte de aplicación excepcional del art. 155 CE», al entrar, en realidad, en el ámbito de la ejecución, motivada por el peligro de inacción de la Administración autonómica ante reiterados incumplimientos. Por su parte, García Guijarro (2023: 107-108), a la luz de la doctrina constitucional según la cual la legislación básica estatal no puede ser tan detallada

como para dejar margen de «desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas» (STC 102/1995, FJ 8), concluye que la ley tiene, en realidad, carácter de «legislación de máximos», y no básica «o de mínimos».

A mi juicio, la argumentación del Tribunal Constitucional para avalar la competencia estatal en este caso resulta insuficiente. Conviene recordar que a lo largo de las tres últimas décadas el Tribunal ha consolidado una elaborada doctrina que resuelve, entre otras cuestiones, cuándo puede el Estado declarar y proteger por ley, de forma singular, estos espacios. Sin embargo, las sentencias que cita como precedentes de la STC 142/2024, de forma extremadamente sucinta y fragmentaria, no parecen justificar la conclusión a la que llega el Tribunal sobre el carácter básico de esta ley del Mar Menor, lo que se pone de manifiesto si se analizan con un poco más de detenimiento.

En efecto, la STC 142/2024 se refiere, en primer lugar, a la importante STC 102/1995, de 26 de junio, que se dictó en el marco de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los Gobiernos de varias comunidades autónomas contra la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En ella, el Tribunal vuelve a definir lo básico como ese «común denominador normativo para todos en un sector determinado», con la precisión de que en materia de medio ambiente «cumple más bien una función de 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». La STC 142/2024 recurre a la STC 102/1995 para afirmar que el art. 149.1.23 CE puede dar cobertura a leyes que tienen por objeto un ámbito físico delimitado dentro del territorio nacional, como es el caso de las leyes de declaración de parques nacionales, que, en palabras de la STC 102/1995, son «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» (FJ 21)³⁸. Pero la sentencia del Mar Menor obvia algo fundamental: que la STC 102/1995 precisa también que la declaración de espacios protegidos «es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola» (FJ 18), y que, aun así, dadas las características singulares de los parques nacionales —y, por tanto, de forma excepcional—, «[n]o repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales Parques» (FJ 21). Aclara, no obstante, que en los demás casos la declaración de espacios naturales protegidos corresponde a las comunidades autónomas, incluso en aquellos supuestos en los que la

³⁸ Las itálicas son del autora.

declaración afecte a un segmento de la zona marítimo-terrestre como parte de ese espacio protegido (FJ 20). Doctrina reiterada, entre otras, en la STC 194/2004, de 4 de noviembre (FJ 11).

Conviene recordar, asimismo, que estas sentencias impulsaron la reforma de las principales normas básicas sobre protección de la naturaleza, dando lugar a la adopción de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y de la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales (derogada y sustituida posteriormente por la Ley 30/2014, de Parques Nacionales). Conforme al art. 32 de la Ley 42/2007, tan solo los parques nacionales pueden aprobarse mediante ley del Estado. Son espacios que, además, se integran en la Red Nacional de Parques Nacionales. De igual manera, el art. 8 de la Ley 30/2014 establece que la declaración de parque nacional, «basada en la apreciación de interés general del Estado en su conservación y en su aportación a la Red, se efectuará por ley de las Cortes Generales». En definitiva, se trata de una posibilidad —la adoptar una ley para designar en una comunidad autónoma un parque nacional— que es excepcional conforme a la doctrina constitucional y a la legislación básica adoptada en la materia, y que está prevista para construir una red nacional que abarca todo el territorio del Estado. La designación del resto de las distintas categorías de espacios protegidos corresponde a la comunidad autónoma competente. Por tanto, en mi opinión, no sirve como ejemplo para apoyar la adopción de cualquier otro tipo de norma básica «singular» o de caso único en el territorio de una comunidad autónoma, como es el caso de la Ley 19/2022.

El segundo precedente que la sentencia invoca para justificar el carácter básico de la Ley 142/2022 también resulta insuficiente a la luz de un análisis pormenorizado: se basa en la STC 146/2013, que resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 139/2011, que, con carácter básico, regula el listado de especies silvestres protegidas. Un real decreto que es desarrollo de la Ley básica de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Esta ley establece como uno de sus ejes la preservación de la diversidad biológica de todo el territorio, incluidas aquellas especies endémicas cuya protección resulta esencial para la identidad y el patrimonio natural del país. A este fin de interés general responde el real decreto, que aprueba el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. En este contexto, la STC 146/2013 avaló la constitucionalidad del decreto, afirmando que el Estado puede establecer normas básicas en materia de medio ambiente, incluso si afectan a especies endémicas de una sola comunidad autónoma, subrayando que «el régimen de conservación de las especies incluidas en el listado y el catálogo regulados en el mismo atiende, en definitiva, a la finalidad perseguida por la legislación básica de preservar la diversidad biológica, deteniendo su ritmo de pérdida actual» (FJ 4). Diversidad que es,

evidentemente, la suma de todas las especies presente en el Estado, con independencia de que sea endémica de una o de varias comunidades autónomas.

Ciertamente, también dicha sentencia reitera (y así se destaca en la STC 142/2024), lo siguiente:

[...] la ordenación básica 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 estatal, 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 peculiaridades³⁹.

Pero no es menos cierto que la STC 142/2024 no justifica en absoluto qué «peculiaridades subsectoriales o espaciales» concurren en el Mar Menor que no se encuentren en otros espacios naturales o humedales cuya conservación se ve comprometida o amenazada en mayor o menor medida que en esta laguna. Pese a ello, el Tribunal se limita a afirmar que «[l]o 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» (FJ 4).

En definitiva, la invocación de estos antecedentes no es, en mi opinión, suficiente para fundamentar sin más la conclusión a la que llega el Tribunal, puesto que utiliza dos ejemplos que no pueden trasladarse *mutatis mutandi* a este caso, y no ofrece ningún argumento adicional que ponga de manifiesto qué características concretas de este espacio justificarían la calificación como básica de la ley adoptada por el legislador estatal, en el sentido establecido hasta la fecha en la jurisprudencia constitucional en esta materia.

A mayor abundamiento, se comparte aquí el análisis de Lozano y García de Enterría (2022: 6) según el cual la Ley 19/2022 lo que hace *de facto* es proceder a la identificación y designación de un espacio protegido: el del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica, en los términos y con la extensión acotada en su art. 1. Y, como ya hemos puesto de manifiesto, tal designación en el territorio de una comunidad autónoma solo compete al Estado para la designación de parques nacionales, conforme a la jurisprudencia marcada por la STC 102/1995 y, en la actualidad, la legislación básica aplicable ya citada.

Nótese que el voto particular a la sentencia afirma, tras insistir en que el problema del Mar Menor no se debe ni a la falta de normativa ni a una visión

³⁹ FJ 4 con cita de la STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 D.

antropocéntrica, que «[s]i el legislador estatal verdaderamente quería incrementar la protección ambiental del Mar Menor [...] podía simplemente declarar el Mar Menor parque nacional, otorgándole así la superior protección ambiental que reconoce nuestro ordenamiento para espacios naturales». Pero es preciso advertir también que el Mar Menor difícilmente podría ser reconocido hoy día como parque nacional. El art. 4 de la Ley 30/2014 impone como requisito necesario que estos espacios naturales estén «poco transformados por la explotación o actividad humana», y este no es el caso, evidentemente, de esta laguna y su cuenca. Lo que hace la Ley 19/2022, ante esta dificultad, es «designar» este espacio protegido «persona jurídica».

Por último, es necesario plantearse algunas cuestiones que son, a mi juicio, esenciales para aclarar el encaje constitucional de esta norma y de otras que, con el mismo enfoque, puedan plantearse en el futuro. ¿Qué ocurre con otros espacios naturales también de importancia que se encuentran más o menos amenazados a lo largo y ancho de nuestra geografía? Una vez inaugurada esta tendencia ecocéntrica moderada, ¿se les reconocerá y dotará, caso a caso, por ley del Estado, de personalidad jurídica y derechos para que no se vean «discriminados»?⁴⁰.

Y ¿dónde está, ante este tipo de iniciativas, el «común denominador normativo» dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir de los cuales pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades?

Llegados a este punto, y si se asumen por el legislador y por el Tribunal Constitucional las hipotéticas ventajas que se atribuyen al enfoque ecocéntrico, ¿se adoptará una ley del Estado para regular los requisitos mínimos, condiciones y procedimiento de reconocimiento de personalidad jurídica a distintos ecosistemas en el territorio español? Y ¿qué papel debe jugar a tales efectos la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal conforme art. 146.1.6.^a CE?

En última instancia, y si el legislador estatal decidiera adoptar normas de carácter ecocéntrico, parece que esta opción podría encajar mejor en nuestro marco constitucional de distribución de competencias, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la que hemos hecho referencia, que la declaración de personalidad de entes naturales caso a caso por ley del Estado⁴¹.

⁴⁰ Se ha registrado ya una Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica de Doñana y su entorno de protección, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto. *BOCG*, serie B, de 12 de enero de 2024, núm. 51-1.

⁴¹ A esta opción apunta también García Guijarro (2023: 119).

La Ley 19/2022 es, probablemente, la primera en su género de otras tantas que se propondrán con este enfoque, sin que estas preguntas encuentren en la sentencia del Mar Menor respuesta o, en su caso, una respuesta que encaje bien con la doctrina anterior en materia de espacios protegidos.

3. PERSONIFICACIÓN DEL MAR MENOR Y DIGNIDAD DE LA PERSONA: ALGUNAS PRECISIONES

La demanda denuncia que el reconocimiento de personalidad jurídica a una entidad natural (art. 1) y la atribución de derechos a esta (art. 2) cuya protección se confía a una acción popular (art. 6) vulneran los art. 10.1, 24.1 y 45 CE porque, según sostienen los recurrentes, este enfoque desnaturaliza el concepto de «persona» y es innecesario para la protección ambiental.

El Tribunal, en línea con las consideraciones generales que ya hemos abordado, reitera que la elección de la herramienta jurídica por parte del legislador no se opone al contenido ni a la finalidad del art. 45 CE, y rechaza igualmente que la ley suponga una preterición de la dignidad humana.

Para fundamentar esta postura, sostiene que ya descartó una alegación similar en la STC 81/2020, de 15 de julio (sobre la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018, de protección de los animales en la comunidad autónoma de La Rioja). A lo que añade que «[c]on 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» (FJ 5.b). Rechaza, asimismo, que la ley vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1. CE), porque, conforme a la doctrina consolidada del Tribunal, este derecho no está constreñido a determinadas categorías de personas (STC 23/1989, de 2 de febrero, FJ 2, y STC 19/1983, de 14 de marzo, FJ 2).

En relación con la personalidad jurídica del Mar Menor, la sentencia puntualiza 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». Lo que, en opinión de Alenza (2025: 171), «acaba rebajando el *status* de persona reconocido al Mar Menor».

Sin entrar a cuestionar aquí la idea de que la dignidad humana no tiene por qué verse menoscabada por el reconocimiento en estos términos de personalidad jurídica a un ente natural —como no lo está por otras ficciones

jurídicas que reconocen personalidad jurídica a otros entes no humanos⁴²—, sí consideramos necesario hacer en este punto dos precisiones a los argumentos utilizados por el Tribunal para descartar la vulneración del art. 10 CE.

En primer lugar, y en relación con la STC 81/2020, a la que se remite la STC 142/2024 como precedente, nótese que lo que se declaró constitucional en esta fue una disposición de la ley autonómica riojana cuyo fin era «alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales», pero no el de dotarles de personalidad jurídica. El Tribunal concluyó en la STC 81/2020 que «[n]o cabe ver en tal enunciado un propósito de relativizar la dignidad de la persona, valor jurídico fundamental»; precisando que «no puede haber equivalencia entre la dignidad humana, reconocida por el art. 10.1 CE, y la protección y el bienestar de los animales, que es un bien de rango infraconstitucional» (FJ 11). Este supuesto no es, en definitiva, similar al de la cuestionada personificación del Mar Menor: como resulta obvio, proteger a los animales y velar por su bienestar es algo bien distinto a reconocer personalidad jurídica a un animal o a un ente natural. La argumentación y la lógica utilizada por el Tribunal en relación con la protección de los animales y su bienestar nada tienen que ver con el supuesto de la personificación de un elemento de la naturaleza, por lo que difícilmente puede trasladarse, sin más, al caso que aquí examinamos, ni puede considerarse como un precedente que permita aseverar que es una cuestión ya solventada.

En segundo lugar, tampoco puede servir como fundamento de su conclusión la invocación genérica de la doctrina del Tribunal de Estrasburgo. Es cierto que el TEDH ha establecido una clara vinculación entre protección del medio ambiente (incluyendo recientemente la lucha contra el cambio climático) y la tutela derechos humanos. Pero, si se examina con algo de detenimiento esta jurisprudencia, se llega a la conclusión de que no hay pronunciamiento alguno de este Tribunal del que se pueda inferir que el reconocimiento de personalidad jurídica a un ecosistema también refuerza la dignidad humana⁴³.

En definitiva, ni la remisión genérica que la STC 142/2024 hace a la STC 81/2020 como precedente, por una parte, ni la imprecisa mención a la

⁴² Véase para una discusión sobre el tema, Alenza (2025: 170-171), quien critica la falta de argumentación del Tribunal para llegar a esta conclusión y que se eluda, entre otras cuestiones, «si la dignidad humana es o no única fuente de la personalidad jurídica o, al menos, de un estatuto jurídico diferente respecto de las entidades naturales no humanas».

⁴³ Véase, Plaza (2024: 31 y 51-61). Para una guía sistemática de la doctrina del TEDH sobre medio ambiente, véase ECtHR, *Guide to the case-law of the European Court of Human Rights — Environment*, 15 abril 2025. Disponible en: <https://goo.su/x9UD>.

jurisprudencia del TEDH, por la otra, apoyan, en mi opinión, la conclusión a la que llega el Tribunal en relación con la falta de vulneración del art. 10.1 CE.

4. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DEL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD

Por último, la cuestión de la conformidad de la ley con principios constitucionales de seguridad jurídica y taxatividad, analizada en la sentencia, ha sido otra de las cuestiones ampliamente discutida por la doctrina.

La demanda alegó al respecto que la disposición derogatoria única de la ley, así como de sus arts. 4 (infracciones, responsabilidad y sanciones) y 5 (régimen de invalidez de actos contrarios a la ley), vulneraba el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE. A estos dos últimos artículos se les atribuye, además, la vulneración de los arts. 25.1 (principio de taxatividad) y 81.1 CE (reserva de ley orgánica).

Comenzando por la disposición derogatoria, los demandantes argumentaron que su carácter genérico, unido a la indeterminación de los derechos que el art. 2 reconoce al Mar Menor, y el contexto de la multiplicidad de normas de protección que concurren en este espacio generan a una situación de incertidumbre a los operadores jurídicos sobre la normativa vigente, que da lugar a una absoluta inseguridad jurídica.

Esta alegación es rechazada por el Tribunal Constitucional, remitiéndose, en su FJ 6, a lo establecido en la STC 90/2022, de 30 de junio (que descartó la inconstitucionalidad de una disposición derogatoria similar en la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética), y, más en particular, a la doctrina que se cita en el FJ 2 de dicha sentencia, según la cual, en materia de seguridad jurídica, no existen «soluciones apriorísticas o criterios de general aplicación», sino que «es necesario valorar las circunstancias concurrentes en cada caso». De modo que, en los casos en que «el defecto es irrelevante o salvable, la seguridad jurídica no se ve concernida (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2A)».

Tras recordar que las cuestiones de técnica legislativa son ajenas al Tribunal Constitucional (STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4, entre otras), la sentencia concluye 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». Añade que «la aplicabilidad de la disposición derogatoria 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». Una afirmación que conecta con lo ya declarado en el FJ 2 de la sentencia, en el que, como hemos visto, el Tribunal considera que los derechos del Mar Menor enumerados en el art. 2 remiten, en realidad, a lo dispuesto en el derecho ambiental existente. De modo que su alcance se debe determinar mediante «una operación de exégesis». Conclusión esta que reduce el alcance de esta disposición a un simple —pero oscuro— ejercicio de retórica.

Para los magistrados que suscriben el voto particular, por el contrario, la ley va más allá de presentar graves deficiencias técnicas, incurriendo en «auténticas quiebras del principio constitucional de seguridad jurídica». Con un «contenido más simbólico que normativo», la vulneración del art. 9.3 CE se deriva para estos magistrados, por una parte, de la notoria indefinición del régimen 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. Además, «dado el complejo entramado normativo existente sobre el Mar Menor», la disposición derogatoria genéricamente formulada no clarifica la situación jurídica posterior a la entrada en vigor de la nueva ley. Una crítica que había sido también anticipada por una importante parte de la doctrina (Lozano y García de Enterría, 2022: 8; García Guijarro, 2023: 119; Soro y Álvarez Carreño, 2024: 86).

En cuanto a los arts. 4 y 5 de la Ley 19/2022, los recurrentes alegaron vulneración de los principios de legalidad sancionadora, tipicidad, taxatividad y reserva de ley orgánica, generando «una absoluta inseguridad jurídica». Por lo que se refiere al art. 4, en particular, la vulneración se atribuye a que no determina las infracciones administrativas o penales a las que se refiere. El Tribunal Constitucional rechaza estas alegaciones y —siguiendo el criterio del abogado del Estado— concluye que, en realidad, los preceptos impugnados no tipifican infracciones, delitos, sanciones o penas por sí mismos, sino que se limitan a establecer que las conductas que vulneren los derechos reconocidos al Mar Menor generarán responsabilidad conforme a las normas correspondientes ya existentes. Y por lo que respecta al art. 5, el Tribunal concluye que aplica la previsión general de invalidez de los actos que infrinjan el ordenamiento jurídico, ya contenida en el art. 48.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Descarta, en fin, la vulneración del art. 9.3, y aunque admite tácitamente que estos preceptos puedan resultar «superfluos o tautológicos», no lo considera motivo suficiente para su invalidación constitucional (FJ 7).

En relación con esta cuestión, es doctrina consolidada del Tribunal que el principio de seguridad jurídica implica que «el legislador debe procurar que los

operadores jurídicos y ciudadanos sepan a qué atenerse, huir de provocar situaciones confusas y perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable y las consecuencias derivadas del mismo» (STC 46/1990, FJ 4; reiterada en la STC 103/2015, FJ 9). Y también que «no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas [...] puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia» (STC 76/1990, FJ 8, reiterada en la STC 150/1990, FJ 8). Ciertamente el Tribunal también ha descartado que de la mala técnica legislativa se infiera necesariamente una infracción del principio constitucional de seguridad jurídica, dado que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa», y no «corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes», habida cuenta de que «el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica» (STC 53/2014, de 10 de abril, FJ 8). Y entre estas dos aguas se mueve el debate: la mala técnica legislativa no vulnera *per se* el art. 9.3 CE, pero no se puede excluirse en todo caso que, cuando una norma genere una situación de grave incertidumbre en relación con el alcance de derechos que crea y las obligaciones que impone a los destinatarios, se esté incurriendo en este vicio de inconstitucionalidad.

En síntesis, la sentencia aclara que, para establecer si existe una vulneración de los derechos que el art. 2 reconoce al Mar Menor (entre ellos a «que se respete la ley ecológica de evolución natural frente a las presiones antrópicas») 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» (FJ 2). También despeja las dudas sobre la vulneración de los principios de seguridad jurídica y taxatividad en relación con los arts. 4 y 5 de la ley al proceder a una interpretación que los reduce, asimismo, a una mera remisión al derecho «antropocéntrico» que regula de forma precisa las responsabilidades civil, administrativa, penal y ambiental, en el caso del art. 4, y a las cláusulas generales sobre invalidez de los actos administrativos, en el caso del art. 5 (FJ. 7). De modo que, en aras de la seguridad jurídica, la interpretación que de estas disposiciones hace el Tribunal conduce a que se vean también totalmente «aguadas», vacías de cualquier contenido propio.

Ante este resultado se puede cuestionar si no estamos, de hecho, ante el caso de una legislación «confusa, oscura e incompleta», que «dificulta su aplicación» hasta tal punto de que su tenor «socaba la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo». Tal y como ha señalado Alenza

(2025: 172), «a las notables deficiencias técnicas de su articulado, se une la carencia de un contenido efectivo», lo que «permite dudar sobre el cumplimiento de los mínimos estándares que una ley debe reunir para no vulnerar el principio de seguridad jurídica y para no incurrir en arbitrariedad». Para Lozano (2025: 2) subsiste también una grave vulneración del principio de seguridad jurídica pese a la interpretación que la sentencia hace del art. 4 de la ley, pues considera que «las leyes innecesarias y superfluas, como éstas, generan confusión e inseguridad jurídica, especialmente cuando se refieren a sanciones penales o administrativas».

Despejar estas dudas hubiera requerido, cuando menos, de una fundamentación más sólida para justificar por qué estas disposiciones, que quedan reducidas en su mayor parte a meras remisiones a las normas «antropocéntricas» que la ley critica por ineficaces, no socaban «la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo». Máxime cuando el propio Tribunal ha hecho suyas esas críticas.

IV. BREVES CONSIDERACIONES FINALES

La Ley 19/2022 se adopta con vocación de erradicar los problemas ambientales que vienen aquejando al Mar Menor en las últimas décadas, partiendo de la ineficacia que atribuye a las normas preexistentes (de enfoque «antropocéntrico»), y de la eficacia que atribuye *per se* a la personificación de entes naturales y al reconocimiento de derechos a estos. Sin embargo, la ley no solo va reproducir viejos problemas, sino que ha hecho emerger otros nuevos, algunos relacionados con su encaje constitucional y que la intervención del Tribunal Constitucional tampoco va a erradicar de forma incontrovertida y definitiva. De hecho, el giro hacia el ecocentrismo que pretende dar la Ley 19/2022 en el Mar Menor parece, a la luz de la STC 142/2024, más bien un ejercicio de retórica y de remisión al derecho ambiental de siempre (el «antropocéntrico»).

El Tribunal pierde así la ocasión de elaborar una doctrina más sólida que pueda justificar este giro hacia lo que denomina «ecocentrismo moderado», porque, por una parte, asume sin mayor argumentación la tesis sobre la que la ley se apoya (la ineficacia del derecho ambiental antropocéntrico en general, y la eficacia «salvadora» del enfoque ecocéntrico), y, por otra, reduce algunas de sus principales disposiciones a meras remisiones a ese derecho ambiental antropocéntrico del que reniega. Y no se abordan en ningún caso los problemas que socavan realmente la eficacia del derecho ambiental (ya sea «antropocéntrico» o «ecocéntrico»).

Pierde, asimismo, la oportunidad de reforzar y completar una doctrina sólida sobre el alcance de lo básico y el esquema de distribución de competencias en el ámbito de la protección de la naturaleza, imprescindible para establecer límites constitucionales mínimamente claros al legislador estatal que impidan o dificulten una recentralización injustificada de políticas ambientales, y que garantice un mínimo de previsibilidad a la hora de valorar las opciones normativas en nuestro Estado. Una doctrina que es, asimismo, esencial para reducir la conflictividad competencial en nuestro sistema, y la inseguridad jurídica que de todo ello se deriva.

En todo caso, habrá que esperar para ver cuál de las normas y actuaciones que ahora se acumulan sobre el Mar Menor consigue descabezar a la Hidra de Lerna en el Mar Menor. Pero en el momento en que se escriben estas líneas lo que está claro es que entre los principales instrumentos para esta labor destaca la legislación de aguas, la de costas y Ley autonómica 3/2020, de recuperación y protección del Mar Menor, que introduce, entre otras, medidas para la «desintensificación de la actividad agraria» y para reducir vertidos contaminantes en la laguna. Y muy importante va a ser, asimismo, la aplicación eficaz del nuevo *Marco de actuaciones prioritarias para recuperar el Mar Menor*, adoptado por Ministerio de Transición Ecológica en 2022 (entre cuyos objetivos está restablecer la legalidad y reforzar mecanismos de control en ese espacio conforme a la normativa de aguas)⁴⁴. Normas e instrumentos de planificación netamente «antropocéntricos» que regulan y planifican actuaciones imprescindibles para erradicar algunos de los problemas que aquejan al Mar Menor. Veremos si finalmente existe una firme voluntad para aplicar estas normas e instrumentos con la fuerza y determinación necesarias para derrotar a la Hidra de Lerna. Y veremos si la Ley 19/2022 puede actuar también, dando un nuevo impulso a la aplicación judicial de estas normas, como Yolao asistiendo a Heracles.

Bibliografía

- Alenza García, J. F. (2025). Sobre los aparentes derechos reconocidos al Mar Menor. A propósito de la STC 142/2024 sobre la ley que reconoce personalidad jurídica al Mar Menor. *Revista de Administración Pública*, 226, 155-186. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.07>.
- Álvarez Carreño, S. M. (2022). Derecho y Políticas ambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2022). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13 (1), 1-29. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.17345/rcda3326>.

⁴⁴ Disponible en <https://goo.su/027Hj>.

- Álvarez Rondón *et al.* (2023). Derechos de la naturaleza y divergencia jurisprudencial en Colombia: un análisis desde el papel de la Administración pública de los casos del río Atrato y la Amazonía. *Revista Justicia(s)*, 2 (2), 47-63. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/376853208_Derechos_de_la_naturaleza_y_divergencia_jurisprudencial_en_Colombia_un_analisis_desde_el_papel_de_la_administracion_publica_de_los_casos_del_rio_Atrato_y_la_Amazonia.
- Atienza, M. (2025). Leer jurisprudencia: sentido común y derechos de la naturaleza. *Almacén de Derecho* [blog], 23-1-2025. Disponible en: <https://is.gd/JN9hYo>.
- Ayllón Díaz González, M. (2023). Sobre derechos de la naturaleza y otras prosopopeyas jurídicas, a propósito de una persona llamada «Mar Menor». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 138, 1-88. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00339>.
- Bachmann Fuentes, R. I. y Navarro Caro, V. (2024). Consideraciones en torno a la constitucionalidad de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 372, 117-163.
- Borràs Pentinat, S. (2020). Los derechos de la naturaleza en Europa: hacia nuevos planteamientos transformadores de la protección ambiental. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 65, 79-120. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.65.03>.
- Bosselmann, K. (1992). *Im Namen der Natur. Der Weg zum ökologischen Rechtsstaat*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Boyd, D. R. (2020). *Los derechos de la Naturaleza: Una revolución legal que podría salvar el mundo*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll.
- Comité Económico y Social (2020). *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature — Study*. Luxemburgo: POEU. Disponible en: <https://is.gd/iN2oX4>.
- De Lora Deltoro, P. (2024). Del Estado de los derechos y de la legislación santimonía. *El notario del siglo XIX. Revista del Colegio Notarial de Madrid*, 113, 8-13.
- Esteve Pardo, J. (2022). *Derecho del medio ambiente* (5.ª ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2008). ¡Demasiados derechos! En I. Agirreazkuenaga (dir.). *Derechos fundamentales y otros estudios: en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo* (vol. 1) (pp. 131-140). Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- 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. Disponible en: <https://is.gd/EKSnS0>.
- García Figueroa, A. (2022a). Algunos reparos a la doctrina del Mar menor. *Almacén de Derecho* [blog], 27-9-2022. Disponible en: <https://is.gd/0L5nuo>.
- García Figueroa, A. (2022b). Las falacias del Mar Menor. Acento Local. *Acento Local* [blog], 2-11-2022. Disponible en: <https://is.gd/sp61iZ>.
- García Figueroa, A. (2025). *Ecopopulismo. La desafortunada retórica de Gaia, Pachamama y el Mar Menor*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Guijarro, P. (2023). El encaje jurídico-constitucional de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca. *Cuadernos Constitucionales*, 4, 103-121.
- Ihering, R. (1985). *La lucha por el derecho*. Madrid: Civitas.

- Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (2024). *Los derechos de la naturaleza: ¿un nuevo paradigma para la protección de la biodiversidad y el sistema climático?* Madrid: IIDMA. Disponible en: <https://is.gd/C6kkVD>.
- Ito, M., Montini, M. y Bagni, S. (2024). Towards and EU fundamental charter for the rights of nature: Integrating nature, people, economy. En J. García Ruales, K. Hovden, H. Kopnina, C. D. Robertson y H. Schoukens (dirs.). *Rights of Nature in Europe* (pp. 281-302). Abingdon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003318989-19>.
- Jordano Fraga, J. (1995). *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: Bosch.
- Jordano Fraga, J. (2003). El derecho ambiental del siglo XXI. *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica de derecho ambiental*, 9. Disponible en: <https://is.gd/bybheEn>.
- Jordano Fraga, J. (2007). La Administración en el Estado ambiental de Derecho. *Revista de Administración pública*, 173, 101-141.
- Krämer, L. (2023). Rights of Nature in Europe: The Spanish Lagoon Mar Menor Becomes a Legal Person. *Journal for european environmental & planning law*, 20 (1), 5-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/18760104-20010003>.
- López Ramón, L. (2018). La formación del ordenamiento ambiental. *Ambienta: La Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 124, 26-39. Disponible en: <https://is.gd/IXGIJR>.
- Lozano Cutanda, B (2007). Análisis general de la Ley 27/2006, de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. *Estudios de derecho judicial*, 137, 169-206.
- Lozano Cutanda, B. (2025). La personificación jurídica del Mar Menor: persiste la inseguridad jurídica tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024 y el Real Decreto 90/2025. *GA_P*, marzo 2025. Disponible en: <https://is.gd/bV95d1>.
- Lozano Cutanda, B. y García de Enterría, A. (2022). La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico». *Diario La Ley*, 10163, 1-10. Disponible en: <https://is.gd/j5chfB>.
- Luque Regueiro, F. (2025). El insólito reconocimiento de personalidad jurídica a un entorno natural: nueva confrontación en el seno del Tribunal Constitucional. *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, 1-44. Disponible en: <https://is.gd/vbvf3p>.
- Martínez Dalmau, R. (2023). Una laguna con derecho a existir. La Naturaleza como sujeto de derechos y el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor. *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, 357-375. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.52.2023.39021>.
- Montoro Chiner, M. J. (2000). El Estado ambiental de derecho. En F. Sosa Wagner (coord.). *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (vol. 3) (pp. 3437-3466). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Parejo, A. (1994). La fuerza transformadora de la ecología y el derecho: ¿Hacia el Estado ecológico de derecho? *Ciudad y territory*, 100-101, 219-232.
- Parlamento Europeo (2021). *Can Nature Get it Right? A Study on Rights of Nature in the European Context*. Brussels: Parlamento Europeo. Disponible en: <https://is.gd/SxqZQS>.
- Peñalver i Cabré, A. (2022). The first case recognizing the rights of nature in Europe: the Spanish Parliament's brave step towards ecocentrism. *Chemins Public* [blog], 16-11-2022. Disponible en: <https://is.gd/csvdyV>.

- Pérez de los Cobos Hernández, E. (2023). La acción popular como instrumento de garantía de la tutela judicial efectiva de la Laguna del Mar Menor y cuenca. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 41, 3. Disponible en: <https://is.gd/1T8HxW>.
- Plaza Martín, C. (2005). *Derecho Ambiental de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Plaza Martín, C. (2024). De los niños de los Andes a las ancianas de los Alpes: nuevos hitos en la protección del medio ambiente y frente al cambio climático a través de los derechos humanos. *Revista española de derecho europeo*, 91, 25-66. Disponible en: https://doi.org/10.37417/REDE/num91_2024_2669.
- Rehbinder, E. y Stewart, R. (1988). *Environmental Protection Policy*. Berlin: De Gruiter.
- Sanz Larruga, F. J. (2022). El Mar Menor, ¿sujeto de derechos? Algunas propuestas para la mejora de la aplicación del derecho ambiental. En L. Tolivar Alas, A. J. Huergo Lora y T. Cano Campos (dirs.). *El patrimonio natural en la era del cambio climático* (pp. 225-233). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sax, J. L. (1971). *Defending the Environment: A Strategy for citizen action*. New York: Alfred.
- Soro Mateo, B. y Álvarez Carreño, S. (2024). Derechos de la naturaleza y Constitución, a propósito del caso de la laguna del Mar Menor. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 39, 61-122. Disponible en: <https://doi.org/10.57645/20.8080.01.17>.
- Stone, Christopher D. (1972). Should Trees Have Standing? — Towards Legal Rights for Natural Objects. *Southern California Law Review*, 45, 450-501.
- Tănăsescu, M. (2022). *Understanding the Rights of Nature. A Critical Introduction*. Bielefeld: New Ecology. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09644016.2023.2183630>.
- United Nations Environment Programme (2019). *Environmental Rule of Law: First Global Report. Nairobi*. Disponible en: <https://is.gd/fv8tZQ>.
- Vicente Giménez, T. y Salazar Ortuño, E. (2024). An ecological citizenship's triumph: From popular legislative initiative to the rights granted to the Mar Menor. En J. García Ruales, K. Hovden, H. Kopnina, C. D. Robertson y H. Schoukens (dirs.). *Rights of Nature in Europe* (pp. 83-102). Abingdon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003318989-19>.