

Estudio del primer ecosistema con personalidad jurídica en Europa: análisis a luz de la obligación internacional de proteger y del derecho comparado*

Study of the first ecosystem with legal personality in Europe: analysis in the light of the international obligation to protect and comparative law

VÍCTOR LUIS GUTIÉRREZ CASTILLO

*Profesor Titular del Departamento Derecho Público y Común Europeo
Universidad de Jaén*

Recibido: 15.06.2023 / Aceptado: 07.07.2023

DOI: 10.20318/cdt.2023.8069

Resumen: Actualmente, un conjunto de países reconoce y otorgan a la naturaleza o a determinados ecosistemas (ríos, bosques...) la condición de persona jurídica, con el fin de proteger y conservar el medio. Este reconocimiento se ha realizado no solo por ley, sino también por medio de la jurisprudencia de tribunales superiores. España ha sido el primer país del continente europeo y de la región mediterránea que ha introducido este nuevo mecanismo de protección en su ordenamiento jurídico para proteger un humedal costero. En el presente artículo, estudiaremos este caso a partir de los compromisos internacionales adquiridos por España (en particular la obligación de proteger) y del derecho comparado. En este sentido, se prestará especial atención a la práctica legal y jurisprudencial seguida en otros países en los que también se ha reconocido derechos a la naturaleza.

Palabras clave: Persona jurídica, protección jurídica del medio ambiente, derechos de la naturaleza, obligación internacional de proteger, derecho comparado.

Abstract: Currently, a number of countries recognise or grant to nature or a specific ecosystems (rivers, forests, etc.) the status of Legal Personhood in order to protect and conserve the environment. This recognition has been carried out not only by law, but also through the judgements of the higher courts. Spain was the first country on the European continent and in the Mediterranean region to introduce this new protection mechanism in its legal system. In this article, we will study this case on the basis of Spain's international commitments (in particular the obligation to protect) and comparative law. In this regard, special attention will be paid to the legal and jurisprudential practice followed in other countries where rights to nature have also been recognised.

Keywords: Legal Personhood, Legal Environmental Protection, Nature Rights, international obligation to protect, comparative law.

Sumario: I. Introducción. II. La obligación internacional de proteger los ecosistemas costeros como parte del medio marino: 1. El litoral como parte integrante del concepto de "medio marino" a la luz de norma internacional; 2. La obligación internacional de proteger y preservar los ecosistemas costeros por parte de los Estados. III. La obligación de proteger y preservar el medio

*Este trabajo ha sido realizado en el marco del Grupo de investigación SEJ- 399 DECOMESI (Derecho Común Europeo y Estudios Internacionales) del Sistema de Información Científica de Andalucía (SICA), adscrito a la Universidad de Jaén.

marino como límite al ejercicio de los derechos soberanos sobre el litoral. IV. La protección de los humedales en el Mediterráneo: especial referencia a los humedales costeros. V. El primer ecosistema protegido con personalidad jurídica en el litoral español: contexto y antecedentes. VI. Efectos del reconocimiento de personalidad jurídica a un ente natural: estudio de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre. VII. Fundamentos jurídicos del nuevo modelo político-jurídico de protección en España: análisis crítico a partir del derecho interno y el derecho comparado. VIII. Conclusiones.

I. Introducción

1. Por primera vez en Europa se ha reconocido personalidad jurídica a un ecosistema natural con el fin de garantizar su conservación y protección. Lo ha hecho España a través de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca¹, con la que quiere evitar la destrucción de esta laguna de agua salada, considerada la mayor del continente. Con ello nuestro país se ha unido al, cada vez más nutrido, grupo de Estados que abogan por la subjetivación de los entes naturales para garantizar su protección, siguiendo así una tendencia jurídica (ecocentrismo) que surge en la primera década del año 2000, con la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas de la Resolución 63/278 de 1 de mayo 2009². Desde entonces, el reconociendo de personalidad jurídica a bosques, lagos y ríos se ha sucedido en numerosos países, en los que se han aprobado disposiciones legales para alcanzar tal fin. Este es el caso, entre otros, de Nueva Zelanda donde en el 2014 se reconoció personalidad jurídica al río Whanganui³ con la Te Urewera Act⁴, del Estado de Victoria en Australia donde en 2017 se reconocieron derechos al río Yarra con la publicación de la Yarra River Protection (Wilip-gin Birrarung murrn) Act⁵, de Bolivia donde se ha protegido constitucionalmente⁶ los derechos de la *Pacha Mama*, así como a través de la Ley de Derechos de la Madre Tierra, n.º. 71 de 21 de diciembre de 2010⁷, en Pensilvania (Estados Unidos) donde se ha concedido derechos a varios ecosistemas con la publicación

¹ BOE n.º. 237, de 3 de octubre de 2022.

² Esta Resolución proclama el día 22 de abril como Día Internacional de la Madre Tierra <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/487/50/PDF/N0848750.pdf?OpenElement> [consultado el 12 de junio 2023].

³ L. CHARPLEIX, “The Whanganui River as Te Awa Tupua: Place-based law in a legally pluralistic society”, *The Geographical Journal*, n.º. 184, Issue 1, 2018, pp. 19-30.

⁴ La Ley *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement)* dio respuesta a la reclamación más larga en la historia de Nueva Zelanda sobre tierras maoríes. Con ella se dio respuestas a las reivindicaciones históricas de restitución por presuntas infracciones por parte de la Corona británica de los principios consagrados en el Tratado de Waitangi, mediante el cual ese territorio fue anexado a la corona británica en 1840. Para más información C. RODGERS, A new approach to protecting ecosystems: The Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017, *Environmental Law Review Review*, n.º. 4, 2017, pp. 266-279. Esta ley se promulgó el 27 de julio de 2014. Puede consultarse en <https://www.environmentguide.org.nz/regional/te-urewera-act/> [consultado el 12 de junio 2023].

⁵ En el año 2017, con el fin de garantizar la participación de las comunidades indígenas y velar por sus intereses. El legislador victoriano promulgó la Ley de protección del río Yarra, la cual contiene una serie de características relevantes e innovadoras. Para más información K. O'BRYAN, “The changing face of river management in Victoria: The Yarra River Protection (Wilip-gin birrarung murrn) Act 2017 (Vic)”, *Water International*, n.º. 6-7, pp. 769-785. Esta ley reconoce la personalidad jurídica del río afirmando expresamente que: “The main purposes of this Act are: to provide for the declaration of the Yarra River and certain public land in its vicinity for the purpose of protecting it as one living and integrated natural entity”. Puede consultarse el texto íntegro en <https://www.water.vic.gov.au/waterways-and-catchments/protecting-the-yarra/yarra-river-protection-act/> [consultado el 12 de junio 2023].

⁶ La primera mención importante es la que se hace en la Constitución de Bolivia de 7 de febrero de 2009 de la *Pacha Mama* es su Preámbulo, donde se afirma expresamente: “Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia”. Si bien en la Constitución de Bolivia no hay un reconocimiento expreso y detallado de los derechos de la Naturaleza, existen algunas menciones que hacen concluir que existe un reconocimiento tácito de la *Pacha Mama* como sujeto de derecho. Puede consultarse el texto de la constitución de Bolivia en <https://bolivia.infoleyes.com/norma/469/constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-del-estado-cpe> [consultado el 12 de junio 2023].

⁷ Dicha ley reconoce personalidad jurídica a la *Pacha Mama*. Así lo afirma expresamente cuando afirma en su artículo 3 “La Madre Tierra es el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común. La Madre Tierra es considerada sagrada, desde las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”. Puede consultarse el texto íntegro de la ley boliviana en la página <https://www.bivica.org/file/view/id/2370> [consultado el 12 de junio 2023].

de la Ordenanza n.º 612 del Concejo de Tamaqua Borough de 2006⁸ o de Brasil, donde la Ley Orgánica 47/2019 del Municipio de Florianópolis⁹ ha impuesto a los poderes públicos el deber de promover políticas para que la naturaleza adquiera derechos y sea considerada su protección en los presupuestos¹⁰.

2. Con estas nuevas fórmulas de protección, los entes naturales dejan de ser objetos desde el punto de vista jurídico, para pasar a ser sujetos, obteniendo así un derecho intrínseco a la conservación y a la evolución natural. Y es que, como veremos a continuación, el hecho de atribuir personalidad jurídica a la naturaleza es técnicamente viable¹¹, además de compatible con las obligaciones internacionales contraídas por los Estados en materia de protección y conservación del medio ambiente. Un ente natural, como una empresa o una asociación, puede estar representado por tutores, los cuales pueden emprender acciones legales en su nombre para defender sus derechos. Sin embargo, lo que no parece tan claro es cómo se materializa esta protección en la práctica y su grado de efectividad. La subjetivación de la naturaleza reabre, pues, el debate sobre la necesidad de renovar los instrumentos de protección del medio ambiente a nivel sustantivo y procesal, lo que supone un desafío para los sistemas jurídicos internos.

3. Este desafío presenta una especial particularidad en el caso de España, el primer Estado europeo y mediterráneo que ha apostado este nuevo modelo político-jurídico de protección. La complejidad jurídica parece aumentar en este caso, no solo por las características naturales del propio ente natural (laguna del Menor, ecosistema de transición costero¹²), sino por el encaje jurídico de la nueva fórmula en el marco en el marco jurídico multinivel de protección que ya se venía aplicando en la zona.

II. La obligación internacional de proteger los ecosistemas costeros como parte del medio marino

4. El Mar menor es el término con el que se hace referencia a un humedal¹³ costero de 135 km² de extensión, separado del mar Mediterráneo por una estrecha barrera de arena de 22 kilómetros de largo, y que constituye la mayor laguna de agua salada de Europa. Circunstancia ésta que merece nuestra atención de cara al análisis de su naturaleza y protección.

1. El litoral como parte integrante del concepto de “medio marino” a la luz de norma internacional

5. La delimitación del concepto litoral no es tarea exenta de debate en derecho, ya que no existe una norma internacional que lo defina, ni un concepto unánime¹⁴ en los diferentes ordenamientos

⁸ Puede consultarse el texto en la página <https://celdf.org/wp-content/uploads/2016/02/Grant-Township-Community-Rights-Home-Rule-Charter.pdf> [consultado el 12 de junio 2023].

⁹ Puede consultarse en la página <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-florianopolis-sc> [consultado el 12 de junio 2023].

¹⁰ Para más información véase R.I. BACHMANN FUENTES, “Derechos de la naturaleza y personalidad jurídica de los ecosistemas: nuevo paradigma de protección medioambiental. Un enfoque comparado”, *Revista internacional de Pensamiento Político*, vol. 16, 2021, pp. 357-378.

¹¹ Es factible reconocer personalidad jurídica a un ente natural, como ya lo fue en su día a las personas jurídicas. De hecho, la capacidad de las personas jurídicas es necesariamente limitada: mientras que una persona física dirige su actividad como mejor le parezca, una persona jurídica se crea con el fin de llevar a cabo una actividad específica, y sólo puede realizar actos jurídicos de conformidad con su objeto social (en el caso de una persona jurídica de derecho privado, este objeto se definirá en los estatutos), su jurisdicción geográfica (en el caso de una entidad local) o el servicio público que debe prestar (en el caso de los establecimientos públicos).

¹² El mar Menor es considerado un ecotono costero, no continental. Se denomina ecotono al espacio donde se produce una transición entre dos ecosistemas diferentes. Es una zona de máxima interacción, y por tanto de mayor riqueza biológica. Véase E. ODUM et al. (ed.) *Fundamentos de Ecología*, Thomson, 2006.

¹³ Los humedales son zonas terrestres, generalmente planas, cuya superficie se inundan de manera permanente o intermitente. Al cubrirse de agua (dulce o salada), el suelo se satura, quedando desprovisto de oxígeno, dando lugar a un ecosistema híbrido entre los puramente acuáticos y los terrestres. Según su naturaleza y su ubicación los humedales pueden ser continentales (bosques, lagos interiores) o costeros (deltas, estuarios, lagunas costeras...).

¹⁴ J.M. BARRAGÁN MUÑOZ, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikostau, Barcelona, 2014, pp. 26 y 27.

jurídicos nacionales que lo regulan. Sin embargo, partiendo de un estudio comparado entre diferentes países, podría definirse en sentido amplio como un “espacio geográfico compuesto por zonas marítimas y terrestres cuyos límites dependen de lo que dispongan las distintas normas que ordenan y protegen”¹⁵. Teniendo en cuenta esto, podemos afirmar que el litoral es una realidad natural en “transición”, donde convergen ecosistemas marinos y terrestres, por lo que se precisa una regulación que atienda su potencial fragilidad. Es, precisamente, esta pluralidad de espacios, unida a su vulnerabilidad, lo que le confiere un valor excepcional desde el punto de vista de su protección ambiental.

6. La Carta Europea del Litoral ya manifestó en 1981 la importancia de esta zona de transición al reconocer que juega un papel muy importante en el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana¹⁶. Sin embargo, la propia Carta también reconoce la fragilidad de esta realidad natural, al tratarse de una zona de contacto entre diferentes ecosistemas en la que se llevan a cabo actividades antrópicas clave para el desarrollo económico de los países que, inevitablemente, afectan a los ciclos naturales. En este sentido, resulta manifiesta la presión a la que se ven sometidos estos espacios ante la extensión de los núcleos urbanos, la explotación agrícola o la expansión de instalaciones de ocio y turismo. De hecho, las presiones humanas amenazan con destruir los hábitats y recursos de los que dependen las zonas costeras poniendo en peligro su capacidad para realizar algunas de sus funciones básicas desde el punto de vista ecosistémico¹⁷. Es por ello que, cada vez más, desde instancias internacionales y europeas, se demanda la adopción de medidas para compatibilizar la protección de determinados entes naturales (ríos, bosques...) con su uso y disfrute.

7. Ahora bien, a pesar de la inexistencia de una norma internacional que aborde de forma expresa la protección de los litorales, los Estados están obligados a su protección sobre la base de los compromisos asumidos en el marco de numerosos instrumentos internacionales de carácter general que afectan a la protección del medio marino. Sirvan como ejemplo, entre otros, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR), de la que España es parte, y que, constituye, al día de hoy, uno de los textos internacionales más ratificados del mundo, siendo calificada como “la Constitución de los Océanos”¹⁸. A pesar de que la protección internacional que prevé este texto no fue pensada para el medio terrestre, puede afirmarse que su protección también se extiende a parte del mismo, en particular a zonas terrestres de transición como las costas¹⁹. Circunstancia ésta que puede inferirse de dos indicaciones expresas contenidas en el texto convencional: el apartado 4 de su artículo 1 y el párrafo

Este autor señala que se trata de un concepto borrosamente definido, puesto que dependiendo de las definiciones puede llegar a abarcar desde pocos metros, a varias decenas de kilómetros. En el mismo sentido A. MORENO CÁNOVES, Régimen jurídico del litoral, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 132-135.

¹⁵ Y. TORRES BARQUILLA, La ordenación del litoral. Régimen jurídico, tesis doctoral dirigida por las profesoras María Zambonino Pulito y María Isabel Rivas Castillo, Universidad de Cádiz, 2022.

¹⁶ El texto íntegro de la Carta Europea del Litoral puede encontrarse en la recopilación de textos internacionales F. FUENTES BODELÓN (Dir), Calidad de vida, Medio ambiente y ordenación del territorio, Madrid, CEOTMA-CIFCA, 1982, pp. 210 y ss. Cfr. también, L. PÉREZ CONEJO, Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas, Granada, Comares, 1999, pp. 50-58.

¹⁷ Hace más de tres décadas esta realidad ya era puesta de manifiesto por instituciones europeas, como prueba el Documento de reflexión de la Comisión Europea, Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999, puede consultarse en https://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/vol1_es.pdf [consultado el 12 de junio 2023].

¹⁸ Así la calificó el presidente Tommy Koh en su Declaración durante la última sesión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, cuyo texto puede consultarse en https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_french.pdf [consultado el 12 de junio 2023].

¹⁹ La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no contiene una definición del medio marino, ni incluye expresamente el litoral en esta realidad. Sin embargo, algunas disposiciones internacionales sí que incluyen expresamente el litoral y sus aguas en el concepto de medio marino. Piénsese, entre otros en el Reglamento sobre prospección y exploración de nódulos polimetálicos en la Zona aprobado por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (AIFM o la Autoridad) proporcionalmente una definición (Art. 1er par. 3, alinéa c), du *Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone, AIFM*, Kingston (Jamaïque), 22 juillet 2013, ISBA/19/C/17) o, en el ámbito de Unión Europea (Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (DOUE, L 164/19, 25 de mayo de 2008).

a) de su artículo 145. La primera disposición, relativa al alcance de los términos empleados en el propio texto, hace referencia a realidades terrestres situadas en la costa (en concreto los estuarios) como parte del medio marino, mientras que la segunda disposición, relativa a la protección de la Zona²⁰, reconoce la competencia de la Autoridad Internacional de Fondos Marinos²¹ para establecer normas, reglamentos y procedimientos apropiados para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y otros riesgos para él “incluidas las costas”²².

8. La importancia del control y regulación de las actividades que se desarrollan en la tierra para garantizar la conservación y protección del medio marino es fundamental. Piénsese que los espacios continentales no sólo aportan al mar factores de contaminación, sino también los nutrientes y sedimentos esenciales para preservar su biodiversidad y mantener el equilibrio sistémico de este medio. Las zonas costeras, como refugios y viveros, también desempeñan un papel esencial desde el punto de vista de la conservación de los ecosistemas marinos. Alterar las condiciones naturales que permiten los intercambios naturales entre el medio terrestre (costa) y el mar es tan perjudicial para este último como puede serlo la contaminación. Esta doble dependencia explica la fragilidad y variabilidad de los ecosistemas de las zonas costeras, a lo que contribuye en gran medida la actividad humana. Es por ello, que el litoral de un Estado, en la medida en que se manifiesta como un espacio de contacto entre el medio terrestre y el marino, es objeto de interés y protección por los instrumentos internacionales que afectan al medio marino. Por esta razón, podemos afirmar que el litoral, en la medida en que supone una zona de transición ecológica en la que convergen diferentes accidentes naturales (deltas, bahías, rocas...) y artificiales (puertos), constituye un límite jurídico para el alcance y extensión del concepto de medio marino, quedando protegido por el régimen jurídico que la norma internacional establece para aquél.

9. Todo esto explica que, desde instancias internacionales y regionales, se demanda con fuerza la necesidad de instaurar medidas para afrontar con eficacia la protección de los espacios costeros. Piénsese, por ejemplo, en la sensibilidad que el Parlamento europeo manifestaba hace más de 20 años, incitando a los Estados a gestionar sus zonas costeras, partiendo de un planteamiento estratégico basado en la protección del medio ambiente y el reconocimiento de la amenaza que para éstas representa el cambio climático²³. A esta recomendación, así como a otras disposiciones europeas²⁴ e instrumentos internacionales²⁵ responde buena parte de la legislación española aprobada sobre la materia en las dos últimas décadas, como la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino²⁶ y el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo²⁷, las cuales tienen en cuenta las interacciones entre tierra y mar y la mejora de la cooperación transfronteriza.

²⁰ Con el término “Zona” se hace referencia a la zona internacional de fondos marinos, la cual comprende los fondos marinos situados fuera de la jurisdicción nacional y a la que se aplica el régimen de patrimonio común de la humanidad. Esta zona viene regulada en la Parte XIII de la CONVEMAR.

²¹ Organización internacional de carácter autónomo establecida para organizar y controlar las actividades de exploración y explotación de los recursos en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo en la Zona. Se encuentra en funcionamiento desde 1994. Para más información puede consultarse su página web <https://www.isa.org.jm/> [consultado el 12 de junio 2023].

²² En este sentido, no podemos olvidar que el ya citado artículo 145 exige adoptar con respecto a las actividades en la Zona las medidas que sean necesarias para asegurar la eficaz protección del medio marino contra los efectos nocivos que puedan resultar de esas actividades. Precisamente por esta razón, se habilita a la Autoridad a establecer reglamentos y procedimientos para, entre otras cosas, prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, incluyendo las costas.

²³ Véase Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE). DOCE L 148/24 de 6 de junio de 2002.

²⁴ Entre otras, cabe destacar en el plano regional las Directivas 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina, DO L 164 de 25 de junio de 2008) y 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, DO L 257 de 28 de agosto de 2014.

²⁵ Véase epígrafe V de este trabajo.

²⁶ BOE n.º. 317, de 30 de diciembre de 2010.

²⁷ BOE n.º. 86, de 11 de abril de 2017.

2. La obligación internacional de proteger y preservar los ecosistemas costeros por parte de los Estados

10. La expresión “protección y preservación del medio marino” se utiliza por primera vez en el párrafo cuarto del preámbulo de la CONVEMAR, al afirmar expresamente

“Reconociendo la conveniencia de establecer por medio de esta Convención, con el debido respeto de la soberanía de todos los Estados, un orden jurídico para los mares y océanos que (...) la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos”.

11. De este modo, los Estados Parte expresan su deseo y esperanza de establecer un orden jurídico de los mares y océanos, que constituya un orden social basado en el respeto al derecho y al que estén sujetas todas las actividades relacionadas con el medio marino. La aplicación efectiva de esta convención no está supeditada a la adopción de instrumentos internacionales complementarios o de aplicación, ya que su Parte XV establece mecanismos de solución de controversias muy elaborados, siendo sus disposiciones autosuficientes y directamente aplicables en las relaciones entre Estados. Asimismo, el citado preámbulo asigna al orden jurídico dispuesto en la convención, entre otras funciones, la de promover la protección y preservación del medio marino debiéndose adoptar medidas para limitar las acciones que lo dañen y que sean imputables a personas físicas o entidades no estatales. Y es que, ya sean responsables personas físicas, jurídicas, públicas o privadas, no cabe duda de que las acciones de todas ellas caen bajo la jurisdicción o autoridad de los Estados, incluso las acontecidas en alta mar. La protección del medio marino (y de sus costas) requiere, pues, una movilización general de los Estados y una asunción efectiva de responsabilidad. De hecho, como es sabido, la sección 9 de la Parte XII de dicho instrumento internacional está dedicada a la responsabilidad internacional de los Estados en materia de conservación del medio marino. El objetivo mismo de este apartado es incitar al ejercicio pleno de sus poderes, derechos y libertades con el fin de garantizar la protección efectiva de su propio medio natural, así como del medio ambiente. A pesar de ello, todo apunta, sobre la base de la práctica, que los Estados, en general, no son plenamente conscientes de la importancia de sus obligaciones medioambientales. Promover la protección y preservación del medio marino (incluyendo el litoral) implica necesariamente esta conciencia de responsabilidad y el deber internacional de rendir cuentas por la inacción de aquéllos, tanto en su dimensión individual como colectiva.

12. Por lo que a la protección de las zonas costeras se refiere, cabe advertir que la Constitución de los Océanos solo se refiere a éstas tangencialmente, ya que, como apuntamos, solo hace referencia a algunas entidades geográficas de la costa (las bahías, deltas y estuarios) sin ofrecer un régimen jurídico omnicompreensivo para ellas. Esto no significa, sin embargo, que las zonas costeras estén desprotegidas en la práctica. La forma en que el litoral y su realidad geográfica (escotaduras, bahías, deltas...) fueron tenidas en cuenta por los redactores de la CONVEMAR no permite concluir que tengan una importancia marginal en el marco de protección internacional establecido por esta norma. De hecho, no cabe duda que durante las negociaciones de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que dieron lugar al texto final de la citada Convención, todas las cuestiones relativas a la regulación del litoral y su protección estuvieron muy presentes. Y es que, durante el periodo de negociación fueron numerosos los Estados que ya habían introducido legislación específica sobre la materia en sus respectivos ordenamientos jurídicos²⁸. Además, durante las negociaciones de la CONVEMAR ya existía un texto internacional centrado en los humedales continentales y costeros (el Convenio Ramsar)²⁹ el cual pudo

²⁸ Piénsese, por ejemplo, en la Estados Unidos, cuya la legislación federal en materia de costas se estableció en 1972 (*Coastal Zone Management Act* de 1972 [16 U.S.C. 1453(1)]) o en Francia, cuya *Loi Littoral* del se promulgó el 3 de enero de 1986.

²⁹ Convenio relativo a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas fue adoptado en Ramsar el 2 de febrero de 1971. Entró en vigor en 1975. Dicho texto proporciona un mecanismo para asegurar la incorporación de los humedales en la agenda mundial para el desarrollo sostenible, apoyando iniciativas relacionadas con la diversidad biológica, el cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y la degradación de las tierras. La Convención define los húmedas en términos generales, distinguiendo tres categorías: humedales marinos y costeros, humedales continen-

influir en el contexto de las negociaciones. Por todo ello, puede afirmarse que la dimensión costera de la protección del medio marino era una realidad que no pasó desapercibida por las delegaciones negociadoras de aquel convenio.

13. En este orden de ideas, cabe señalar que el apartado cuatro del preámbulo de la CONVENCIÓN MAR también establece una serie de acciones en las que debe basarse el marco jurídico internacional de los mares y océanos: la “conservación de los recursos vivos” y la “protección y preservación del medio marino”. Acciones éstas que, inevitablemente mantienen entre sí una interacción conceptual y práctica, ya que “la conservación” de los recursos marinos vivos puede considerarse parte de “la protección y preservación” del medio marino³⁰, en tanto que aquéllos forman parte de este último, como así ha reconocido la *Commission sous régionale des pêches* (CSR) en su dictamen de 2 de abril de 2015³¹. Afirmación ésta que recuerda la redacción del artículo 145 de esta convención y el necesario enfoque ecosistémico que debe presidir la explotación de estos recursos.

14. Por otra parte, por lo que a la protección del medio marino se refiere, cabe señalar que la Parte XII (Protección y preservación del medio marino) de la CONVENCIÓN MAR se inicia con la Sección I (Disposiciones generales), cuyo artículo 192 reproduce a grandes rasgos el título de dicho apartado, al afirmar literalmente que «los Estados tienen la obligación de proteger y preservar el medio marino» (art. 192 de la CONVENCIÓN MAR). Cabe preguntarse, sin embargo, cuál es el contenido sustantivo y la naturaleza de esta obligación. A partir de un estudio deductivo y de una interpretación holística de dicha convención podemos afirmar que dicha obligación implica un deber de: a) prevenir los daños al medio marino, que se caracteriza por un plazo determinado y b) mantener el estado del mar actuando sobre las perturbaciones del equilibrio ecológico del medio marino. Por lo que se refiere a su naturaleza, cabe señalar que la obligación a la que hace referencia el citado artículo 192 constituye una obligación genérica de proteger, ya que dicha obligación debe ser interpretada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la CONVENCIÓN MAR (obligaciones en virtud de otros convenios sobre la protección y preservación del medio marino), el cual califica las disposiciones de la Parte XII como “principios para la protección y preservación del medio marino” y los diferencia de las “obligaciones específicas” derivadas de convenios y acuerdos específicos. De esta forma, podemos concluir que la obligación general del artículo 192 es una obligación omnicompreensiva y continuada, que no admite excepciones ni derogaciones³². Igualmente puede afirmarse que existe una conexión entre las acciones encerradas en las expresiones “protección” y “preservación del medio marino”. Conclusión a la que llegamos, no solo a partir de la redacción del mencionado preámbulo de la norma convencional y de la Parte XII, sino también, de la práctica jurisprudencial y arbitral existente en el plano internacional. Piénsese, por ejemplo, en las reflexiones del TIDM con ocasión del Arbitraje del Mar de China Meridional, el cual definió ambos términos en una síntesis magistral, afirmando que «cette «obligation générale» s'étend à la fois à la «protection» du milieu marin contre des dommages futurs et à la «préservation» au sens du maintien ou de l'amélioration de son état

tales y humedales artificiales. En virtud de este convenio las Partes asumen tres obligaciones principales: conservar y usar de manera racional todos los humedales; designar y conservar al menos un Humedal de Importancia Internacional o Sitio Ramsar y cooperar más allá de las fronteras nacionales en humedales transfronterizos, sistemas de humedales compartidos y especies compartidas. Para más información C. GARDNER/C. MAX FINLAYSON (coord.), *Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas*, Gland, Secretaría de la Convención de Ramsar sobre los Humedales, 2018, p. 12.

³⁰ Así lo ha llegado a reconocer el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) en el asunto del atún rojo del sur: *Thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon ; Australie c. Japon)*, mesures conservatoires, ordonnance du 27 août 1999, TIDM Recueil 1999, p. 295, par. 70.

³¹ *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches*, avis consultatif, 2 avril 2015, TIDM, Recueil 2015, p. 61, par. 216.

³² La obligación de preservar el medio marino no está muy clara en la Convención. En realidad, las medidas preventivas cubiertas por la diligencia debida también tienen por objeto salvaguardar la salud y la integridad del ecosistema marino. Por lo tanto, la obligación de preservar cumple una función subsidiaria en relación con la protección, porque compromete al Estado a adoptar las medidas correctoras necesarias para hacer frente a la degradación sistémica del medio marino, más allá de la respuesta a una amenaza identificada.

actual »³³. Sobre la base de las precisiones realizadas por el tribunal, podría afirmarse que la finalidad de la protección del medio marino al que hace referencia la norma es la de hacer frente a una amenaza, un acontecimiento futuro y, por lo tanto, se refiere más bien a la prevención de daños, aunque también pueda incluir medidas para su control. Por otra parte, la preservación (o conservación) se refiere al estado, situación, condición y al modo en el que se encuentra el medio marino, así como a su mantenimiento o mejora. El tribunal arbitral destaca así la temporalidad como elemento esencial para distinguir entre prevención (acontecimiento futuro) y conservación (situación actual). Asimismo, la “protección del medio marino” se refiere a la oportunidad de evitar la violación de una obligación internacional y de prevenir un acontecimiento determinado, evocando con ello la posibilidad de una eventual (y potencial) responsabilidad internacional del Estado. Por todo lo expuesto, podemos afirmar que la fórmula “medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino” contenida en el propio título artículo 194³⁴ de la CONVEMAR confirma el carácter continuado y dinámico de esta obligación de proteger.

III. La obligación de proteger y preservar el medio marino como límite al ejercicio de los derechos soberanos sobre el litoral

15. Como apuntamos, las zonas costeras y el litoral, son zonas de contacto entre diferentes ecosistemas (marino y terrestre) en las que, inevitablemente, se desarrollan actividades económicas claves para el desarrollo de los países. En este sentido, resulta manifiesta la presión a la que se ven sometidas estas zonas ante la extensión de los núcleos urbanos, la explotación agrícola o la expansión del turismo, poniendo en peligro, en ocasiones, los hábitats y recursos naturales. La norma internacional, consciente de esta realidad, busca un equilibrio entre las necesidades de los Estados (cuya satisfacción se traduce en el ejercicio de su soberanía para la explotación y de sus recursos) y la conservación y protección de la naturaleza. A esta filosofía, responde, la segunda disposición general de la Sección 1 de la Parte XII el artículo 193 de la CONVEMAR, bajo el título “derecho soberano de los Estados a explotar sus recursos naturales”. En esta disposición se establece una relación directa entre tres conceptos clave en cuanto a la preservación y protección del medio marino (y, por ende, de las costas) se refiere: el derecho soberano a explotar los recursos naturales, el medio ambiente nacional y la obligación de proteger y preservar el medio marino.

16. En virtud de esta última disposición todo Estado tiene el derecho soberano de explotar de forma exclusiva los recursos naturales de los espacios sometidos a su jurisdicción o soberanía, lo que significa que ningún tercer Estado podrá ejercer actividad alguna sin su autorización. Sin embargo, la misma disposición introduce un límite claro y taxativo al ejercicio de este derecho: el respeto al medio ambiente y la obligación de proteger y preservar el medio marino, confirmando así el carácter “general” de la obligación contenida en el artículo 192 CONVEMAR. Asimismo, el artículo 193 ofrece una nueva lectura de la obligación general de proteger, en la medida en que la interpreta como un “límite” pero no como una prohibición de explotar los recursos naturales so pretexto de evitar un impacto en el medio ambiente. Y es que, esta última interpretación sería contraria a la propia norma convencional, cuya finalidad no es otra que la de establecer un ordenamiento jurídico de los mares y océanos que, con el debido respeto a la soberanía de todos los Estados, promueva la utilización equitativa y eficiente de sus recursos. De hecho, esta idea, parece estar presente a lo largo de todo el texto convencional, como,

³³ In the matter of the South China Sea arbitration, before an Arbitral Tribunal constituted under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea, between The Republic of the Philippines and The People’s Republic of China, *op cit.*, p. 373, par. 941.

³⁴ La obligación de diligencia debida ocupa un lugar central que se desprende del contenido de este artículo de la CONVEMAR, ubicado en la primera sección de la Parte XII. Como es sabido, se trata de una obligación sustantiva, ya que la responsabilidad se evalúa en función del contenido de las medidas adoptadas. En este sentido el Estado está obligado a actuar en la medida de sus posibilidades para evitar que se produzcan o puedan agravarse daños al medio marino cuyo origen esté bajo su jurisdicción o control de que se produzcan tales sucesos. Por ello, el Estado no es responsable hasta que se haya producido el daño y queda exonerado de responsabilidad si ha adoptado las medidas necesarias, aunque éstas hayan resultado insuficientes para evitar el daño.

por ejemplo, en los artículos 2 y 56 de la CONVEMAR, en los que se advierte que la soberanía de los Estados debe ejercerse “en las condiciones previstas en las condiciones establecidas en las disposiciones de la Convención” y “de manera compatible” con las obligaciones contenidas en la misma.

17. Por último, el contenido del artículo 193 de la CONVEMAR ilustra la necesidad de conciliar los intereses económicos de los Estados, vinculados a la explotación de los recursos naturales presentes en sus respectivos territorios, así como los intereses de la comunidad internacional en materia de protección y preservación del medio marino. Esto se debe a que cualquier actividad de explotación tiene un impacto en el medio marino, empezando por la contaminación que aquella puede generar. Sencillamente, su grado de gravedad, o nocividad, varía en función de los factores que intervienen. El lenguaje imperativo utilizado en los artículos 192 y 193 (“están obligados”, “de conformidad con...”) refleja la importancia que la comunidad internacional concede a la protección y preservación del medio marino. Es por ello, por lo que parece evidente que la norma internacional busca un equilibrio entre las necesidades económicas de los Estados vinculadas a la explotación de sus recursos naturales y las exigencias de protección y preservación del medio ambiente.

18. En este orden de ideas, el párrafo 5 del artículo 207 de la CONVEMAR subraya que las leyes, reglamentos y políticas desarrolladas por los Estados deberán comprender “medidas tendentes a limitar en la medida de lo posible la evacuación del medio marino de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas, en particular sustancias no degradables”. La consecuencia inmediata de lo expuesto es el amplio marco jurídico internacional que existe en materia de la lucha contra las diferentes fuentes de contaminación del medio marino y que, sin duda, constituye un límite al ejercicio de soberanía de los Estados sobre las zonas costeras. Es precisamente, con esta finalidad, por lo que han sido adoptadas convenciones generales para evitar la contaminación por buques³⁵ y vertimiento de desechos³⁶, prevenir los accidentes o hacer frente a los desechos que puedan producirse a causa de ello³⁷, así como para controlar el uso de ciertas sustancias tóxicas y contaminantes. Piénsese, en este último caso en la Convención de Estocolmo de 2001 sobre los contaminantes orgánicos persistentes de 22 de mayo del 2001³⁸ o la Convención de Minamata sobre el Mercurio de 10 de octubre de 2013³⁹, entre otras. Es a nivel regional, sin embargo, donde cabe constatar una mayor profusión de textos internacionales relativos a la lucha contra la contaminación de origen telúrico, ya que es más fácil para los Estados aceptar obligaciones en un marco geográfico restringido que a nivel global. En este sentido, cabe recordar que la mayoría de las

³⁵ En materia de contaminación por naves, el artículo 194, párrafo 3 b) de la CONVEMAR, pide a los Estados que tomen medidas tendentes a limitar todo tipo de contaminación por naves.

³⁶ Piénsese, entre otros, el Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, hecho en Londres, Méjico D. F., Moscú y Washington, el día 29 de diciembre de 1972 (ratificado por España el 13 de julio de 1974 y publicado en BOE n.º. 269, de 10 de noviembre de 1975) y su Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996, ratificado por España el 12 de marzo de 1999 y publicado en BOE de 31 de marzo de 2006.

³⁷ Entre las que destaca, entre otras, la Convención internacional de 1973 para la prevención de la contaminación para las naves, en su forma modificada por su Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78), la cual contiene la mayor parte de reglas y normas internacionales relativas a la prevención, a la reducción y al control de la contaminación de las naves. Ratificado por España de 22 de junio de 1984. BOE n.º. 249, de 17 de octubre de 1984. En materia de contaminación por inmersión, no podemos ignorar la entrada en vigor en marzo de 2006 del Protocolo a la Convención de Londres adoptada en 1996. Éste reemplaza la Convención de Londres de 1972 sobre la inmersión de desechos. Este protocolo pone el acento sobre la cuestión de la precaución y el principio de quien contamina-paga.

³⁸ Este convenio, que entró en vigor en el 2004, requiere que las Partes tomen medidas para eliminar o reducir la producción, utilización, importación, exportación y emisión al medio ambiente de COPs e incluye disposiciones en cuanto al acceso a la información, la sensibilización y formación del público y la participación en el desarrollo de planes de aplicación. España ratificó el texto el 18 de mayo de 2004. BOE n.º. 151, de 23 de junio de 2004. Para más información sobre el convenio puede consultarse su página oficial <https://chm.pops.int/default.aspx> [consultado el 12 de junio 2023].

³⁹ El Convenio de Minamata fue adoptado en la Conferencia de Plenipotenciarios el 10 de octubre de 2013 en Kumamoto, Japón y entro en vigor en agosto de 2017. El objetivo de este tratado global es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio. Incluye disposiciones en materia de información pública, educación ambiental, fomento de la participación y fortalecimiento de capacidades. BOE n.º. 25, de 29 de enero de 2022.

convenciones regionales que se aprobaron con tal fin, fueron adoptadas en la década de los setenta en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁴⁰, el cual constituye uno de los mayores éxitos de Naciones Unidas en materia de cooperación. Un buen ejemplo del éxito de este programa fue el Convenio de Barcelona, sobre el que nos centraremos en páginas posteriores, y su Protocolo VIII a la Convención de Barcelona, relativo a la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre (1980), enmendado en 1996⁴¹.

IV. La protección de los humedales en el Mediterráneo: especial referencia a los humedales costeros

19. El cambio climático se ha convertido en una cuestión clave en nuestros días, estando la biodiversidad amenazada en todo el planeta por la extinción masiva de especies y hábitats naturales. Según datos oficiales, aproximadamente el 60% de los servicios de los ecosistemas se degradan o se utilizan de forma insostenible, como el agua dulce, el aire y la utilización de los recursos naturales⁴². En este contexto cabe subrayar la importancia de las zonas de transición ecológica, como los humedales, uno de los ecosistemas más productivos del planeta. Gracias a su capacidad de regular los ciclos de agua estos entes naturales son considerados como *los riñones de la naturaleza*, ya que regulan los procesos ecológicos de reciclaje de nutrientes y desechos que contribuyen a un ambiente sano, contribuyendo así a la protección de los ecosistemas y la regulación del clima⁴³. Asimismo, tienen un gran protagonismo en el desarrollo económico y cultural de los espacios que ocupan, ya que en su entorno se asientan poblaciones humanas, a las que proveen de recursos, constituyendo un hábitat para numerosas especies. Basándose en estos datos puede afirmarse que los humedales costeros⁴⁴, como la laguna del Mar Menor, son esenciales para la supervivencia del ecosistema de las regiones en las que se encuentran⁴⁵.

20. En el caso de la cuenca mediterránea las zonas humedales son fuente esencial de biodiversidad, ocupando aproximadamente 20 millones de hectáreas, de las cuales casi un 19% son catalogados como costeros (áreas marinas con menos de 6 metros de profundidad durante la marea baja), ya que la mayor parte de ellos se encuentran a baja altitud. Este es el caso de los deltas en las desembocaduras de ríos (como el Ródano en Francia, el Po en Italia, el Neretva en Croacia y el Nilo en Egipto), las marismas saladas o las lagunas costeras, como las existentes en el Sur de Francia (en la región del Languedoc-Roussillon) o en el levante español. No cabe duda de su importancia para mitigar el cambio climático

⁴⁰ A la luz de los resultados de la Conferencia de Estocolmo, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió establecer el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) “como punto central para las actividades relacionadas con el medio ambiente y para la coordinación en esa esfera dentro del sistema de las Naciones Unidas” (Resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972). El PNUMA inicia el Programa para los Mares Regionales en 1974. Desde entonces el Consejo de Administración del PNUMA ha apoyado repetidas veces la adopción de un enfoque regional para el control de la contaminación de los mares y la ordenación de los recursos marinos y de las zonas costeras y ha pedido que se promuevan planes de acción regional.

⁴¹ Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, hecho en Atenas el 17 de mayo de 1980, ratificado por España el 6 de junio de 1984, publicado en BOE n.º. 152 de 26 de junio de 1984. Las enmiendas a este Protocolo, adoptadas en Siracusa el 7 de marzo de 1996, fueron aceptadas por España el 17 de marzo de 1999 y publicadas en el BOE n.º. 121 de 19 de mayo de 2008 y BOE n.º. 223 de 26 de septiembre de 2009. Para más información véase <https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/TratadosInternacionales/Paginas/Mar-Mediterraneo.aspx> [consultado el 12 de junio 2023].

⁴² 7 *Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Region. European Commission, Brussels, 3rd may 2011 COM(2011) 244 final*, p. 1.

⁴³ A. DEL RÍO MURILLO, “¿Por qué son importantes los humedales?”, *Manuales de Desarrollo Sostenible. Recuperación de Zonas húmedas*, Madrid, Fundación Banco Santander, 2012, p. 6.

⁴⁴ La definición de humedal la encontramos en el artículo 1 del Convenio Ramsar de 1971, sobre la conservación y el uso adecuado de los humedales y sus recursos, en virtud del cual se entiendo como tal las zonas de marismas, pantanales, turberas o acuíferos, ya sean naturales o artificiales, permanentes o temporales, con agua estática o corriente, dulce, salobre o salada, incluyendo zonas de aguas marinas cuya profundidad con marea baja no exceda los seis metros.

⁴⁵ D. RUSSI, P. TEN BRINK, A. FARMER, T. BADURA, D. Coates et al., *The economics of ecosystems and biodiversity for water and wetlands*. London and Brussels, Gland, Ramsar Secretariat, 2013.

y la conservación del medio ambiente en mares semicerrados (como el Mediterráneo), ya que no solo contribuyen a esponjar las inundaciones y tormentas costeras, sino que, además, representan un refugio para las aves durante sus rutas migratorias⁴⁶.

21. A pesar del papel decisivo que éstos juegan para la preservación del medio marino costero, al día de hoy sufren graves alteraciones causadas por la elevación del nivel del mar y las acciones antrópicas (agricultura, turismo, urbanización...). Por esta razón, a pesar de los compromisos adquiridos por los Estados para su conservación y protección, la realidad es que los humedales están desapareciendo a gran velocidad, quedando amenazada gravemente la biodiversidad de sus ecosistemas. En el caso del Mediterráneo, esta realidad es aún más acuciante: según informe de expertos, la ‘huella ecológica’ humana es casi el doble que la media mundial y ejerce una presión especialmente elevada sobre los recursos hídricos⁴⁷.

22. Prueba del gran interés que, tradicionalmente, estos entes naturales han despertado a nivel internacional es el amplio marco jurídico de protección multinivel que existe en nuestros días. A nivel global son numerosas las convenciones que, de forma directa o indirecta, concilian el compromiso de los Estados para su conservación y protección. De hecho, como vimos, la obligación general de proteger contenida en la CONVEMAR exige a los Estados hacer frente a todos los riesgos que puedan afectar el medio marino, incluyendo los de origen humano. Por ello, los Estados deben responder a su obligación de preservar el medio marino proclamando, por ejemplo, zonas marinas protegidas o adoptando medidas para la protección de especies amenazadas. De hecho, el artículo 145 de la CONVEMAR es claro cuando afirma que “toda perturbación del equilibrio ecológico requerirá medidas correctoras adecuadas”. Por ello, cuando la prevención del daño ya no es posible, porque la degradación del medio marino ya ha tenido lugar, sigue siendo obligación de los Estados el evitar que el proceso de degradación continúe. Este compromiso de protección no se agota, sin embargo, en la regulación contenida en la Convención de Montego Bay, sino que también es exigible, con otros matices y finalidades por otros instrumentos internacionales de orden internacional, entre los que cabe mencionar el ya citado Convenio Ramsar⁴⁸, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992⁴⁹ (CDB), los Convenios sobre el Agua de la ONU (Helsinki de 1992⁵⁰, Nueva York de 1997⁵¹), la Convención del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972⁵² o el Programa Hombre y Biosfera (MAB)⁵³ con la Red Mundial de Reservas de la Biosfera⁵⁴.

⁴⁶ Información obtenida de B. SHIPMAN y Ž. RAJKOVIĆ (COORD), *La Gobernanza de los Humedales en las Costas Mediterráneas – Un Manual*, Split, PAP/RAC, 2019.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁴⁸ Esta convención propone un uso “uso racional” de los humedales, suponiendo un mecanismo para asegurar la incorporación de los humedales en la agenda mundial para el desarrollo sostenible. En virtud del mismo, los Estados parte deben designar humedales para ser incluidos en una Lista de Humedales de Importancia Internacional, pudiendo incorporar en el caso de los humedales costeros, zonas ribereñas y costeras adyacentes a los humedales, así como islas o cuerpos de agua marina de más de seis metros de profundidad que estén dentro de esos humedales, especialmente allí donde éstos tengan importancia como hábitat para aves acuáticas. Según el artículo 3 del Convenio las Partes Firmantes deberán tomar las acciones apropiadas para promover la conservación y el uso adecuado de los humedales en su territorio.

⁴⁹ Este convenio fue negociado bajo el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y quedó abierto a la firma en la “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993 y constituye un tratado internacional casi universal, ya que cuenta con más de 196 Partes. La Unión Europea, España y el resto de Estados Miembros son del Convenio. España lo firmó el 13 de junio de 1992 y lo ratificó el 21 de diciembre de 1993. Para más información puede consultarse la página web del convenio <https://www.cbd.int/> [consultado el 12 de junio 2023].

⁵⁰ Convenio de Helsinki: prevención de la contaminación en cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales de 17 de marzo de 1992, entró en vigor el 6 de octubre de 1996. Ratificado por España el 23 de julio de 1997. BOE nº. 81, de 4 de abril de 2000.

⁵¹ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 21 de mayo de 1997, en vigor desde el 17 de agosto del 2014. Ratificado por España el 8 de junio del 2009. BOE nº. 161, de 3 de julio de 2014.

⁵² Convención del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 23 de noviembre de 1972. Entrada en vigor: de forma general el 17 de diciembre de 1975 y para España el 4 de agosto de 1982. Ratificado por España el 18 de marzo de 1982. BOE nº. 156, de 1 de julio de 1982.

⁵³ Para más información véase <https://whc.unesco.org/es/list/> [consultado el 12 de junio 2023].

⁵⁴ Para más información véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/06/la-red-mundial-de-reservas-de-la-biosfera-de-la-unesco-anade-20-nuevos-lugares/> [consultado el 12 de junio 2023].

23. Podría afirmarse en líneas generales que estos textos internacionales refuerzan la obligación de proteger y preservar los humedales costeros que, como ya vimos, forman parte del medio marino. Obligación ésta que también se desarrolla en la práctica a través de convenios regionales que, de forma más concreta amplían los compromisos contraídos por los Estados en determinados ámbitos, propiciando un marco geopolítico eficaz para la cooperación técnica y científica. De hecho, estas iniciativas regionales constituyen una respuesta a las recomendaciones contenidas en el capítulo 17 de la Agenda 21 de Río⁵⁵ y por la que se animan a los Estados a crear herramientas jurídicas (como el establecimiento de zonas marinas protegidas) para la protección de la biodiversidad marina y su evaluación⁵⁶.

24. Un buen ejemplo de lo expuesto, lo constituye la región del Mediterráneo, cuyo litoral se encuentra protegido (al menos formalmente) por las disposiciones contenidas por importante número de convenios regionales, entre los que destacan, el Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación⁵⁷ con sus diferentes protocolos (Protocolo GIZC⁵⁸, Protocolo LBS⁵⁹, Protocolo Offshore⁶⁰, Protocolo “Hazardous wastes”⁶¹ o Protocolo ZEPIM⁶² y sus enmiendas⁶³),

⁵⁵ El Capítulo 17 de la Agenda 21 de Río, está lleva por título “La protección de los Océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos”. Puede consultarse en la página <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm> [consultado el 12 de junio 2023].

⁵⁶ CH. LEFEBVRE, “Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer”, [VertigO] La revue électronique en sciences de l’environnement, n.º 8, octubre 2010, pp. 1-6.

⁵⁷ Bajo los auspicios del PNUMA/ Plan de Acción para la protección y el desarrollo de la cuenca del Mediterráneo (PAM) se adoptó en 1976 se adoptó el denominado Convenio de Barcelona, que se revisaría dos décadas más tarde para incorporar los conceptos clave adoptados en la Conferencia de Río de 1992. Así, en 1995 adoptaría una nueva denominación, el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo, el cual, junto con sus Protocolos constituyen un marco jurídico multilateral sofisticado y sin parangón para la protección de los ecosistemas marinos y costeros de la región y el uso sostenible de sus recursos. Dicho Convenio de Barcelona fue ratificado por España el 17 de diciembre de 1976 (BOE n.º. 44 de 21 de febrero de 1978), así como sus enmiendas, que lo fueron el 17 de febrero de 1999 (BOE n.º. 173 de 19 de julio de 2004).

⁵⁸ Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, hecho en Madrid el 21 de enero de 2008. De conformidad con este protocolo, las Partes se comprometen a establecer un marco común para la gestión integrada de las zonas costeras del mar Mediterráneo y adoptarán las medidas necesarias para reforzar la cooperación regional con ese fin. Ratificado por España el 21 de enero del 2008. BOE n.º. 70, de 23 de marzo de 2011.

⁵⁹ Véase nota 41.

⁶⁰ Protocolo relativo a la protección del Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental y del fondo del mar y su subsuelo, hecho en Madrid el 14 de octubre de 1994) (“Protocolo Offshore”). Firmado por España el 14 de octubre de 1994, pero no ratificado hasta el momento, a pesar de haber entrado en vigor desde 24 de marzo de 2011.

⁶¹ Protocolo sobre la prevención de la contaminación del mar Mediterráneo por movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. Firmado por España el 1 de octubre de 1996, pero sin ratificación, a pesar de estar en vigor desde el 18 de enero de 2008. Para más información véase Para más información véase *Ibidem*.

⁶² Protocolo sobre zonas especialmente protegidas del Mediterráneo, hecho en Ginebra el 3 de abril de 1982, ratificado por España el 22 de diciembre de 1987 y publicado en BOE el 11 de enero de 1988. Este Protocolo quedó sustituido por el Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, hecho en Barcelona, 10 de junio de 1995 y anexos al Protocolo, adoptados en Mónaco el 24 de noviembre de 1996. Ratificado por España el 23 de diciembre de 1998 y publicado en BOE n.º. 302 el 18 de diciembre de 1999. Este protocolo se ha convertido en la herramienta principal para implementar el CDB en la región del Mediterráneo. Prevé tres elementos principales para poder asegurar la salvaguarda de la biodiversidad en el Mediterráneo: en primer lugar, la creación, protección y gestión de las Áreas Especialmente Protegidas; en segundo lugar, la confección de una lista de Áreas de Especial Protección de Importancia Mediterránea y, en tercer lugar, la protección y conservación de especies. Para más información véase *Ibidem*.

⁶³ Enmiendas a las listas de los Anexos II y III del Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, adoptadas en Marrakech el 5 de noviembre de 2009 (aceptadas por España el 4 de febrero de 2011), enmiendas de los Anexos II y III del Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, adoptadas en París el 10 de febrero de 2012 y enmiendas a los Anexos II y III del Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, adoptadas en Estambul el 6 de diciembre de 2013. Todas ellas aceptadas por España y publicadas en BOE n.º. 24 de febrero 2011, BOE n.º. 95 de 21 abril 2011, BOE n.º. 98 de 23 de abril de 2014, BOE n.º. 160 de 2 de julio de 2014, BOE n.º. 100 de 27 de abril de 2015, BOE n.º. 221 de 15 de septiembre de 2015 y BOE n.º. 221 y 263 de 3 de noviembre de 2015. Las enmiendas al Anexo II del Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, adoptadas en Tirana el 20 de diciembre de 2017 no han sido aún aceptadas por España. Para más información véase *Ibidem*.

el Convenio de Argel de 1968⁶⁴, el Convenio de Berna de 1979⁶⁵ o el Convenio sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS o Convenio de Bonn⁶⁶) con su acuerdo más destacado, el relativo a la conservación de aves acuáticas migratorias de África y de Eurasia (AEWA)⁶⁷.

25. En el caso de los Estados europeos de la cuenca mediterránea, los humedales costeros se benefician además del marco jurídico de protección y conservación diseñado en Unión Europea en la materia y que viene conformado, entre otras disposiciones, por la Directiva sobre Inundaciones⁶⁸, la Directiva marco sobre la Estrategia Marina, la Directiva Marco del Agua⁶⁹ o las Directivas sobre Hábitats⁷⁰ y relativa a la conservación de Aves silvestres⁷¹, por las que se establece, entre otras obligaciones, la de identificar, designar y salvaguardar zonas para la protección y conservación de aves y de hábitats naturales.

V. El primer ecosistema protegido con personalidad jurídica en España: estudio del caso

26. El Mar Menor es un espacio de gran importancia ecológica, que alberga una rica diversidad de especies⁷², circunstancia ésta que justifica el especial interés de las autoridades españolas por su protección, implementando en el ordenamiento jurídico español todos las herramientas jurídicas y mecanismos de protección que proporcionan los instrumentos internacionales ratificados por España. Sirva como ejemplo, entre otros, el Convenio Ramsar, en virtud del cual los Estados se comprometen a realizar un “uso racional” de los humedales y prestar una especial atención a su protección mediante la inclusión en una Lista internacional creada para tal efecto (Listar Ramsar o la Lista de Humedales de Importancia Internacional)⁷³, de aquéllos de mayor valor medioambiental. Siendo éste el principal instrumento internacional para la protección de estos ecosistemas, España lo ratificó en 1982⁷⁴, así como su

⁶⁴ Convenio Africano sobre la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales de 15 de septiembre de 1968. Ratificado por España 12 de marzo de 1999. BOE nº. 296, de 11 de diciembre de 2001.

⁶⁵ Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979, entró en vigor de forma general el 01 de junio de 1982. Ratificado por España el 13 de mayo de 1986. BOE nº. 235, de 1 de octubre de 1986.

⁶⁶ Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, hecho en Bonn el 23 de junio de 1979. Ratificación por instrumento de 22 de enero de 1985. BOE nº. 259, de 29 de octubre de 1985.

⁶⁷ Acuerdo sobre la conservación de aves acuáticas migratorias de África y de Eurasia. Ratificado por España por instrumento de 12 de marzo de 1999. BOE nº. 296, de 11 de diciembre de 2001.

⁶⁸ Directiva 2007/60 de evaluación y gestión de los riesgos de inundación. DOCE L 288/27, de 6 de noviembre de 2007.

⁶⁹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. DOCE L327/1, de 22 de diciembre de 2000.

⁷⁰ 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. Hábitats Anexos y posteriores modificaciones (Directiva 97/62/CE) DOCE L 305, de 8 de noviembre de 1997.

⁷¹ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. DOUE L 20/7, de 26 de enero de 2010.

⁷² El Mar Menor alberga una rica biodiversidad de especies marinas y terrestres. Algunas son de enorme importancia biológica por ser endémicas o estar en peligro de extinción. Entre las aves encontramos la gaviota de Audouin, y los charrancitos comunes. Entre las especies vegetales más reseñables destacamos el chumberillo de lobo y la zanahoria marítima. De las especies presentes en el medio submarino, destacamos el fartet, un pequeño pez exclusivo del mediterráneo español y en serio peligro de extinción y el caballito de mar, que está en peligro crítico dentro de la laguna. Otra especie de importancia biológica por su escasez es la nacra, un molusco bivalvo de gran tamaño. Entre las especies vegetales a destacar encontramos la seba, una planta subacuática. Para ampliar información puede consultarse la página Canal Mar Menor, creada por el Gobierno de Murcia, para más información véase <https://canalmarmenor.carm.es/comunicacion/recursos-de-difusion/> [consultado el 12 de junio 2023].

⁷³ El “uso racional” es el núcleo de la Convención y se aplica a todos los humedales. Se define como “el mantenimiento de las características ecológicas [de un humedal], logrado mediante la aplicación de enfoques por ecosistemas, en el contexto del desarrollo sostenible”. Las Partes Contratantes promueven su uso racional a través de las políticas y de las legislaciones nacionales; los inventarios, el seguimiento y la investigación; la formación, la educación y la sensibilización del público; y los planes integrados de manejo de los sitios.

⁷⁴ Instrumento de Adhesión de España al Convenio de Ramsar de 18 de marzo de 1982, BOE nº. 199 de 20 de agosto de 1982. Para más información sobre los humedales Ramsar en España véase D. SERRANO GINÉ, “Los humedales Ramsar en España. Reflexiones a propósito de su trigésimo aniversario”, *Investigaciones Geográficas*, nº. 57, 2012, pp. 129-148.

protocolo⁷⁵, incluyendo en la Lista Ramsar varios humedales de gran interés ecológico, como el parque natural de Doñana, las Tablas de Daimiel o la laguna costera del Mar Menor⁷⁶. Adoptando, a partir de entonces numerosas disposiciones para procurar su protección y conservación⁷⁷, entre la que destaca la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁷⁸.

27. En este orden de ideas, los compromisos asumidos internacionalmente por España para la protección de los humedales y su litoral costero, se han traducido, como ya apuntamos, en la puesta en marcha de varias figuras de protección ambiental en el ordenamiento jurídico español al objeto de proteger la laguna costera del Mar Menor. De este modo, ésta ha sido catalogada como Área de Protección de Fauna Silvestre⁷⁹, Lugar de Importancia Comunitaria (LIC)⁸⁰ y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Red Natura 2000⁸¹, así como Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM). En este último caso cabe recordar, que España forma parte del Protocolo al Convenio de Barcelona sobre Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo⁸², en virtud del cual los Estados deben proteger con la designación de estas zonas los lugares que puedan desempeñar una función importante en la conservación de la diversidad biológica de la región, así como aquéllos que contengan ecosistemas típicos o que tengan un interés especial desde el punto de vista científico, estético o cultural. Con la designación de todas estas figuras jurídicas (áreas, zonas, lista...) las autoridades españolas (nacionales y autonómicas) han pretendido sentar las bases para la conservación de los ecosistemas costeros y marinos del Mar Menor, al objeto de garantizar su viabilidad a largo plazo y mantener su diversidad biológica⁸³. Pretensión que, sin embargo, no tenido éxito en la práctica.

28. Y es que, en contraste con el amplio arsenal jurídico con la que el legislador ha querido proteger este el mar Menor, puede afirmarse que su ecosistema se encuentra muy degradado al día de hoy. Su práctica destrucción se ha debido al creciente impacto de las actividades económicas desarrolladas en la zona desde los años sesenta y, en concreto, a la convergencia de varios fenómenos, como la urbanización descontrolada y la intensificación de las actividades agrícolas responsables de la alteración y contaminación de su ecosistema por el aporte de nitratos, pesticidas y fertilizantes. Esta situación de deterioro irreversible lejos de ser una hipótesis, es reconocida expresamente por el legislador español, como podemos constatar en el preámbulo de la Ley 19/2022 donde se afirma expresamente que “el conjunto de todos sus componentes (su biodiversidad, su sistema hidrogeológico, el fondo lagunar, los humedales litorales...) ha venido sufriendo una serie de presiones derivadas de la intensificación de los

⁷⁵ Protocolo de enmienda del Convenio ratificado por Instrumento de 19 de mayo de 1987, BOE nº. 167 de 14 de julio de 1987, (ratificación de la enmienda del Convenio de Ramsar por el Protocolo de París).

⁷⁶ Véase Resolución de 4 de noviembre de 1994 de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 1994, por el que se autoriza la inclusión de los embalses de Cordobilla y Malpasillo, albufera de Adra, ría del Eo, Mar Menor, marismas de Santoña y marjal de Pego-Oliva, en la lista del Convenio Ramsar, relativo a Humedales de importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar, 2 de febrero 1971), publicado en BOE nº. 272 de 15 de noviembre de 1994.

⁷⁷ A nivel estatal han sido varias las disposiciones que, de forma específica, se han aprobado para su protección como, por ejemplo, el Real Decreto nº. 581/2001, 1 junio 2001 por el que en se prohíbe la tenencia y el uso de municiones que contengan plomo para el ejercicio de la caza y el tiro deportivo, o el Real Decreto nº. 435/2004 de 12 marzo 2004, por el que se regula el inventario nacional de zonas húmedas.

⁷⁸ BOE nº. 299, de 14 de diciembre del 2007.

⁷⁹ Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial de la región de Murcia. BORM nº. 102, 4 de mayo de 1995.

⁸⁰ Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 28 de julio de 2000 (ES6200030). BORM nº. 181, de 5 de agosto de 2000. Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006 por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea. DOUE nº. 259, de 21 de septiembre de 2006.

⁸¹ En aplicación de la Directiva de Aves (79/409/CEE) y la Directiva Hábitats (92/43/CEE) traspuesta al ordenamiento jurídico español por el RD 1997/45 del Región de Murcia, aprobado por la Resolución de 8 de mayo de 2001. BORM nº. 114 de 18 de mayo de 2001.

⁸² Véase nota 62. Para un interesante estudio sobre este tema véase D.V. GARCÍA CÁCERES, *Perspectiva jurídica internacional para la conservación de las áreas marinas protegidas del Mar Mediterráneo en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

⁸³ Para más información, puede consultarse la página creada sobre el Mar Menor por la región de Murcia <https://canalmar-menor.carm.es/el-mar-menor/sobre-el-mar-menor/> [consultado el 12 de junio 2023].

usos que, desde la década de los años 60 del siglo XX, se han venido desarrollando”⁸⁴. Circunstancia ésta que manifiesta, como también se reconoce en el preámbulo de la ley⁸⁵, un cierto fracaso en la aplicación de las herramientas de protección medioambiental y la necesidad de implementar un nuevo modelo político-jurídico de protección.

VI. Efectos del reconocimiento de personalidad jurídica al ente natural: estudio de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre

29. El Diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia define la persona como la “institución dotada de personalidad propia e independiente y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, creada por las leyes o conforme a lo establecido en ellas”⁸⁶. Por tanto, partiendo de este concepto puede afirmarse que la personalidad jurídica consiste en la capacidad para ser tanto sujeto activo de derechos (con la posibilidad de disfrutarlos y de ejercerlos) como sujeto pasivo, con sus consiguientes obligaciones. En el caso de las personas físicas, éstas adquieren su personalidad jurídica tras el nacimiento a través de un documento oficial que así lo determina (acta de nacimiento) redactado por el funcionario competente. La pierden, sin embargo, tras su fallecimiento (que se certifica médicamente y se comunica a las autoridades) o tras una resolución judicial en caso de desaparición o ausencia de más de diez años. Por lo que respecta a las personas no físicas (como es el caso de las personas jurídicas), adquieren su capacidad jurídica tras su nacimiento legal, con la consiguiente inscripción en los registros habilitados para tal fin (registro mercantil, de asociaciones...) y la pierden tras su extinción o disolución.

30. A pesar de que, desde la técnica jurídica del derecho, es posible reconocer personalidad jurídica a un ente natural, las experiencias de “personificación” o “subjetivación” de los entes naturales son todavía escasas en el derecho comparado. Y es que, todavía existe una clara hegemonía de la visión antropocéntrica del derecho, lo que explica una considerable reticencia de los operadores jurídicos estatales a aceptar estos nuevos modelos de protección. Hay quien considera que no es viable los reconocimientos derechos a la naturaleza, partiendo del argumento de que todo sujeto con personalidad jurídica también debe ser portador de obligaciones. Argumento éste que rechazamos sobre la base de un claro precedente, el estatus jurídico del menor. Piénsese, en este sentido, que los menores de edad, son representados por sus progenitores y/o tutores, no son titulares de obligaciones positivas, sino de una obligación general de no hacer daño. En este sentido, también hay quien se opone a la subjetivación de los entes naturales partiendo de la idea de que la personalidad jurídica es una fórmula pensada y concebida para el ser humano, concebida según el modelo de la persona física. Planteamiento éste que rechazamos sobre la base misma del reconocimiento de derechos a entidades jurídicas. Y es que, con el reconocimiento de derechos a una asociación o empresa se pretende dotar de un medio propio para expresar su voluntad, al margen de las personas físicas que lo componen. En cualquier caso, y más allá de los argumentos contrarios a la subjetivación de los entes naturales, lo que parece estar fuera de duda es que, incluso los detractores de este modelo, no se oponen a la protección del ente en sí, sino al hecho de que estas entidades se puedan beneficiar de una técnica que, tradicionalmente, ha respondido a una la visión antropocéntrica del derecho.

31. El propio preámbulo de la ley, que nace a partir de un instrumento excepcional de producción normativa como es el de la iniciativa popular⁸⁷, denuncia la ineficacia de los mecanismos tradi-

⁸⁴ Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor, 13 de febrero de 2017; <https://canalmarmenor.carm.es/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Integral-sobre-el-estado-ecol%C3%B3gico-del-Mar-Menor.pdf> [consultado el 12 de junio 2023].

⁸⁵ En el propio preámbulo de la Ley se reconoce “(...) 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”.

⁸⁶ Puede consultarse esta voz en línea en <https://dpej.rae.es/lema/persona-jur%C3%ADdica> [consultado el 12 de junio 2023].

⁸⁷ Tras varios episodios de mortandad masiva de peces en el Mar Menor, asociaciones de vecinos, organizaciones ecologistas, colectivos profesionales y fundaciones culturales se movilizaron para exigir la adopción de medidas de restauración y conservación de la laguna. De esta forma, se puso en marcha una iniciativa legislativa popular, un mecanismo de democracia

cionales para dar respuesta a los efectos del cambio climático y el deterioro de los ecosistemas, justificando con ello la adopción de un nuevo modelo de protección en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España⁸⁸. El objetivo perseguido con esta nueva fórmula es el de reforzar la protección de la laguna del Mar menor mediante su subjetivación jurídica; es decir, reconociéndole personalidad jurídica y dotándola de derechos propios basados en el valor ecológico intrínseco del ecosistema. En definitiva, con esta ley se pretende una gobernanza autónoma del ecosistema protegido, superando así la consideración del ente natural como objeto para elevarlo a la consideración de sujeto de derecho. De esta forma, en el artículo 2 de la citada ley, el legislador español afirma que

“1. Se reconoce al Mar Menor y su cuenca los derechos a la protección, conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración, a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños. Se le reconoce también el derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente, que incluirá todas las características naturales del agua, las comunidades de organismos, el suelo y los subsistemas terrestres y acuáticos que forman parte de la laguna del Mar Menor y su cuenca.”

32. Más concretamente, la ley especifica el contenido de estos derechos, que se corresponden principalmente con obligaciones que incumben a la sociedad o a la colectividad. Así, en esencia, se le reconoce: a) el derecho a existir, lo que implica el necesario respeto para preservar la capacidad de regulación del ecosistema frente a las presiones ejercidas sobre la cuenca hidrográfica; b) el derecho a su protección, lo que supone limitar, impedir o prohibir las actividades que supongan un riesgo para el ecosistema o puedan perjudicarlo; c) el derecho a la conservación, lo que exige la adopción de medidas para conservar las especies y los hábitats terrestres y acuáticos, así como la gestión de los espacios naturales protegidos y, por último, d) el derecho a la restauración, el cual requiere por parte de la administración pública la adopción de acciones correctoras con el fin de restablecer la dinámica natural y la resiliencia del ecosistema, así como sus servicios ecosistémicos. Estos derechos corresponden a una serie de valores propios del ecosistema, que deben ser protegidos por el hombre y la comunidad que lo habita. Por lo tanto, van acompañados de una serie de obligaciones de “conservación, mantenimiento y restauración” de las que son responsables las autoridades gubernamentales en todos sus niveles (estatal, autonómica, provincial y municipal), así como los residentes locales. La “comunidad” concebida en sentido amplio, tiene pues el deber moral de mantener y cuidar el ecosistema. Afirmación ésta que plantea otra cuestión: la de si los derechos reconocidos por la ley se corresponden con protecciones legales ya existentes. Basta con profundizar en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas⁸⁹, en particular su artículo 92 y siguientes, para convencerse de que así es. La novedad introducida por la nueva ley, por lo tanto, no es el contenido material de estos derechos, sino su titularidad y los mecanismos que diseña para su protección.

33. La consecuencia directa del nuevo sistema es el hecho de que el cumplimiento de estos derechos podrá ser exigido ante la Administración o los tribunales de forma amplia. De manera que cualquier infracción cometida, ya sea por parte de una autoridad pública, entidad privada, persona física o jurídica, podrá dar lugar a una responsabilidad penal, civil, medioambiental y administrativa. En este sentido, una de las principales novedades introducidas por la ley es la amplia legitimación que se reconoce para emprender acciones, pudiendo ser calificada de *actio popularis*⁹⁰. Y es que, de conformidad con el artículo 6 de la nueva ley cualquier persona física o jurídica estará legitimada para defender el ecosistema protegido, haciendo valer ley, así como las disposiciones que la desarrollen, ante los tribunales o admi-

participativa que permite a los ciudadanos presentar un proyecto de ley al Parlamento si recogen más de medio millón de firmas a favor. La iniciativa obtuvo más de 615.000 firmas a favor del reconocimiento de los derechos del Mar Menor. El 5 de abril de 2022, casi todos los diputados del Congreso español votaron a favor de una ley que reconoce la personalidad jurídica de la laguna, confirmando el Senado esta decisión.

⁸⁸ Preámbulo de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre de 2022, véase nota 1.

⁸⁹ BOE n.º. 176, de 24 de julio de 2001.

⁹⁰ Para más información sobre esta institución y su fundamento véase A.F.D. BUJAN, “La *actio popularis* romana como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE”, Revista Aranzadi Doctrinal, n.º. 6, 2020, pp. 17-60.

nistración pública. De esta forma, se permite una amplia legitimación activa: la acción pública (que por error la ley denomina “acción judicial”) podrá ser ejercitada por la sociedad civil como parte interesada. La persona que ejercite estos derechos y cuya acción prospere tendrá asimismo derecho a recuperar todos los gastos ocasionados por el litigio.

34. Este instrumento de defensa, la *actio popularis* no supone una novedad. De hecho, apareció por primera vez a principios del siglo XIX en el sistema jurídico español y figura expresamente en el artículo 125 de la Constitución española⁹¹, siendo, como señala el Tribunal Supremo, una manifestación del principio democrático, entendida como un “medio funcional para garantizar la participación de los ciudadanos en el proceso judicial”⁹². De esta forma, podría decirse que el esquema de defensa planteado por la nueva ley responde a los tres elementos de lo que se conoce como “bien común”: la existencia de un recurso, una comunidad y un conjunto de derechos⁹³. Sin embargo, a pesar de la virtualidad de la norma y la buena voluntad del legislador, no podemos dejar de reconocer que la redacción de algunos de sus artículos (en particular los relativos a derechos) adolece de una gran vaguedad e imprecisión. Y es que, decir que la laguna del mar Menor tiene “derecho a existir y a evolucionar naturalmente” y que este derecho “significa el respeto a la ley ecológica” supone una grave impresión jurídica que afecta a su eventual defensa y que podría vulnerar el principio de seguridad jurídica, exigido en todo Estado de Derecho. De hecho, esta fue una de las razones por las que en EEUU fue anulada una ley (*Lake Erie Bill of Rights* de 2012) por la que se reconocía personalidad jurídica a un ente natural. En este caso el Tribunal del Distrito de Ohio (*Northern District of Ohio Western Division*) dictó una sentencia el 27 de febrero del 2020⁹⁴, declarando la inconstitucional de la citada ley por vulnerar la decimocuarta enmienda de la Constitución de los EEUU, que protege el derecho al *due process*. El tribunal argumentó que un componente de este derecho es “la claridad de la Ley” y que la imprecisión de redacción legal impedía concretar qué tipo de conductas suponían la violación de los derechos del lago Eri, al que se le habían reconocido derechos⁹⁵.

35. Ahora bien, en la medida en que el ente natural tiene personalidad jurídica, precisa de órganos que tutelen sus derechos y velen por sus intereses. El legislador no ha sido ajeno a esta situación. Por ello, ha creado tres órganos llamados ejercer su tutela: el Comité de representantes (órgano administrativo), el Comité científico (órgano técnico compuesto por los expertos⁹⁶) y la Comisión de Seguimiento (órgano plural con presencia de sociedad civil⁹⁷ y que se presenta como el “guardián” del ecosistema). A estos órganos “comunitarios” se le encomienda la tutela del Mar Menor, así como su representación y gobernanza. El primero de ellos (Comité de representantes) compuesto por trece miembros (tres de la Administración General del Estado, tres de la Comunidad Autónoma y siete ciudadanos, entre los que se encuentran profesores universitarios y abogados especialistas en Derecho Ambiental) propone medidas para la protección, conservación, mantenimiento y restauración de la laguna. Vela por el respeto de sus derechos, basándose en la información facilitada por los otros dos órganos. El segundo (el Comité de Seguimiento) está compuesto por 17 miembros (ocho representantes de municipios limítrofes, designados por sus respectivos ayuntamientos, nueve representantes de empresas, sindicatos, asociaciones de vecinos, pesca, agricultura, ganadería, protección del medio ambiente, igualdad de género y juventud) y

⁹¹ Art. 125 de la Constitución española: “Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”. BOE n.º 311, de 29 de diciembre de 1978.

⁹² STS de 17 de diciembre de 2007 [RJ 2007\884].

⁹³ E. OSTROM, *The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁹⁴ *Drewes Farns P’Ship v. City of Toledo* (n.º 3:19 CV 434, 2020 WL 966628).

⁹⁵ A. GARCÍA ENTERRÍA & B. LOZANO CUTANA, “La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico»”, *Diario La Ley*, 25 octubre 2022, en <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2022/11/04/la-declaracion-del-mar-menor-y-su-cuenca-como-persona-juridica-un-embrollo-juridico> [consultado el 12 de junio 2023].

⁹⁶ Propuestos por las Universidades de Murcia, Alicante, el Instituto Oceanográfico de Murcia, por la Sociedad ibérica de ecología y por el Consejo Superior de Investigación Científica.

⁹⁷ Para un reciente estudio sobre la participación de la sociedad civil en el control de las normas multilaterales véase V.L. GUTIÉRREZ CASTILLO, “La « société civil » et le controle de l’application des normes multilaterales”, *Le droit international multilateral. Colloque de Perpignan, Société Française pour le Droit International*, Editions A. Pedone, Paris, 2023, pp. 205-225.

tiene como objetivo principal la vigilancia y control del cumplimiento de los derechos de la laguna, así como informar periódicamente sobre el cumplimiento de la ley. Para alcanzar este objetivo este órgano se apoyará en los indicadores definidos por el Consejo Científico, que servirán para analizar el estado ecológico del Mar Menor. Este último está formado por científicos independientes y expertos especializados en el estudio del Mar Menor, propuestos por instituciones profesionales y científicas como las universidades de Murcia y Alicante, el Instituto Español de Oceanografía (Centro Oceanográfico de Murcia), la Sociedad Ibérica de Ecología y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Entre sus funciones estará la de asesorar a las anteriores entidades y establecer indicadores sobre el estado ecológico del ecosistema. El objetivo será identificar los riesgos medioambientales existentes y proponer las medidas de restauración que considere adecuadas⁹⁸.

36. Para el desarrollo de esta ley y, en concreto, para impulsar la puesta en marcha de los órganos de representación, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico del Gobierno central ha elaborado un proyecto de Real Decreto de desarrollo⁹⁹ que aún se encuentra en trámite. Según el texto del proyecto la citada disposición se fundamenta en la Disposición final primera de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre para el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca, así como en la regla 23 del artículo 149.1 23. de la Constitución Española, que atribuye al estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. En su articulado se desarrollan las competencias y funciones referidas en la citada ley.

VII. Fundamentos jurídicos del nuevo modelo político-jurídico de protección en España: análisis crítico a partir del derecho interno y el derecho comparado

37. Con la aprobación de la nueva Ley se ha querido dar un salto cualitativo, adoptando un modelo de protección. Esta “vanguardia jurídica internacional”, como califica el legislador español la nueva fórmula, encuentra su fundamento no solo en los compromisos internacionales adquiridos por España en la materia, sino también en la interpretación ecocéntrica del derecho que, jurisprudencialmente, han ido adoptando tribunales de diferentes tradiciones jurídicas a las que se ha sumado el Tribunal Supremo¹⁰⁰.

38. En primer lugar y por lo que a los compromisos internacionales asumidos por España se refiere, el preámbulo de la Ley hace mención expresa al Acuerdo de París de 2015¹⁰¹, instrumento internacional del que España es parte y a través del cual los Estados se comprometen a

“(...) mantener y promover la cooperación regional e internacional con el fin de movilizar una acción más vigorosa y ambiciosa para hacer frente al clima, por todas las Partes y por los interesados que no son Partes, incluidos la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras, las ciudades y otras autoridades subnacionales, las comunidades locales y los pueblos indígenas(...)”.

⁹⁸ Para más información véase H. DELZANGLES, “La reconnaissance, en Espagne, de la personnalité juridique et de droits à la « mar menor ». Une contribution à la réflexion sur les « biens communs environnementaux »?”, *Revue juridique de l’environnement*, n.º 2, 2023, pp. 173-182.

⁹⁹ Véase el proyecto de Real Decreto de desarrollo de la de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre para el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca presentado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, disponible en la página https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica/proyectedereal-decretodedesarrollodelaley192022-marmenor_tcm30-560893.pdf [consultado el 12 de junio 2023].

¹⁰⁰ Para profundizar sobre este tema véase J.-L. BELTRÁN AGUIRRE, “El medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/239431994134281.pdf> [consultado el 12 de junio 2023].

¹⁰¹ El 12 de diciembre de 2015 se adoptó el Acuerdo de París (Convención marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), tratado internacional, jurídicamente vinculante, que cubre todos los aspectos de la lucha contra el cambio climático, tanto la mitigación, como la adaptación y los medios de implementación. Este acuerdo recoge, por primera vez en un tratado internacional, el objetivo de mantener el incremento de la temperatura media global por debajo de los 2°C respecto a los niveles preindustriales (objetivo de los 2°C), referencia clave de la ciencia, y de hacer esfuerzos para tratar de limitar el calentamiento global a 1,5°C. Este acuerdo ha sido ratificado por España. BOE n.º 28, de 2 de febrero de 2017.

39. Llama la atención, sin embargo, que la legislador solo haya hecho referencia a este acuerdo, omitiendo cualquier mención a otros instrumentos internacionales claves para la protección de este ecosistema, como la ya mencionada CONVEMAR, la Convención de Ramsar o el amplio conjunto de compromisos asumidos por España en materia de medio ambiente, como los contenidos en la Declaración de Estocolmo de 1972¹⁰² o los resultantes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992, en la que los Estados se comprometen a “(...) elaborar estrategias y medidas para detener e invertir los efectos de la degradación ambiental dirigidos a promover en el contexto de los esfuerzos un desarrollo sostenible y ambientalmente equilibrado, realizados tanto en el plano internacional como nacional (...)”. Conferencia ésta que no solo daría lugar al Acuerdo de París al que hace referencia el preámbulo de la citada ley, sino también a otros instrumentos internacionales que son al día de hoy una referencia internacional, como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de junio de 1992¹⁰³ o la Convención sobre la Diversidad Biológica de 5 de junio de 1992¹⁰⁴. Tampoco se hace mención en el articulado de la nueva ley a importantes instrumentos internacionales que, sin duda, constituyen un fundamento para el fortalecimiento y ampliación de los “derechos bioculturales”¹⁰⁵ de las poblaciones que viven en el entorno de la zona protegida y que se ven afectadas por la degradación del ecosistema. Este es el caso, entre otros, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en cuyo artículo 12 se reconoce expresamente “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, reconociendo como medidas a adoptar para la plena efectividad de este derecho “el mejoramiento en todos sus aspectos (...) del medio ambiente”¹⁰⁶.

40. En segundo lugar y por lo que la interpretación ecocéntrica del derecho se refiere, el propio legislador reconoce en el texto de la ley que el nuevo modelo de protección se fundamenta en la línea jurisprudencial adoptada por el Tribunal Supremo, en cuya sentencia n.º. 3851/1990 de 30 de noviembre de 1990 interpreta del artículo 45 de la Constitución española conectando los derechos fundamentales con el medio natural, afirmando expresamente que

“La diferenciación entre males que afectan a la salud de las personas y riesgos que dañan otras especies animales o vegetales y el medio ambiente se debe, en gran medida, a que el hombre no se siente parte de la naturaleza sino como una fuerza externa destinada a dominarla o conquistarla para ponerla a su servicio. Conviene recordar que la naturaleza no admite un uso ilimitado y que constituye un capital natural que debe ser protegido”¹⁰⁷

41. Llama la atención, sin embargo, que el legislador español tan solo haya mencionado esta sentencia, la cual, a nuestro juicio, no es especialmente significativa para defender el giro que supone la interpretación ecocéntrica que pretende el legislador, ya que lo que hizo el Tribunal Supremo en esta sentencia fue interpretar el tipo básico del Código Penal existente en ese momento (artículo 347 bis), sin pretender con ello introducir un cambio de paradigma en la interpretación de nuestro ordenamiento jurídico. Y es que, lo que hizo el Tribunal Supremo, tal como resulta del párrafo de la sentencia citada en el preámbulo, es explicar el enfoque antropocéntrico del derecho penal como fundamento de la diferencia

¹⁰² *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 5-6 June 1972*. Puede consultarse en <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972> [consultado el 12 de junio 2023].

¹⁰³ Puede consultarse en https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/legislacion/documentacion/normativa-y-textos-legales/doc_ncc_un_rio_92.aspx [consultado el 12 de junio 2023].

¹⁰⁴ Ratificada por España el 16 de noviembre de 1993. BOE n.º. 27, de 1 de febrero de 1994.

¹⁰⁵ Este término es utilizado literalmente por el preámbulo de la ley. Para un análisis y estudio de este tipo de derechos véase A. RODRÍGUEZ CAGUANA / V. MORALES, “Los derechos de la naturaleza en diálogo intercultural: una mirada a la jurisprudencia sobre los páramos andinos y los glaciares indios”, *Deusto Journal of Human Rights*, n.º. 6, pp. 99-123.

¹⁰⁶ ONU: Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, 16 diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993, p. 3, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/4c0f50bc2.html> [consultado el 12 junio 2023].

¹⁰⁷ Fundamento de Derecho 17.2 de la STS de 30 de noviembre de 1990, 3851/1990.

punitiva entre “males que afectan a la salud de las personas y riesgos que dañan otras especies animales o vegetales y el medio ambiente”. Por ello, entendemos que no se le puede atribuir al alto tribunal una finalidad que, a nuestro juicio, no se persiguió con esta sentencia. Por esta razón, tampoco podemos concluir, como se indica el preámbulo de la norma, que a partir de esta sentencia hay que interpretar el artículo 145 de la Constitución española en la forma pretendida por el legislador. Y es que, ésta no reconoce el medio ambiente como un derecho fundamental invocable por vía de amparo, sino como un principio rector del ordenamiento jurídico que tiene por finalidad la defensa de un bien o interés colectivo tutelado en beneficio de la comunidad.¹⁰⁸

42. Ahora bien, con independencia, de la oportunidad de citar una u otra sentencia en el texto normativo, lo cierto es que la tendencia ecocéntrica que defiende el legislador español, a partir de un (pretendido) fundamento jurisprudencial del Supremo no es algo extraño en derecho comparado. De hecho, este planteamiento ya defendido en 1972 en EEUU por varios jueces de la Corte Suprema en el caso *Sierra Club vs. Morton*, el cual tuvo lugar a raíz de unas acciones planteadas con el fin de paralizar el establecimiento de una estación de esquí en el Parque Nacional Sequoia (*Mineral King Valley*) ante el peligro que suponía para su ecosistema la ejecución de ese proyecto. El tribunal competente en el caso (un tribunal de distrito) dictó una medida cautelar de suspensión reconociendo la pretensión de los demandantes, la cual, sin embargo, que terminaría siendo revocada por la Corte Suprema. A pesar del fallo, interesa este caso en tanto que varios jueces expresaron sus votos disidentes, siendo de gran interés el planteado por el juez William Douglas¹⁰⁹ para quien

“Inanimate objects are sometimes parties in litigation. A ship has a legal personality, a fiction found useful for maritime purposes. The corporation sole -- a creature of ecclesiastical law -- is an acceptable adversary, and large fortunes ride on its cases. The ordinary corporation is a “person” for purposes of the adjudicatory processes, whether it represents proprietary, spiritual, aesthetic, or charitable causes.

So, it should be as respects valleys, alpine meadows, rivers, lakes, estuaries, beaches, ridges, groves of trees, swampland, or even air that feels the destructive pressures of modern technology and modern life. The river, for example, is the living symbol of all the life it sustains or nourishes -- fish, aquatic insects, water ouzels, otter, fisher, deer, elk, bear, and all other animals, including man, who are dependent on it or who enjoy it for its sight, its sound, or its life. The river as plaintiff speaks for the ecological unit of life that is part of it. Those people who have a meaningful relation to that body of water -- whether it be a fisherman, a canoeist, a zoologist, or a logger -- must be able to speak for the values which the river represents, and which are threatened with destruction”¹¹⁰.

43. El razonamiento del juez Douglas, según el cual la representación de la naturaleza debía asimilarse a la de las personas jurídicas, sería utilizado años más tarde por los defensores de las tesis ecocentristas, extendiéndose paulatinamente en la década de los ochenta a otros países, llegando incluso a consolidarse incluso en la jurisprudencia de algunos países latinoamericanos, como Colombia y Ecuador. En el primer caso, la Corte Constitucional colombiana llegaría a afirmar en su sentencia C-632 de 2011 que:

“(…) en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza”¹¹¹.

¹⁰⁸ SSTC, entre otras, 82/193, 84/2013 y 233/2015. Para más información A. GARCÍA DE ENTERRÍA & B. LOZANA CUTANDA, *op. cit.*

¹⁰⁹ US. Court of Appeals for the Ninth Circuit. “*Sierra Club v. Morton, Secretary of Interior, et al*”. Syllabus, 1972. Justicia US. Supreme Court. Disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/405/727/#F2/2> [consultado 12 de junio de 2023].

¹¹⁰ U.S. Supreme Court. *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 742-743 (1972), en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/405/727/#F2/2> [consultado: 12 de junio de 2023].

¹¹¹ Puede consultarse la Sentencia T-632/11, en la página <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-632-11.htm> [consultado 12 de junio de 2023].

44. Posición ésta que sería ratificada en decisiones posteriores, como las dictadas por el mismo tribunal en 2016 (Sentencia T-622 de 10 de noviembre de 2016¹¹²) o en 2018 (Sentencia de 5 de abril de 2018)¹¹³. En el primer caso, los jueces colombianos reconocerían personalidad jurídica al Río Atrato y sus afluentes, amparando también los derechos culturales y territoriales de las poblaciones autóctonas que estaban siendo víctimas de las explotaciones mineras en el departamento de Chocó. En este asunto, el tribunal haría responsable de la situación a las autoridades públicas, al considerar que el Estado había contribuido con su conducta omisiva a la violación de estos derechos. De esta forma, siguiendo la estela argumental expuesta en casos precedentes¹¹⁴, los jueces confirmarían la existencia de una interrelación entre la naturaleza y el ser humano, argumentando que:

“(…) este enfoque en particular, al igual que los anteriores, encuentra pleno fundamento en la Constitución Política de 1991, en particular, en la fórmula del ESD (artículo 1º superior) en tanto define a Colombia como una República democrática, participativa y pluralista, y, por supuesto, en el mandato constitucional de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación (artículos 7º y 8º). (...) [L]a justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos. Balo esta comprensión es que la Sala considera necesario dar un paso adelante en la jurisprudencia hacia la protección constitucional de una de nuestras fuentes de biodiversidad más importantes: el río Atrato. Esta interpretación encuentra plena justificación en el interés superior del medio ambiente que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y que está conformado por numerosas cláusulas constitucionales que constituyen lo que se ha denominado la “Constitución Ecológica” o “Constitución verde”. Este conjunto de disposiciones permite afirmar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado”¹¹⁵.

45. El segundo caso al hemos hecho referencia (sentencia de 5 de abril de 2018, STC- 4360-2018) los jueces colombianos se pronunciaron con ocasión de una acción presentada contra el Gobierno con el fin de evitar el deterioro y deforestación de la selva amazónica. En este asunto, la Corte, ahondando en una interpretación ecocéntrica del derecho, afirmaría que la protección de la naturaleza no debe basarse en su supuesto valor instrumental, sino en la salvaguarda de los derechos que son inherentes a ella misma y que se sustentan en su valor intrínseco.

46. En el caso de Ecuador, los tribunales también adoptaron este enfoque a la hora de interpretar su ordenamiento jurídico y lo hicieron sobre la base de los artículos 71¹¹⁶ y 74¹¹⁷ de la Constitución ecuatoriana, en los que se reconocen expresamente los derechos de la *Pacha Mama*. En el caso de este país,

¹¹² Sentencia T-622/16 de 10 de noviembre de 2016. La sentencia puede consultarse en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm#_ftnref88 [consultado 12 de junio de 2023].

¹¹³ Sentencia Corte Suprema nº. 4360-2018, disponible en <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf> [consultado 12 de junio de 2023].

¹¹⁴ Respecto de este último enfoque la Corte ha señalado en la reciente sentencia C-449 de 2015 que la *perspectiva ecocéntrica* puede constatar en algunas decisiones de esta Corporación; por ejemplo, la sentencia C-595 de 2010 anota que la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra.

¹¹⁵ Apartado 5.9 Consideraciones y Fundamentos. Sentencia T-622/16 en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm> [consultado 12 de junio de 2023].

¹¹⁶ Art. 71 de la Constitución de Ecuador: “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”. Puede consultarse el texto íntegro de la Constitución de Ecuador en https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

¹¹⁷ Art. 74 de la Constitución de Ecuador: “Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado”. Puede consultarse el texto íntegro de la Constitución de Ecuador en https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

no ha sido la Corte Suprema la que se pronunció sobre este tema, sino los tribunales provinciales, cuyas sentencias no fueron revocadas¹¹⁸. Este es el caso, entre otros, de la Corte Provincial de Justicia de Loja, la cual se pronunció a favor de una acción planteada contra la construcción de una carretera adyacente al río Vilcamba, reconociendo el derecho de este río a que su curso no fuera desviado¹¹⁹.

47. Más allá del continente americano, también podemos constatar esta tendencia jurisprudencial en otras latitudes del planeta, como en el caso de la India y Bangladesh, en los que caben destacar históricas sentencias como la del Tribunal Superior de Uttarakhand (India) donde los jueces judiciales otorgaron personalidad jurídica a los ríos Ganges y Yamuna el 20 de marzo de 2017, quedando bajo la tutela del Abogado General de Uttarakhand¹²⁰. Ese año, ese tribunal también reconocería personalidad jurídica a los glaciares del Himalaya Gangotri y Yamunotri¹²¹, considerando que los derechos de estas personas jurídicas son equivalentes a los de las personas físicas, por lo que cualquier lesión o daño causado debería ser tratada del mismo modo que una agresión a un ser humano¹²². En el caso de Bangladesh, la Sección de Apelaciones de la High Court of Bangladesh calificó en el 2019 como “entidades vivientes” al río Turag y a otros ríos del país, nombrando como tutor a la National Rivers Protection Commission¹²³, con la finalidad de protegerlos y prevenir su contaminación¹²⁴.

48. En otro orden ideas, y por lo que a la ley española se refiere, algunos aspectos técnicos de la norma son claramente criticables. No siendo el objeto de nuestro trabajo hacer un análisis del caso desde el punto de vista del derecho administrativo ni constitucional, nos limitaremos a mencionar brevemente algunas de las cuestiones denunciadas por la doctrina especializada. Y es que, lo que primero llama la atención tras la redacción de la Ley es la posible vulneración de la distribución de competencias existente entre el Estado y Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional reconoce en su jurisprudencia (incorporada a la Ley 42/2007 de protección del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad¹²⁵) una distribución en esta materia bien clara: al Estado le corresponde la competencia para dictar legislación básica en esta materia y a las Comunidades Autónomas la competencia para declarar y gestionar los espacios protegidos, con dos únicas excepciones: la declaración de los parques naturales, así como la declaración y gestión de las áreas marinas protegidas situadas bajo soberanía o jurisdicción nacional cuando el ecosistema carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situada en la comunidad autónoma¹²⁶. Por esta razón podría decirse que, en la medida en que el Mar menor y su entorno no reúne estas condiciones excepcionales, el Estado carece de competencia constitucional para declarar y gestionar el espacio natural al que se le ha dotado de personalidad jurídica.

¹¹⁸ A. MARTÍNEZ MOSCOSO/ J. J. CORONEL ORDÓÑEZ, “La incorporación de los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador. Análisis del caso Mar-Meza (N. 0507-12-EP)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º. 97, 2020, pp.1-21.

¹¹⁹ Para un estudio de este caso véase V. BERROS, “El río posee derecho a no ser desviado de su curso: nuevas herramientas jurídicas disponibles en defensa de la naturaleza”, *X Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013*, pp. 1-22.

¹²⁰ Para más información sobre este caso véase V. DAVID, “La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna”, *Revue juridique de l’environnement*, n.º. 3, 2017, pp. 409-424.

¹²¹ Gangotri y Yamunotri representan lugares de peregrinación para los hindúes en el Himalaya y, a su vez, son una fuente que surte de agua dulce a millones de personas. Sus aguas avanzan hasta llegar los ríos Ganges y Yamuna, considerados inicialmente seres vivos.

¹²² E. O’DONELL, “At the intersection of the sacred and the legal: rights for Nature in Uttarakhand, India” *Journal of Environmental Law*, n.º. 30, 2018, pp. 135-144.

¹²³ Para más información sobre esta institución, puede consultarse su página web <https://nrcd.nic.in/> [consultado 12 de junio de 2023].

¹²⁴ Puede obtenerse más información en la página <https://communityrights.us/2019/01/30/turag-given-legal-person-status-to-save-it-from-encroachment/> [consultado 12 de junio de 2023].

¹²⁵ BOE n.º. 299, de 14 diciembre de 2007.

¹²⁶ SSTC 102/1995, SSTC 195/1998, SSTC 97/2002, SSTC 38/2002, SSTC 194/2004, SSTC 69/2013 y SSTC 87/2013. *Ibidem*.

VIII. Conclusiones

49. La atribución de personalidad jurídica a entes naturales (ríos, lagos, bosques...) con fines ambientales es una técnica inédita en nuestro derecho, aunque tiene antecedentes en otros países. Su introducción en el ordenamiento jurídico español como técnica de protección ambiental parece responder a un nuevo enfoque de interpretación adoptado por el legislador y que supone el abandono de una visión antropocéntrica de la protección de la naturaleza para adoptar una visión ecocéntrica de la misma. De este modo, con el nuevo modelo de protección, la naturaleza pasa de tener un rol pasivo al servicio de un ser humano (objeto de derecho), para alcanzar un rol activo, como sujeto.

50. Estos nuevos modelos de protección, que ponen el acento en la naturaleza, pretenden corregir las deficiencias de los mecanismos tradicionales para la conservación de los ecosistemas naturales y lucha contra el cambio climático. Cuestión ésta que se ha convertido en un tema clave en nuestros días. En este contexto cabe subrayar la importancia que tiene para la lucha contra el cambio climático los humedales, zonas de transición ecológica que constituyen uno de los ecosistemas más productivos del planeta. En el caso de la cuenca mediterránea los humedales son fuente esencial de biodiversidad. ya que no solo contribuyen a esponjar las inundaciones y tormentas costeras, sino que, además, representan un refugio para las aves durante sus rutas migratorias. Ahora bien, a pesar del papel decisivo que éstos juegan en la preservación del medio marino, al día de hoy sufren graves alteraciones causadas por la elevación del nivel del mar y las acciones antrópicas (agricultura, turismo, urbanización...). España, con un amplio litoral costero bañado por el mar mediterráneo se encuentra afectado, inevitablemente, por esta situación.

51. En el contexto internacional son numerosas las convenciones que, de forma directa o indirecta, concilian el compromiso de los Estados de conservar y proteger el medio ambiente y los ecosistemas. Entre éstas destaca la Constitución de los océanos, en la que se exige a los Estados hacer frente a los riesgos a los que pueda hacer frente el medio marino, incluyendo los de origen humano. Este compromiso de protección no se agota, sin embargo, en la regulación contenida en los convenios internacionales de carácter global, sino que también es exigible, por otros instrumentos internacionales de orden regional, que constituyen una respuesta a las recomendaciones contenidas en el capítulo 17 de la Agenda 21 de Río y por la que se anima a los Estados a crear herramientas jurídicas para la protección de la biodiversidad.

52. El litoral costero, en la medida en que supone una zona de transición ecológica en la que convergen diferentes accidentes naturales (deltas, bahías, rocas...) y artificiales (puertos), constituye un límite jurídico para el alcance y extensión del concepto de medio marino, quedando protegido por el régimen jurídico que la norma internacional establece para este último. Así puede inferirse de la redacción de varios artículos contenidos en el parte XII de la CONVEMAR. Protección del medio marino, que a tenor de lo dispuesto por esta norma internacional, debe ser interpretada como una obligación general, de carácter omnicompreensiva y continuada, que no admite excepciones ni derogaciones y que está conectada con la obligación de preservar. Obligación esta última que desempeña una función subsidiaria en relación con aquélla, ya que compromete a los Estados a adoptar medidas correctoras necesarias para hacer frente a la degradación sistémica del medio marino, más allá de la respuesta a una amenaza identificada.

53. España, ha ratificado los principales instrumentos de protección del medio ambiente (terrestre como marino) y lucha contra el cambio climático: tanto en un contexto universal como regional. Dichas normas internacionales se han manifestado limitadas a la hora de garantizar una efectiva protección de los entes naturales. Sobre la base de los compromisos asumidos en el marco de estos instrumentos el legislador español ha implementado una nueva fórmula de protección a través de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Con esta disposición, España ha pasado a ser el primer país del continente europeo y de la región mediterránea, que ha reconocido personalidad jurídica a un ecosistema natural. En este caso se trata de un ecotono (humedal costero) situado en el litoral mediterráneo.

54. Desde el punto de vista de la técnica jurídica, puede afirmarse que en el ordenamiento jurídico español no existe obstáculo para el reconocimiento de personalidad jurídica y capacidad procesal a entes naturales o entidades no físicas a los efectos de ejercer acciones para su protección. Este obstáculo tampoco parece haber existido en países con diferente tradición jurídica en los que, como en la India, Nueva Zelanda o EEUU, también se han implementado dichos mecanismos de protección.

55. El legislador español podría haber optado por reforzar el marco normativo de protección de los ecosistemas naturales con fórmulas tradicionales. Sin embargo, en su lugar ha preferido implementar un nuevo modelo de protección no exento de controversia y por el cual se reconoce titular de derechos a un ente natural. Este nuevo modelo político-jurídico de protección, más que una nueva herramienta jurídica para la lucha contra la degradación de los ecosistemas, supone una revisión en profundidad del esquema tradicional de protección del medio ambiente, inspirado en una visión antropocéntrica del derecho, así como de los mecanismos de control de la norma.

56. La solución adoptada por el legislador español, sin embargo, tiene sus luces y sombras. Por lo que a las luces se refiere, cabe señalar que, a diferencia, de los mecanismos de naturaleza ecocéntrica adoptados en otros países, la ley española ha evitado realizar un reconocimiento genérico y vago de la personalidad jurídica del ente natural, dotándole no solo de derechos, sino también de órganos de representación y gobernanza. En concreto, de un Comité de Representantes, compuesto por representantes de las Administraciones Públicas del Estado y de la Comunidad Autónoma, así como de la ciudadanía de los municipios ribereños; de una Comisión de Seguimiento como guardianes de la Laguna del Mar Menor, y de un Comité Científico. Órganos todos ellos que en su conjunto ejercerán las funciones de tutor del ente natural.

57. Por lo que a las sombras se refiere, nadie duda de la oportunidad de adoptar medidas para que las Administraciones públicas puedan responder de forma eficaz ante la catástrofe ecológica que afecta a la naturaleza. Sin embargo, a pesar de que la nueva norma supone una solución novedosa, no podemos ignorar que adolece de algunos defectos técnicos que podrían haberse superado. En este sentido, es criticable la eventual violación competencial que esta disposición puede suponer entre administraciones desde el punto de vista del derecho interno a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como la imprecisión con la que han sido redactados algunos de sus artículos, en particular los referentes a los derechos. Esta circunstancia, puede malograr la de protección y conservación perseguida debido a la inseguridad jurídica que puede suponer su desarrollo en la práctica, argumento éste que ha servido de fundamento para la revocación de leyes similares por los tribunales de otros países.