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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

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

I. Antecedentes

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

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

a) *Inconstitucionalidad del conjunto de la Ley y en particular de su art. 7 y su disposición final segunda por vulneración de los arts. 148.1.9 y 149.1.23 CE, al infringir el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas*

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

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

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

un concepto de ambiente esencialmente antropocéntrico y relativo (STC 102/1995, de 26 de junio).

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

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

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

Los demandantes alegan que, al establecerse que toda conducta que lesione los derechos reconocidos en la ley generará responsabilidad penal, civil, ambiental y administrativa (art. 4) y que cualquier actuación en ese sentido será considerada inválida y revisada en la vía administrativa o judicial (art. 5), se convierten, sin concreción, nuevas conductas, actos o actuaciones en sancionables vulnerando los principios de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y la reserva de ley orgánica (art. 81.1. CE). De entender que los preceptos no tienen un carácter propio o innovador serían innecesarios, superfluos y carentes de sentido, vulnerándose entonces el art. 9.3 CE al generar confusión e incertidumbre.

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

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

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

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

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

B) Para el abogado del Estado es obvio que se trata de una persona jurídica de derecho público y tampoco cabe duda de que, además de los derechos constitutivos y funcionales que la

Ley 19/2022 recoge, se derivará también, desde la perspectiva general del ordenamiento jurídico, la atribución de obligaciones y la imputación de responsabilidades, dada la sujeción a la CE y a la ley. No hay por tanto ningún vacío legal que conduzca a una falta de seguridad jurídica. La Ley 19/2022 es una ley especial que no exime de que se apliquen las normas generales en cuestiones procesales y procedimentales, de régimen jurídico, contratación, responsabilidad, etc. Todo ello con independencia de que en el futuro hubiera de llegar a completarse un régimen especial más acabado de la regulación que del ente ofrece la Ley 19/2022.

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

a) Es una norma básica de protección del medio ambiente, por más que tenga un carácter singular al aplicarse a un ámbito territorial determinado porque (i) se producen externalidades en el dominio público estatal (mar territorial), y (ii) debe estarse a la importancia del espacio y la excepcional gravedad de la crisis ecológica que le afecta. En este último punto el abogado del Estado transcribe parte de un informe emitido por la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que se apoya en las SSTC 102/1995, de 26 de junio; 146/2013, de 11 de julio; 112/2021, de 13 de mayo y 99/2022, de 13 de julio, insistiendo en que la Ley 19/2022 no deroga, modifica ni sustituye el sistema jurídico de protección ambiental existente, que es esencialmente autonómico; únicamente introduce un plus o complemento de protección para este ecosistema.

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

c) Además, parte de la Ley 19/2022 (en concreto su art. 6) tiene un contenido que recae dentro del art. 149.1.6 CE (legislación procesal) al crearse una acción judicial, abierta a

cualquier persona física o jurídica, para defender el ecosistema del Mar Menor, que será la verdadera parte interesada.

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

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

II. Fundamentos jurídicos

1. *Objeto del recurso y posiciones de las partes*

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

El contenido de la Ley es el siguiente:

"Artículo 1.

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

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

a) La unidad biogeográfica constituida por un gran plano inclinado de 1.600 km2 con dirección noroeste-sureste, limitado al norte y noroeste por las últimas estribaciones orientales de las cordilleras Béticas constituidas por las sierras pre-litorales (Carrascoy, Cabezos del

Pericón y Sierra de los Victorias, El Puerto, Los Villares, Columbares y Escalona), y al sur y suroeste por sierras litorales (El Algarrobo, Sierra de la Muela, Pelayo, Gorda, Sierra de La Fausilla y la sierra minera de Cartagena-La Unión, con sus últimas estribaciones en el cabo de Palos), e incluyendo la cuenca hídrica y sus redes de drenaje (ramblas, cauces, humedales, criptohumedales, etc.).

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

Artículo 2.

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

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

a) Derecho a existir y a evolucionar naturalmente: El Mar Menor está regido por un orden natural o ley ecológica que hace posible que exista como ecosistema lagunar y como ecosistema terrestre en su cuenca. El derecho a existir significa el respeto a esta ley ecológica, para asegurar el equilibro y la capacidad de regulación del ecosistema ante el desequilibrio provocado por las presiones antrópicas procedentes mayoritariamente de la cuenca vertiente.

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

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

d) Derecho a la restauración: El derecho a la restauración requiere, una vez producido el daño, acciones de reparación en la laguna y su cuenca vertiente, que restablezcan la dinámica natural y la resiliencia, así como los servicios ecosistémicos asociados.

Artículo 3.

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

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

2. El Comité de Representantes estará formado por trece miembros, tres por la Administración General del Estado, tres por la Comunidad Autónoma y siete por la ciudadanía, que inicialmente serán los miembros del Grupo Promotor de la Iniciativa Legislativa Popular. El Comité de Representantes tiene entre sus funciones la de propuesta de actuaciones de protección, conservación, mantenimiento y restauración de la laguna, y también la de vigilancia y control del cumplimiento de los derechos de la laguna y su cuenca; a partir de las aportaciones de la Comisión de Seguimiento y del Comité Científico.

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

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

La Comisión de Seguimiento tiene entre sus actividades propias la difusión de información sobre la presente ley, el seguimiento y control del respeto a los derechos de la laguna y su cuenca, y la información periódica sobre el cumplimiento de esta ley, teniendo en cuenta los indicadores definidos por el Comité Científico para analizar el estado ecológico del Mar Menor en sus informes.

4. El Comité Científico estará formado por científicos y expertos independientes especializados en el estudio del Mar Menor, propuestos por las Universidades de Murcia y Alicante, por el Instituto Español de Oceanografía (Centro Oceanográfico de Murcia), por la Sociedad Ibérica de Ecología y por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, para un periodo de cuatro años renovable.

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

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

Artículo 4.

Toda conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados por esta ley, por cualquier autoridad pública, entidad de derecho privado, persona física o persona jurídica generará responsabilidad penal, civil, ambiental y administrativa, y será perseguida y sancionada de conformidad con las normas penales, civiles, ambientales y administrativas en sus jurisdicciones correspondientes.

Artículo 5.

Cualquier acto o actuación de cualquiera de las administraciones públicas que vulnere las disposiciones contenidas en la presente ley se considerará inválido y será revisado en la vía administrativa o judicial.

Artículo 6.

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

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

Artículo 7.

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

1. Desarrollar políticas públicas y acciones sistemáticas de prevención, alerta temprana, protección, precaución, para evitar que las actividades humanas conduzcan a la extinción de la biodiversidad del Mar Menor y su cuenca o la alteración de los ciclos y procesos que garantizan el equilibrio de su ecosistema.

2. Promover campañas de concienciación social sobre los peligros ambientales a los que se enfrenta el ecosistema del Mar Menor, así como educar en los beneficios que su protección aporta a la sociedad.

3. Realizar estudios periódicos sobre el estado del ecosistema del Mar Menor, y elaborar un mapa de los riesgos actuales y posibles.

4. Restringir de forma inmediata aquellas actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

5. Prohibir o limitar la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio biológico del Mar Menor.

Disposición derogatoria única.

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

Disposición final primera. Desarrollo reglamentario.

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

Disposición final segunda. Título competencial.

Esta ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Disposición final tercera.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Algunas consideraciones generales sobre el marco constitucional de referencia

La Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, desarrolla un mecanismo específico de protección para la

mayor laguna de agua salada de Europa, catalogada, junto con otros 75 espacios naturales ubicados en España, como uno de los humedales básicos del continente, en aplicación del Convenio relativo a Humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971 (ratificado por España el 18 de marzo de 1982 -BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1982-). Además, al tratarse de un humedal costero, también resulta protegido por las previsiones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convención de Montego Bay, de 10 de diciembre de 1982 y ratificada por España en 1997 - BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997-). La caracterización mixta de este ecosistema de transición con arreglo a las previsiones convencionales pone de manifiesto que cualquier regulación sobre este espacio natural se ubica, sin lugar a dudas, en el marco de la obligación, impuesta a los poderes públicos por el art. 45.2 de la Constitución, de velar "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". Este precepto no contiene una previsión definida, cerrada o excluyente de los mecanismos jurídicos de protección, defensa y restauración, en su caso, de los espacios naturales, por lo que no podemos entender, como línea argumental de principio, que ningún mecanismo jurídico de los que se puedan ir desarrollando con el tiempo, y la evolución de la teoría del Derecho, quede excluido del modelo constitucional de protección del medio ambiente siempre que respete la finalidad de protección y mejora de la calidad de vida y de defensa y restauración del medio natural en que la vida se desarrolla.

Esa conexión del cuidado del medio natural con la garantía de la calidad de vida es un elemento esencial de toda valoración constitucional sucesiva, que viene además condicionada por el mandato interpretativo contenido en el art. 10.2 CE. Que el bienestar de las personas depende del bienestar de los ecosistemas que sostienen la vida se deriva inequívocamente de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando se conecta el incumplimiento de las obligaciones positivas de los Estados firmantes del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en materia de protección del medio ambiente, con la eventual lesión de los arts. 2 y 8 CEDH (STEDH Verein Klimaseniorinnen Schweiz y otras c Suiza, de 9 de abril de 2024, asunto 53600/20). Pero, además, el constitucionalismo medioambiental contemporáneo, cuya expresión paradigmática es el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn, vincula la protección del medio ambiente o del medio natural a la preservación del mismo para disfrute y garantía de la calidad de vida de las generaciones futuras (en este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional Federal Alemán en auto adoptado por la Sala Primera el 24 de marzo

de 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270-). De forma parecida, en Italia, la tutela del ambiente y la biodiversidad de los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras, se convirtió en principio fundamental con la reforma de su Constitución en 2022.

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

En este marco, y dentro de la diversidad de técnicas introducidas en los ordenamientos jurídicos de todo el mundo para la protección de los ecosistemas y para mitigar los efectos nocivos del cambio climático, y dejando de lado la demanialización de los recursos naturales, que es una herramienta más clásica y generalmente aceptada de protección de los bienes de la naturaleza, es posible identificar dos grandes lógicas en los sistemas de garantía. Así, mientras que algunos ordenamientos jurídicos atribuyen derechos a la naturaleza, definiendo a esta como titular de los mismos [art. 71 de la Constitución de Ecuador; Ley núm. 71 de 21 de diciembre de 2010 y Ley núm. 300 de 19 de octubre de 2012 de Bolivia; Leyes Orgánicas 1/2017, 3/2018 y 47/2019 de las municipalidades de Bonito, Paudalho y Florianópolis, en Brasil, y la Ordinance of the City Council of the City of Santa Monica Establishing Sustainable Rights (2013), en los Estados Unidos de Norteamérica], otros reconocen personalidad jurídica a ecosistemas particulares [Resolución 25-21 de la Municipalité Régionale de Compté de Minganie, en Canadá; Te Urewera Act de 2014, Yarra River Protection Act de 2017 y Te Awua Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act de 2017, en Australia]. Y junto a las previsiones normativas, la jurisprudencia comparada también va aceptando, de manera paulatina y

constante, la necesaria intervención judicial a la hora de dar cumplimiento al mandato de protección del medio ambiente, siendo ejemplos paradigmáticos de tal posición la Decisión ya citada de la Sala Primera del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 24 de marzo de 2021 y la sentencia de la Corte de Casación Holandesa en State of the Netherlands v. Stichting Urgenda (20 December 2019, NL:HR:2019:2007).

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

Para ello se acude a la herramienta técnica de la atribución de personalidad jurídica al humedal, encontrándonos ante una norma ambiental de protección de carácter transversal. Transversalidad que es nuclear en la definición del concepto de medio ambiente hecha por este Tribunal y así, hemos reseñado el "carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3)". Por tanto, la Ley 19/2022 es una norma singular que crea un nuevo tipo de persona jurídica, una realidad natural, buscando atribuirle una serie de potestades en defensa de su propia existencia y recuperación. A pesar de tratarse de una técnica ignota hasta ahora en nuestro derecho ambiental, ya se ha expuesto que no se trata de una técnica desconocida en derecho comparado, y que se inscribe en un movimiento internacional en auge en la última década, que promueve el desarrollo de mecanismos de garantía innovadores y basados en un paradigma ecocéntrico que convive con el

paradigma antropocéntrico tradicional, que se identifica en otros mecanismos y herramientas jurídicas de protección del medio ambiente. En este juego de equilibrios, el ecocentrismo no obsta la intervención humana sobre el medio en garantía, no sólo de la protección de la naturaleza, sino de todos los intereses y bienes constitucionales, porque la garantía de la sostenibilidad pasa por asegurar la ponderación entre los requerimientos medioambientales, sociales y económicos.

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

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

Este tribunal ya ha reconocido que la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.23 CE puede dar cobertura a leyes que tienen por objeto un ámbito físico delimitado dentro del territorio nacional, como son las leyes de declaración de parques nacionales, por ser estos "una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que identifica a un país y con el [que] se identifica, como les ocurre también a ciertas instituciones o a monumentos bien conocidos, unidos indisolublemente a la imagen de una ciudad o de una nación" (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 21); doctrina después reiterada en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 10. Además, también hemos descartado el argumento de que el ejercicio de la

competencia estatal, *ex* art. 149.1.23 CE, requiera una vocación de regulación uniforme, que deba contar con una legitimación supraautonómica, expresiva del interés general, dando cobertura a una norma estatal de protección de especies que sólo se encuentran en Canarias, en la STC 146/2013, de 11 de junio, que en su FJ 4 cita, entre otras, las SSTC 31/2010, de 21 de junio, FJ 60, o 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9. Más recientemente hemos vuelto a sintetizar esta doctrina recordando que "la ordenación básica en materia de medio ambiente no requiere necesariamente que 'el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se aviene con la lógica de la competencia básica, cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades subsectoriales y espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades' [SSTC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 D), y 146/2013, de 11 de julio, FJ 4]" (STC 99/2022, de 13 de julio, FJ 3).

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

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

Los recurrentes sostienen que el reconocimiento de personalidad jurídica a una entidad natural (art. 1) y atribuirle derechos (art. 2), que se confían a una acción popular (art. 6), es insólito y desnaturaliza el concepto de "persona", siendo absolutamente innecesaria a los efectos de obtener la debida protección ambiental. Sostienen que la naturaleza debe ser objeto de protección jurídica (art. 45 CE, en la concepción de la STC 102/1995, de 26 de junio), pero no sujeto de derechos, porque es imposible desvincular la noción de derecho subjetivo de las de libertad, dignidad, conciencia, voluntad y responsabilidad. A diferencia de las personas jurídicas del Código Civil, se dice, el Mar Menor no se puede asimilar a una persona física. Se sostiene que sólo el ser humano puede tener dignidad (art. 10.1 CE) y, bien individualmente, bien agrupado, puede ejercer y defender sus derechos (art. 24.1 CE). Se afirma que, como la

laguna no puede tener derechos propios, tampoco puede ser la verdadera parte procesal. El abogado del Estado interesa la desestimación de las quejas, sosteniendo que toda persona jurídica es una ficción, que actúa a través de órganos, integrados a su vez por personas físicas, y que la protección del medio ambiente es dinámica, correspondiendo al legislador, en su discrecionalidad, elegir las fórmulas que considera más útiles y eficaces.

a) Vulneración del art. 45 CE

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

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

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

inidónea) como podrían haberlo sido otras, para buscar la protección, defensa y recuperación del ecosistema de la laguna, procurando la preservación del entorno para su futuro disfrute.

Como hemos afirmado ya en ocasiones precedentes, no encontramos aquí "razones suficientes para considerar que la norma impugnada deba ser declarada inconstitucional, sin que desde luego sea tarea de este Tribunal enjuiciar el mayor o menor acierto del legislador al establecer", en este caso, este tipo de herramienta jurídica, "sino únicamente, y partiendo siempre de la presunción de constitucionalidad de las normas legales, expulsar del ordenamiento aquellas que evidentemente, y fuera de toda duda razonable, no encuentren acomodo en nuestra Constitución" (STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3).

b) Vulneración del art. 10.1 CE

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

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

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

c) Vulneración del art. 24.1 CE

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

Y tal capacidad para ser parte es algo propio de las personas jurídicas, tengan naturaleza privada o pública, cuestión que la Ley no precisa. La evidencia de la afirmación anterior, en relación con las personas jurídico-públicas, puede merecer atención particular dado que, según una doctrina que "se recoge fundamentalmente en la STC 175/2001, de 26 de julio (FFJJ 3 a 8), donde dijimos que sólo en supuestos excepcionales disfruta una organización jurídica pública del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva ante los órganos judiciales del Estado y sólo, excepcionalmente, podemos considerar al recurso de amparo como cauce idóneo para que las personas públicas denuncien una defectuosa tutela de los jueces y tribunales. La STC 175/2001, literalmente citada después por la STC 206/2011 […] establece que 'el derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho fundamental, protege, antes que nada, a los individuos frente al poder, de ahí que las personas jurídico públicas sólo excepcionalmente sean titulares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y por este motivo el recurso de amparo sólo excepcionalmente sea un cauce idóneo para que estas organizaciones jurídico-públicas denuncien una defectuosa tutela de este derecho por parte de los Jueces y Tribunales.' (STC

89/2011, de 6 de junio, FJ 3). Y añade: 'más concretamente, gozan del derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE únicamente cuando la posición procesal de las personas jurídico-públicas sea equivalente a la de las personas privadas, supuesto en el que son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión sin restricciones. A tal supuesto hemos añadido también el derecho de acceso al proceso (cuya protección tan sólo cabe reconocer a las personas jurídico-públicas frente a las decisiones adoptadas por órganos judiciales pero no frente al legislador) y el derecho a no sufrir indefensión en el seno del proceso al que se ha accedido (y ello con independencia de qué derechos o competencias se hagan valer, quiénes sean las otras partes procesales y el orden jurisdiccional ante el que actúen)' (STC 44/2016, de 14 de marzo, FJ 3). Este Tribunal reconoce la legitimación de las propias Administraciones para interponer recursos de amparo en defensa de los derechos tutelados en el art. 24 CE, "en la medida en que está litigando no en defensa de sus potestades exorbitantes como Administración sino para la tutela de «las facultades inherentes a la condición de parte en el proceso», en concreto para el restablecimiento de su derecho a un proceso con todas las garantías (STC 173/2002, de 9 de octubre, FJ 4", y en el mismo sentido STC 187/2012, de 29 de octubre, FJ 2)" (STC 1/2017, de 16 de enero, FJ 3).

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

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

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

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

Basta remitirnos a lo sentado en la STC 90/2022, de 30 de junio, en particular a la doctrina allí extractada (FJ 2), para descartar la queja formulada. En efecto, si bien en esta materia no existen "'soluciones apriorísticas o criterios de general aplicación' (STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), puesto 'que cada caso problemático puede presentar facetas propias y específicas, será preciso valorar las circunstancias concurrentes' (STC 147/1986, FJ 4). Sí puede obtenerse, vía inferencia, alguna regla que pueda facilitar dicha labor. Si el defecto es irrelevante o salvable, la seguridad jurídica no se ve concernida", teniendo en cuenta que "[e]l control de constitucionalidad se detiene en los 'defectos de técnica legislativa' [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)], en 'la perfección técnica de las leyes' [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4, y 225/1998, FJ 2 A)], en su 'corrección técnica' (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), en la 'oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador' (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6). El principio de conservación de la ley opera de freno en este ámbito (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5)" (STC 90/2022, de 30 de junio, FJ 2).

Proyectando lo anterior a este caso, y más allá de que el contenido de la disposición discutida resulte, como el de la Ley 7/2021 y el de tantas otras, "equivalente a la norma subsidiaria del art. 2.2 del Código civil, por lo que difícilmente puede reprochársele falta de seguridad jurídica que produzca su inconstitucionalidad" [STC 90/2022, de 30 de junio, FJ 3 c)], es evidente que el razonamiento de los recurrentes vincula la inseguridad jurídica con el carácter inconcreto de los derechos que se confieren a la nueva persona jurídica en el art. 2 de la Ley 19/2022, lo que nos sitúa en el plano de la técnica legislativa e impide que pueda prosperar

el reparo. La aplicabilidad de la disposición derogatoria única de esta Ley dependerá de los métodos de interpretación ordinarios en derecho teniendo en cuenta que la multiplicidad de normas que el recurso identifica como potenciales antagonistas buscan también la protección del mismo sustrato biológico. Existe un amplio acervo normativo de tutela ambiental de la laguna y su cuenca, a los que ahora se añade, como un instrumento adicional, la Ley 19/2022. Debe negarse por tanto la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por parte de la disposición derogatoria única de la Ley 19/2022.

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

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

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

La quiebra del art. 9.3 CE debe excluirse igualmente, pues no acierta a verse cómo los preceptos discutidos pueden causar una situación de confusión normativa lesiva del principio de seguridad jurídica. Basta, de nuevo, una remisión a la doctrina referida en el fundamento precedente para recordar que las cuestiones de técnica legislativa son ajenas al Tribunal Constitucional, por más que las leyes puedan resultar en ocasiones superfluas o tautológicas. El

"escaso rigor técnico no es, sin embargo, jurídicamente suficiente para su invalidación" (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7). Es aplicable aquí lo que dijimos en la STC 149/1991, concluyendo que aunque "no se dota a los preceptos que integran esta regulación de mayor valor que el que intrínsecamente les corresponda, de manera que el enunciado se convierte en simple norma de reenvío de contenido tautológico […] la inocuidad misma del tenor literal del precepto hace imposible que […] pueda ser considerado contrario a la Constitución" [FJ 3 B) b)].

F A L L O

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

Publíquese esta sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinte de noviembre de dos mil veinticuatro.