



*Congreso de los Diputados*

## A LA COMISIÓN DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO

La Ponencia encargada de redactar el Informe sobre la Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca (núm. expte. 120/9), integrada por los Diputados D.<sup>a</sup> Marisol Sánchez Jódar (GS), D. Juan Luis Soto Burillo (GS), D.<sup>a</sup> Eva Patricia Bueno Campanario (GS), D.<sup>a</sup> Isabel María Borrego Cortes (GP), D. Juan Luis Pedreño Molina (GP), D.<sup>a</sup> Lourdes Méndez Monasterio (GVOX), D. Luis Gestoso de Miguel (GVOX), D. Javier Sánchez Serna (GCUP-EC-GC), D. Juan Antonio López de Uralde Garmendia (GCUP-EC-GC), D.<sup>a</sup> Inés Sabanés Nadal (GPlu), D.<sup>a</sup> María Carmen Martínez Granados (GCs), D.<sup>a</sup> Idoia Sagastizabal Unzetabarrenetxea (GV (EAJ-PNV)), D. Oskar Matute García de Jalón (GEH Bildu) y D. Tomás Guitarte Gimeno (GMx), ha estudiado con todo detenimiento dicha iniciativa, así como las enmiendas presentadas a la misma, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 113 del Reglamento elevan a la Comisión el siguiente:

### INFORME

La Ponencia acuerda incorporar al Proyecto de Ley las observaciones técnicas de la Letrada. Por mayoría, se aprueban en sus propios términos las enmiendas 6, 7, 8, 10 y 11 presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y el Sr. Errejón Galván (Grupo Parlamentario Plural); y se aprueban dos enmiendas transaccionales, una a la enmienda nº 4 del Grupo Parlamentario Ciudadanos y otra a las enmiendas nº 9 del Grupo Parlamentario Socialista, del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y del Sr. Errejón Galván (Grupo Parlamentario Plural) y nº 3 del Grupo Parlamentario Ciudadanos. El Grupo Parlamentario Ciudadanos retira las enmiendas 3 y 4.

El texto de la Proposición de Ley resultante de la incorporación de estas enmiendas se acompaña como Anexo a este Informe. Las restantes enmiendas se mantienen para su debate en Comisión.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 12 de julio de 2022.

Marisol Sánchez Jódar

Juan Luis Soto Burillo



*Congreso de los Diputados*

Eva Patricia Bueno Campanario

Isabel María Borrego Cortes

Juan Luis Pedreño Molina

Lourdes Méndez Monasterio

Luis Gestoso de Miguel

Javier Sánchez Serna

Juan Antonio López de Uralde Garmendia

Inés Sabanés Nadal

María Carmen Martínez Granados

Idoia Sagastizabal Unzetabarrenetxea

Oskar Matute García de Jalón

Tomás Guitarte Gimeno



## ANEXO

### Exposición de motivos

Los motivos por los que **aprueba esta Ley** son dos: por 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.

La propuesta se refiere a todo el ecosistema marino lagunar del **Mar Menor**, con una superficie de 135 km<sup>2</sup>, la mayor laguna costera del Mediterráneo español y una de las más grandes del Mediterráneo occidental. Con una profundidad media de 4 m y máxima de 7 m, se encuentra separada del mar Mediterráneo por una barra arenosa sobre afloramientos rocosos de origen volcánico de 22 km de longitud y una anchura de entre 100 y 1.500 m (denominada La Manga), que se encuentra atravesada por cinco canales o golgas de comunicación con el mar Mediterráneo. El conjunto de todos sus componentes -la biodiversidad característica (hábitats, flora y fauna), el sistema hidrogeológico con el que conecta y que conforma su cuenca vertiente, el fondo lagunar, el agua y su salinidad, los humedales litorales, todo ello descrito en el Informe integral sobre el estado ecológico del mar Menor, elaborado por el Comité de asesoramiento científico del mar Menor y publicado el 6 de febrero de 2017-, ha venido sufriendo una serie de presiones derivadas de la intensificación de usos que, desde la década de los años 60 del siglo XX, se han venido desarrollando. El Informe identifica la convergencia en el mar Menor de diversos impactos<sup>1</sup>.

Por otra parte, junto a sus valores ambientales, el mar Menor es uno de los principales elementos de identificación cultural de la Región de Murcia, y despierta en todos los murcianos un fuerte apego emocional. Prueba de ello es la creación de diversas plataformas ciudadanas que reúnen a asociaciones vecinales, organizaciones ecologistas, colectivos profesionales, fundaciones culturales, etc., que reivindican medidas para recuperar y proteger este ecosistema y que el 30 de octubre de 2019 celebraron en la ciudad de Cartagena una multitudinaria manifestación con más de 55.000 personas, solicitando medidas para salvar el mar Menor.

Por todo ello, ha llegado el momento de dar un salto cualitativo y adoptar un nuevo modelo jurídico-político, en línea con la vanguardia jurídica internacional y el movimiento global de reconocimiento de los derechos de la naturaleza.

La actual **Ley** se ejercita en el marco de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. **Su objetivo** es otorgar personalidad jurídica al ecosistema lagunar del **Mar Menor**, para poder dotarlo, como sujeto de derecho, de una carta de derechos propios, con base en su valor ecológico intrínseco y la solidaridad intergeneracional, garantizando así su protección para las generaciones futuras.

<sup>1</sup>

<https://www.canalmarmenor.es/documents/575990/603406/informe+Integral+sobre+el+estado+ecol%C3%83gico+del+Mar+Menor>.



## *Congreso de los Diputados*

Que se reconozcan los derechos del ecosistema de la laguna del **Mar Menor** y de su cuenca significa cumplir con nuestros compromisos internacionales adquiridos, como el Acuerdo de París de 2015 sobre Cambio Climático, y situarnos a la altura de las exigencias del nuevo periodo geológico en el que ha entrado nuestro planeta, el Antropoceno. En el siglo XXI, los graves daños ecológicos causados por el modelo de desarrollo humano nos obligan a ampliar nuestra responsabilidad con el medio natural. Al mismo tiempo, otorgar derechos a la entidad natural del mar Menor, fortalece y amplía los derechos de las personas que viven en el área de la laguna, y que resultan amenazados por la degradación ecológica: los llamados derechos bioculturales.

El gran desafío que tiene hoy el **derecho ambiental** es lograr la protección efectiva de la **naturaleza** y de las culturas y formas de vida humanas que están estrechamente asociadas a ella, como sucede con los municipios ribereños de la laguna del **Mar Menor**. En este sentido, se hace necesario interpretar el **derecho aplicable** y los sujetos dignos de protección jurídica de conformidad al profundo grado de degradación ecológica en que se encuentra el mar Menor. El artículo 45 de nuestra Constitución ha sido interpretado por el Tribunal Supremo en el sentido de que es la Naturaleza como ecosistema la unidad que integra al ser humano como un elemento más y, por tanto, la que permite el desarrollo de la persona. En la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 2.a, de 30 de noviembre de 1990, se puso de manifiesto la conexión entre el medio natural y los derechos fundamentales a la vida y la salud de las personas, y se refiere expresamente al ser humano como una parte integrante de la naturaleza y no como un ser destinado a dominarla para ponerla exclusivamente a su servicio:

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" (Sentencia de la Sala 2.a del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1990, número 3851/1990, Fundamento de Derecho 17.2).

De acuerdo con la propuesta de una interpretación ecocéntrica de nuestro ordenamiento jurídico, señalada tanto por el Alto Tribunal como por algunos operadores jurídicos, se debe ampliar la categoría de sujeto de derecho a las entidades naturales, con base en las evidencias aportadas por las ciencias de la vida y del sistema tierra. Estas ciencias permiten fundamentar una concepción del ser humano como parte integral de la naturaleza, y nos obliga a afrontar la degradación ecológica que sufre el planeta tierra y la amenaza que eso conlleva para la supervivencia de la especie humana.

La Declaración de la personalidad jurídica del mar Menor y su cuenca permitirá una gobernanza autónoma de la laguna costera, entendida como un ecosistema merecedor de protección en sí mismo, una novedad jurídica que potencia el tratamiento dado hasta ahora: la laguna pasa de ser un mero objeto de protección, recuperación y desarrollo, a ser un sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural y espiritual.



## *Congreso de los Diputados*

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

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

a) La unidad biogeográfica constituida por un gran plano inclinado de 1600 km<sup>2</sup> con dirección Noroeste-Sureste, limitado al norte y noroeste por las últimas estribaciones orientales de las Cordilleras Béticas constituidas por las sierras prelitorales (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.

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.

**Los derechos reseñados en el párrafo anterior tendrán el siguiente contenido:**

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

**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.

**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.

**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.



## *Congreso de los Diputados*

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.

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**.

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.

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 período de cuatro años renovable.

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



## *Congreso de los Diputados*

**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.

**En cuanto a la exigibilidad, 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 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 (nuevo).

**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.**



## *Congreso de los Diputados*

**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 (nueva). 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 (nueva). 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** (antes única).

Esta Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación oficial.