
**Informe sobre la "Taula Redona: L'Albufera, noves perspectives"
(bilingüe), inclòs *Anexo con la transcripción de las intervenciones de los ponentes en la mesa redonda L'Albufera: noves perspectives (2 de febrero de 2023)***

Autor: Css. Llegat Històric i Artístic
Aprovació: Ple Sant Mateu, 26 d'abril 2023

El Consell Valencià de Cultura vol, en primer lloc, manifestar la seua gratitud als experts convocats per a integrar la Taula Redona que ha tingut lloc pel fet que acceptaren immediatament la proposta i per la seua decidida participació.

I Antecedents

El Consell Valencià de Cultura ha mostrat preocupació per les circumstàncies que envolten l'Albufera de València com a ecosistema i com a bé cultural en repetides ocasions.

Així ho va fer en:

2009 Sobre l'Albufera i els seus valors naturals i patrimonials.

2012 Sobre el Parc Natural de l'Albufera de València.

2016 Informe sobre la possible declaració de Bé d'Interès Cultural Immaterial a favor dels activitats tradicionals de L'Albufera de València: la pesca artesanal i la navegació a vela llatina.

La Taula Redona de referència per a aquest informe té el precedent immediat en les sessions de la Comissió de les Ciències dels mesos passats, en les quals es van abordar qüestions relatives a l'estat de salut de l'Albufera des del punt de vista mediambiental i de gestió de la llacuna, i en les quals va participar un bon nombre d'especialistes i de responsables públics.

Com a resultat de tot un any de treball la comissió citada va elaborar un informe, en 2022, titulat "L'Albufera de València. Parc Natural. Situació mediambiental i administrativa" que va ser aprovat al gener de 2023 i que es va aportar per a coneixement dels components de la Mesa.

II El cas de la Mar Menor

Poc després de finalitzats els treballs de la Comissió de Ciències es va produir l'aprovació de la Llei 19/2022, de 30 de setembre, per al reconeixement de personalitat jurídica a la llacuna de la Mar Menor i la seua conca, arran de la Iniciativa Legislativa Popular que s'havia impulsat, de la qual es tenia notícia i havia cridat l'atenció pel possible paral·lelisme amb l'ecosistema de l'Albufera.

Ressaltarem tan sols dos extrems essencials d'aquesta llei:

"Article 1. Es declara la personalitat jurídica de la llacuna de la Mar Menor i de la seua conca, que es reconeix com a subjecte de drets.

Article 2. 1. Es reconeix a la Mar Menor i a la seua conca els drets a la protecció, conservació, manteniment i, en el seu cas, restauració, a càrrec dels governs i els habitants riberencs. Se li reconeix també el dret a existir com a ecosistema i a evolucionar naturalment, que inclourà totes les característiques naturals de l'aigua, les comunitats d'organismes, el sòl i els subsistemes terrestres i aquàtics que formen part de la llacuna de la Mar Menor i la seua conca"

III Iniciativa del Consell Valencià de Cultura

La convocatòria del Consell Valencià de Cultura en forma de Taula Redona va reunir un grup d'experts mediambientals, jurídics i patrimonials perquè, a la llum de les respectives disciplines científiques, tractaren i debateren sobre l'oportunitat, la conveniència i l'adequació d'una iniciativa semblant a la seguida per a la Mar Menor en el cas de l'Albufera de València.

Les matèries per abordar i debatre en la taula redona van ser, essencialment, les següents:

Similituds i diferències entre els dos ecosistemes per les característiques físiques, per la titularitat i gestió o per la protecció patrimonial.

Suficiència o superació del marc normatiu vigent de gestió i inserció en la trama dels béns culturals.

IV Panell d'experts convocats

José María Baño León, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de València i posteriorment de la Complutense de Madrid, especialista en Dret Urbanístic.

Ignacio González-Varas, catedràtic d'Història de l'Arquitectura i del Patrimoni Cultural a l'Escola d'Arquitectura de la Universitat de Castella - La Manxa, expert en la matèria dels béns culturals.

Juan Ors Martínez, biòleg, responsable tècnic dels espais naturals de la Comunitat durant la creació dels espais protegits.

Teresa Vicente Giménez, professora titular de Filosofia del Dret de la Facultat de Dret de la Universitat de Múrcia i impulsora de la Iniciativa Legislativa Popular esmentada.

IV Consideracions

El que es va exposar en la Taula Redona està recollit en l'Annex d'aquest informe i permet elaborar algunes consideracions entorn de la dotació de personalitat jurídica pròpia al llac de l'Albufera, que és l'objecte central de debat.

Primera

La naturalesa territorial del Parc Natural de l'Albufera té característiques ben diferents de les de la Mar Menor, per l'extensió, per incloure tot tipus d'ocupacions des de l'agrícola a la urbana, des de la restinga arbrada i urbanitzada a les diferents aigües que alimenten el llac i els arrossars.

L'Albufera és un Parc Natural, un mitjà radicalment urbanitzat des de l'origen, i és un exemple reconegut d'interacció històrica entre medi natural i activitat humana. Es parla fins i tot de "coevolució". Per això, parlar sense més de pressió antròpica simplifica en excés la qüestió.

Segona

Les principals necessitats de l'Albufera són de naturalesa tècnica, de gestió i de falta de recursos, ja que la protecció de l'Albufera està infradotada administrativament. És un Parc Natural, pertany a la Xarxa de Parcs Naturals de la CV, però el múscul administratiu de la Generalitat per defensar-la és mínim. No sembla necessari personificar l'Albufera per a reforçar-la organitzativament. Hi ha un Pla Rector d'Ús i Gestió, hi ha una defensa, la protecció penal és la mateixa que per a qualsevol altre ens natural, i no és necessària la personificació per a aqueixa defensa efectiva. El que sí que ho és, és la seua dotació de mitjans organitzatius.

Tercera

L'atorgament de personalitat jurídica a l'Albufera tindria un valor simbòlic o mític, però escassament operatiu. L'aspecte jurídic central d'aquesta llei, la personificació, és una decisió del legislador perfectament admissible. Hi ha altres alternatives.

En l'Albufera concorren multitud de figures jurídiques de protecció: Parc Natural, Zona Humida del Pla Hidrològic de la Conca del Xúquer, Pla d'Ordenació de Recursos Naturals, Catàleg de les Zones Humides, Lloc Ramsar de la Convenció Internacional de Zones Humides, Espai Xarxa Natura 2000, Zona d'Especial Protecció per als Ocells, Lloc d'Importància Comunitària... sense oblidar les proteccions derivades dels planejaments generals dels municipis o de la planificació

territorial i estratègica de la Comunitat, Infraestructura Verda i, per descomptat, Zona Humida catalogada.

Qualsevol d'aquestes figures, i en concret el Catàleg de Zones Humides i el Pla Hidrològic de la Conca, serien suficients per a assegurar la protecció de l'Albufera, la seua protecció jurídica. Totes juntes plantegen un escenari complicat: com s'entendria la declaració de personalitat jurídica en tot aquest complex escenari? Potser donaria lloc a una menysvaloració del concepte de personalitat jurídica, que potser s'entendria com una cosa honorífica? Fins i tot podria afegir soroll.

Quarta

Existeix una proposta concreta: establir per llei el règim jurídic del Parc Natural i que després siga desenvolupada mitjançant un Pla Rector d'Ús i Gestió o mitjançant altres instruments d'ordenació i gestió.

Tenim un precedent: el Parc Natural de la Marjal de Pego-Oliva es va declarar per llei, incorporant-lo en forma d'annex a la llei vigent d'Espais Naturals de la Comunitat Valenciana de 1994. Causes d'això: per a eixir al pas d'una problemàtica territorial extraordinàriament forta es va decidir incorporar-lo en la llei. Així, el Parc Natural de Pego-Oliva està declarat per llei. Llavors no fa falta una llei específica, es pot aprofitar la revisió de la llei d'Espais Naturals que està en revisió des de 2017.

Cinquena

Una nova perspectiva s'obri en considerar la creació d'un Catàleg de Bones Pràctiques per a desenvolupar una gestió més eficaç d'aqueix espai, un dels instruments que més s'estan emprant per a la gestió del Patrimoni natural i cultural.

Cal apuntar alguns dels elements que podrien tindre aquestes bones pràctiques perquè foren eficaces, innovadores i creatives. Poden ser-ho en cinc aspectes:

Que innoven funcionalment en la gestió del patrimoni cultural.

Que innoven estructuralment els seus sistemes d'organització tècnics, financers o humans.

Que innoven en comportaments, modificant els patrons de conducta dels diferents agents que intervenen en la gestió d'aqueix Patrimoni cultural o natural.

Que innoven en les relacions, amb la transformació de les formes d'interacció amb l'entorn, o amb altres agents encarregats del Patrimoni, o amb nous esquemes de treball.

Conclusions

De les consideracions anteriors i de les intervencions de les persones expertes se'n deriven tot un seguit de conclusions que plantejarem de manera resumida.

Al fil de la hipòtesi plantejada, la conclusió és que no pareix oportú considerar el tractament de persona jurídica per a l'Albufera, ja que hi ha altres mesures administratives i legals que, dutes a terme, han de garantir la protecció d'un parc amb les característiques especials que s'han exposat.

Totes aquestes mesures passen per la necessitat de recordar, posar de relleu i acomplir les normes i lleis de protecció que marquen totes les figures jurídiques de protecció que ja té l'Albufera, especialment la del Catàleg de Zones Humides i el Pla Hidrològic de la conca així com de dotar l'Albufera de més recursos, de mitjans tècnics i de gestió, i pal·liar així la infradotació administrativa que pateix.

De la mateixa manera i seguint les línies exposades per alguns dels ponents, animem a l'estudi atent de la proposta d'establir per llei el règim jurídic del Parc Natural i que després aquesta siga desplegada per mitjà d'un Pla Rector d'Ús i Gestió o altres instruments d'ordenació i gestió. Així com animem a la creació del Catàleg de Bones Pràctiques.

Informe sobre la “Mesa Redonda: La Albufera, nuevas perspectivas”

El Consell Valencià de Cultura quiere, en primer lugar, manifestar su gratitud a los expertos convocados para integrar la Mesa Redonda que ha tenido lugar por su inmediata aceptación de la propuesta y su decidida participación.

I Antecedentes

El Consell Valencià de Cultura ha mostrado su preocupación por las circunstancias que rodean a la Albufera de Valencia tanto como ecosistema como bien cultural en repetidas ocasiones.

Así lo hizo en:

2009 Sobre l'Albufera i els seus valors naturals i patrimonials

2012 Sobre el Parque Natural de la Albufera de Valencia

2016 Informe sobre la possible declaració de Bé d'Interès Cultural Immaterial a favor de les activitats tradicionals de L'Albufera de València: la pesca artesanal i la navegació a vela llatina

La Mesa Redonda de referencia para este Informe tiene su precedente inmediato en las Sesiones de la Comisión de Ciencias celebradas durante los pasados meses en las que se abordaron cuestiones relativas al estado de salud de la Albufera, desde el punto de vista medioambiental y de gestión de la laguna y en la que participaron un buen número de especialistas y de responsables públicos.

Como resultado de todo un año de trabajo la Comisión citada elaboró un Informe en 2022 “La Albufera de Valencia. Parque Natural. Situación medioambiental y administrativa” que fue aprobado en enero de 2023 y que se aportó para conocimiento de los componentes de la Mesa.

II El caso del Mar Menor

Poco después de finalizados los trabajos de la Comisión de Ciencias se produjo la aprobación de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, a raíz de la Iniciativa Legislativa Popular que se había estado impulsando, de la que se tenía noticia y había llamado la atención por el posible paralelismo con el ecosistema de la Albufera.

Resaltaremos tan sólo dos extremos esenciales de la Ley:

“Artículo 1. Se declara la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconoce como sujeto de derechos.

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”

III Iniciativa del Consell Valencià de Cultura

La convocatoria del Consell Valencià de Cultura en forma de Mesa Redonda reunió un grupo de expertos medioambientales, jurídicos y patrimoniales para que, a la luz de sus respectivas disciplinas científicas, trataran y debatieran acerca de la **oportunidad, conveniencia y adecuación** de una iniciativa semejante a la seguida para el Mar Menor en el caso de la Albufera de Valencia.

Las materias por abordar y debatir en esta Mesa fueron, esencialmente, las siguientes:

Similitudes y diferencias entre los dos ecosistemas tanto por sus características físicas como de titularidad y gestión o de protección patrimonial.

Suficiencia o superación del marco normativo vigente de gestión e inserción en la trama de los bienes culturales

IV Panel de expertos convocados

José María Baño León, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia y posteriormente de la Complutense de Madrid, especialista en Derecho Urbanístico.

Ignacio González-Varas, catedrático de Historia de la Arquitectura y del Patrimonio Cultural en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Castilla - La Mancha, experto en la materia de los bienes culturales.

Juan Ors Martínez, biólogo, responsable técnico de los espacios naturales de la Comunitat durante la creación de los espacios protegidos.

Teresa Vicente Giménez, profesora titular de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia e impulsora de la Iniciativa Legislativa Popular mencionada.

IV Consideraciones

Cuanto se expuso en la Mesa Redonda viene recogido en el Anexo de este informe y permite elaborar algunas consideraciones en torno a la dotación de personalidad jurídica propia al lago de la Albufera, que es el objeto central de debate.

Primera

La naturaleza territorial del Parc Natural de l'Albufera tiene características bien diferentes de las del Mar Menor, por su extensión, por incluir todo tipo de ocupaciones desde la agrícola a la urbana, desde la restinga arbolada y urbanizada a las diferentes aguas que alimentan el lago y los arrozales.

La Albufera es un Parque Natural, un medio radicalmente urbanizado desde su origen, y es un ejemplo reconocido de interacción histórica entre medio natural y actividad humana. Se habla incluso de "coevolución". Por eso, hablar sin más de presión antrópica simplifica en exceso la cuestión.

Segunda

Las principales necesidades de la Albufera son de naturaleza técnica, de gestión y de falta de recursos ya que la protección de la Albufera está infradotada administrativamente. Es un Parque Natural, pertenece a la Red de Parques Naturales de la CV, pero el músculo administrativo de la Generalitat para su defensa es mínimo. No parece necesario *personificar* a la Albufera para reforzarla organizativamente. Hay un Plan Rector de Uso y Gestión, hay una defensa, la protección penal es la misma que para cualquier otro ente natural, y no es necesaria la personificación para esa defensa efectiva. Lo que sí es, es su dotación de medios organizativos.

Tercera

El otorgamiento de personalidad jurídica a la Albufera tendría un valor simbólico o mítico, pero escasamente operativo. El aspecto jurídico central de esta ley, la personificación, es una decisión del legislador perfectamente admisible. Hay otras alternativas.

En la Albufera concurren multitud de figuras jurídicas de protección: Parque Natural, Zona Húmeda del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, Plan de Ordenación de Recursos Naturales, Catálogo de las Zonas Húmedas, Sitio Ramsar de la Convención Internacional de Zonas Húmedas, Espacio Red Natura 2000, Zona de Especial Protección para las Aves, Lugar de Importancia Comunitaria... sin olvidar las protecciones derivadas de los planeamientos generales de los municipios o de la planificación territorial y estratégica de la Comunidad, Infraestructura Verde y por supuesto Zona Húmeda catalogada.

Cualquiera de estas figuras, y en concreto, el Catálogo de Zonas Húmedas y el Plan Hidrológico de la Cuenca, serían suficientes para asegurar la protección de la Albufera, su protección jurídica. Todas juntas plantean un escenario complicado: ¿cómo se entendería la declaración de personalidad jurídica en todo este complejo escenario? ¿Quizá diera lugar a una minusvaloración del concepto de personalidad jurídica, que quizá se entendería como algo honorífico? Incluso podría añadir ruido.

Cuarta

Existe una propuesta concreta: establecer por ley el régimen jurídico del Parque Natural y que después sea desarrollada mediante un Plan Rector de Uso y Gestión o mediante otros instrumentos de ordenación y gestión.

Tenemos un antecedente: el Parque Natural de la Marjal de Pego-Oliva se declaró por ley, incorporándolo como anexo a la ley vigente de Espacios Naturales de la Comunidad Valenciana de 1994. Causas de ello: para salir al paso de una problemática territorial extraordinariamente fuerte se decidió incorporarlo en la ley. Así, el Parque Natural de Pego-Oliva está declarado por ley. Entonces no hace falta una ley específica, se puede aprovechar la revisión de la ley de Espacios Naturales que está en revisión desde 2017.

Quinta

Una nueva perspectiva se abre al considerar la creación de un Catálogo de Buenas Prácticas para desarrollar una gestión más eficaz de ese espacio, uno de los instrumentos que más se están empleando para la gestión del Patrimonio natural y cultural.

Cabe apuntar algunos de los elementos que pudieran tener estas buenas prácticas para que fueran eficaces, innovadoras y creativas. Pueden serlo en cinco aspectos:

Que innoven funcionalmente en la gestión del patrimonio cultural.

Que innoven estructuralmente sus sistemas de organización técnicos, financieros o humanos

Que innoven en comportamientos, modificando los patrones de conducta de los distintos agentes que intervienen en la gestión de ese Patrimonio cultural o natural.

Que innoven en las relaciones, con la transformación de las formas de interacción con el entorno, o con otros agentes encargados del Patrimonio, o con nuevos esquemas de trabajo.

Conclusiones

De las consideraciones anteriores y de las intervenciones de las personas expertas se derivan toda una serie de conclusiones que plantearemos de manera resumida.

Al hilo de la hipótesis planteada, la conclusión es que no parece oportuno considerar el tratamiento de persona jurídica para la Albufera, puesto que hay otras medidas administrativas y legales que, llevadas a cabo, tienen que garantizar la protección de un parque con las características especiales que se han expuesto.

Todas estas medidas pasan por la necesidad de recordar, poner de relevo y cumplir las normas y leyes de protección que marcan todas las figuras jurídicas de protección que ya tiene la Albufera, especialmente la del Catálogo de Zonas Húmedas y el Plan Hidrológico de la cuenca, así como de dotar la Albufera de más recursos, de medios técnicos y de gestión, y paliar así la infradotación administrativa que sufre.

Del mismo modo y siguiendo las líneas expuestas por algunos de los ponientes, animamos al estudio atento de la propuesta de establecer por ley el régimen jurídico del Parque Natural y que después esta sea desplegada por medio de un Plano Rector de Uso y Gestión u otros instrumentos de ordenación y gestión. Así como animamos a la creación del Catálogo de Buenas Prácticas.

Anexo con la transcripción de las intervenciones de los ponentes en la mesa redonda L'Albufera: noves perspectives (2 de febrero de 2023)

María Teresa Vicente (profesora titular de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia e impulsora de la Iniciativa Legislativa Popular mencionada).

Quiero indicar, porque es importante para esta discusión, que además de profesora de Filosofía del Derecho y directora de la cátedra de Derechos Humanos y Derechos de la Naturaleza, he sido abogada en ejercicio durante más de ocho años y dejé de serlo por la ley de Incompatibilidad de la Función Pública, que me obligó a elegir entre seguir ejerciendo como abogada o dedicarme a tiempo completo a la universidad. Este perfil de abogada en ejercicio es muy importante en mi desarrollo como profesora e investigadora. Y aunque esta ley de la Manga proviene de la Filosofía del Derecho, viene de un nuevo paradigma, el de la justicia ecológica. Por eso cuando vienen muchas críticas a la ley, no pueden venir del derecho positivo, o sí pueden venir, pero la respuesta viene de la Filosofía del Derecho.

Porque el modelo jurídico que nosotros tenemos, y con el que los juristas actuamos, se basa en la justicia social. El modelo de la justicia social reconoce las relaciones entre los seres humanos y supuso una superación de las injusticias del modelo anterior, el modelo de la justicia liberal, en el que las mujeres, los niños, los trabajadores, las personas sin recursos económicos, no eran considerados sujetos de derecho ni tenían la titularidad de los derechos que una minoría sí tenía. Pero este modelo, el de justicia social, que conozco muy bien y que ha sido muy importante en nuestro país, no reconocía la relación entre el ser humano y la naturaleza.

Ahora todos sabemos que el ser humano forma parte de la naturaleza no solo por la ciencia de la Ecología en el pensamiento occidental, sino porque todos sufrimos el daño que el ser humano ha ocasionado al ecosistema o, mejor dicho, su modelo de desarrollo económico. Por tanto, las críticas que vienen del ordenamiento jurídico vigente y de la Teoría del Derecho vigente, están bien, pero pertenecen a un modelo del cual no vienen los derechos de la Naturaleza. Estos derechos vienen del modelo de justicia ecológica.

Este modelo empecé a estudiarlo a finales de los años 80. Fue en una primera investigación que dirigían un catedrático de Ecología y un catedrático de Filosofía del Derecho. Esto es muy importante, porque la cuestión epistemológica de la separación de las ciencias naturales de las sociales tiene mucho que ver con la incomprensión y los argumentos en contra de esta nueva figura jurídica: un jurista difícilmente puede reconocer derechos de la Naturaleza si no la conoce. A finales de los años 80, en las facultades, había una separación entre las ciencias sociales y las

naturales. No podíamos investigar los juristas sobre un objeto natural incluso aunque tuviéramos acceso a los libros de la facultad de Biología.

Estas cuestiones previas son muy importantes para los juristas. Cuando explico Teoría del Derecho, con la ley que otorga personalidad jurídica de derechos al Mar Menor, la 19/2022, digo que los libros de Teoría del Derecho han quedado obsoletos. Porque ya deberían decir “la personalidad jurídica corresponde a las personas, a las corporaciones, a las fundaciones... y ahora también a los ecosistemas”. Nos guste o no nos guste. Porque hay una ley que reconoce personalidad jurídica a un ecosistema. Cuando se habla de relaciones jurídicas se habla de una relación de reciprocidad. Pero primero hay que conocer la realidad: la relación de los seres humanos con la Naturaleza, con los ecosistemas, como parte de ellos, es de complementariedad. No podemos vivir sin el ecosistema de la Albufera, aunque hayamos estado desde la Edad Moderna en otro modelo.

Esto es muy importante para mí para abordar el tema. Porque lo único en que les puedo ilustrar sobre esta ley del Mar Menor es el procedimiento por el que se ha llevado a cabo: hemos partido de dos artículos importantes de la Constitución, el 23 y el 87.3, que reconocen la participación ciudadana, quizá porque nuestra Constitución es fruto de ese nuevo modelo social y se le dio oportunidad al pueblo a que también participara en la creación de leyes para asuntos que le incumbían a través de la iniciativa legislativa popular.

¿Cómo se realizó este estudio? Des de mi primera monografía, en el año 92, sobre la justicia ecológica como nuevo paradigma dentro de la Teoría de la Justicia (que es mi especialidad dentro de la Filosofía del Derecho), se han sucedido otros libros para que los estudiantes de Biología supieran que la justicia y la ética son compartidas ya por la ciencia de la Ecología. Ya hay muchos libros sobre ética y conciencia ecológica donde desde principios del 2000 empezó a estudiarse el Derecho Ambiental.

Pero, ¿qué pasa para que con 40 años de normas de protección del medio ambiente no se haya podido devolver a la Naturaleza su estado de salud, creado por una actuación humana impulsada por un modelo económico que la ha visto como un objeto de recurso y beneficio? En octubre de 2019, cuando habían saltado todas las alarmas en el Mar Menor, yo estaba en la Universidad de Reading, en el Reino Unido. Allí conocían mi estudio de los años 90 y sabían que había países que habían reconocido personalidad jurídica a ecosistemas. Me dieron una beca de tres meses en su Centro de Justicia y Clima. Elegí para estudiar las dos maneras en que el Derecho puede otorgar una ley que reconozca, si no va en contra de su orden constitucional, como es el caso, derechos a la Naturaleza. Por vía jurisprudencial estudié la sentencia de Río Atrato, me enamoré de ella (y el

rector de la Universidad de Murcia también). Por eso, cuando volví, iniciamos la Cátedra de Derechos Humanos y Derechos de la Naturaleza. Y estudié, por vía de legislación de su Parlamento, lo que pasó con el río Whanganui. El Parlamento de Nueva Zelanda le reconoció derechos y personalidad jurídica.

El 19 de octubre de 2019, mis alumnos de cuarto curso, a los que ya les había impartido Justicia Ecológica, que conocían todo el avance de este nuevo paradigma, me mandaron una foto ya muy conocida de todos los peces muertos en el Mar Menor. Me dijeron que no me volviera de Reading, que metiera dentro del Centro Justicia y Clima lo que estaba pasando, por si se le podían otorgar derechos al Mar Menor. Hablé con el rector, con el presidente de la Fundación Séneca que me había dado la beca. Me dijeron que no, que el curso había empezado, y que no me ampliaban la beca y que me tenía que venir. El primer día que llegué a clase se lo dije a mis alumnos y me dijeron que lo estudiáramos aquí. Y así fue.

Desde mayo de 2019, estos alumnos, durante todo ese tiempo hasta octubre, en que no paraba el movimiento social, empezaron a convocar a científicos y a políticos para que explicaran cómo se había llegado a esa situación, por qué no les habían contado lo que estaba pasando, por qué les habían mentado o les habían ocultado la verdad. Y yo fui uno de esos profesores. Les conté la idea en la que estábamos trabajando. Eso fue en junio de 2019. Fueron casualidades. Todo va muy lento hasta que en un momento parece que todas las estrellas se alinean. Mis alumnos y otros profesores me dijeron que yo debía publicar el resultado del trabajo de los alumnos de esos meses, que la ciudadanía supiera que el Mar Menor podía tener derechos.

Un resumen salió en el diario La Opinión. Ese mismo día se empezaron a recoger firmas. Se entendió el sentido de la pérdida, la impotencia y el dolor, y que el Mar Menor tenía derecho a vivir. Cogieron la idea de los derechos del Mar Menor. Eso se entendió mucho antes de que lo hiciera la Academia. La unión de ese movimiento social con esa nueva alternativa ya construida fue lo que garantizó nuestro éxito, aunque tuviéramos nuestras dudas, porque fue un camino difícil. Fue por la unión de tres factores: la universidad pública, con sus estudios desde los años 90, el movimiento social y los partidos políticos, que por una vez estuvieron a la altura.

El desarrollo de la ILP de la Constitución viene por dos vías, una de ellas os podría ir mejor a vosotros para el caso de la Albufera de Valencia, porque es más rápida y si el Gobierno valenciano está por la labor.

Una es la Iniciativa Legislativa Comarcal o Municipal, y la otra la Iniciativa Legislativa Nacional. Nosotros estudiamos las dos y ejercitamos las dos. Empezamos por la Municipal por lo de

“primero voy a llorar en mi tierra”, a mis representantes políticos, me da igual que sean de derechas, de izquierdas o del centro, y después, si ellos me lo deniegan, ejercitaré la otra. No quiere decir que la ley te obligue primero a ir a la Municipal, pero nosotros lo hicimos así. En un mes conseguimos la ILP Municipal en el Ayuntamiento de Los Alcázares (porque si se ve, la ILP Municipal, si lo va a hacer un ayuntamiento, necesita un mínimo de habitantes), y entre todos los ayuntamientos, que luego la apoyaron, de todos los colores políticos, el único que reunía las condiciones para hacerlo ya era Los Alcázares.

No me voy a detener en las luchas políticas, sino en los triunfos: salió por mayoría absoluta en un debate parlamentario que chapeau, ojalá los parlamentos estuvieran tan llenos de vida como ese. Se tuvo que levantar dos veces el acalde para decir que echaría a la gente si continuaban hablando, las mujeres se levantaron, sacaron banderas del Mar Menor y el derecho a la vida, envolvieron la tarima donde estaban todos los partidos políticos discutiendo y permanecieron de pie durante toda la discusión parlamentaria. Ningún partido político se atrevió a decir que no. Alguno guardó silencio, pero se aprobó por mayoría absoluta.

Pero cuando la semana siguiente el alcalde fue con esa ILP Municipal al Parlamento de la comunidad autónoma, le dijeron que no. Que no eran competentes. Ese mismo día nos fuimos a Madrid. Naciones Unidas nos llamó. Es muy importante que sepan que esto no es algo de España o de la región de Murcia, esto es algo universal. Yo tampoco era consciente en ese momento. Cuando ganamos la ILP Municipal me llamó la responsable de la ONU del Plan Armonía con la Naturaleza. Esto está en el informe del secretario de la ONU del 2020, y en el de 2022 recoge el triunfo de esta ley, la 19/2022. Eso me hizo tomar conciencia de que estábamos ante un movimiento internacional, y eso nos llevó, al alcalde de Los Alcázares y a mí, ante la Asamblea General de la ONU el año pasado.

Y les adelanto que, al completar todos los continentes que ya hemos reconocido derechos jurídicos a la naturaleza, porque faltaba Europa, la Asamblea General de la ONU, les pasaré la documentación, ha dicho que en el próximo Diálogo (que se hace siempre el 22 de abril porque es el Día de la Madre Tierra), ya se va a abrir la Asamblea de la Tierra, y ya no va a ser como hasta ahora, un Diálogo en que cada país que reconocía en su ordenamiento jurídico esta nueva figura iba invitado a la Asamblea General donde exponía su caso y se reconocía en el Informe. Ahora ya estamos todos los continentes, y el próximo día 24 de abril (porque el 22 cae sábado), se abrirá la Asamblea de la Tierra en la ONU y se interpretará así la Agenda 20-30, los objetivos de Desarrollo Sostenible, y será el comienzo para una Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza.

También es importante que sepan que logramos, hace apenas dos meses, en el último día de la cumbre de Canadá, que en la Post 20, en la Convención de Biodiversidad, se reconozcan expresamente los derechos de la Naturaleza, los derechos de la Madre Tierra y la concepción ecocéntrica; se dice adiós a la concepción antropocéntrica, que hasta ahora ha conducido el Derecho, la economía y la política, y este nuevo camino, en el marco de la Convención de Biodiversidad, tendrá esta nueva figura de los derechos de la Naturaleza.

José María Baño (catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia y posteriormente de la Complutense de Madrid, especialista en Derecho Urbanístico).

El tema tiene dos facetas. Una, la teórico-jurídico-simbólica de la personificación de un ecosistema, de enorme interés, y otra, desde un punto de vista más práctico, la situación de la Albufera.

Creo que debemos partir de los defectos fundamentales de la regulación actual de la Albufera, que no es semejante a la del Mar Menor. La situación de este era y es mucho peor desde el punto de vista ambiental, y además tiene una problemática incluso jurídica mucho mayor, por los diversos instrumentos de gestión e incluso por la clara controversia que ha existido entre el Gobierno de la nación y la comunidad autónoma entorno a los mecanismos de protección del Mar Menor. La situación de la Albufera es diferente, más sencillo su tratamiento desde un punto de vista práctico, pero creo que la dificultad fundamental desde un punto de vista puramente práctico, des de mi experiencia, es que la protección de la Albufera está infradotada administrativamente. Es un Parque Natural, pertenece a la Red de Parques Naturales de la CV, pero el músculo administrativo de la Generalitat para su defensa es mínimo.

Y eso tiene dos vertientes, la de protección y la de que, siendo un ecosistema en un entorno urbano, se entorpece la gestión diaria de los más variados expedientes.

¿Qué consideración me merece La ley 19/2022, en qué medida es una novedad? ¿Y podría servir al caso de la Albufera?

La profesora Vicente nos ha contado la genealogía y la filosofía de esta ley. Desde el punto de vista jurídico, no se me rasgan las vestiduras por la personificación jurídica. Hoy es muy normal considerar así a las fundaciones. Antes no lo era, porque no dejan de ser la personificación de un patrimonio. Y tampoco lo era cuando Sinibaldo Fieschi, más tarde Inocencio IV, empezó a utilizar técnicas jurídicas parecidas a la de persona ficta, para hacer personificaciones dentro del mundo amplio de la Iglesia Católica en su complexio oppositorum, como se decía históricamente.

Es decir, el hecho de dar personalidad jurídica (un hito en el Derecho español desde el punto de vista de la Teoría General), a un ecosistema, a mí me parece que es algo completamente instrumental, completamente admisible. Lo que es, es muy original. Una originalidad que no me supone ninguna fricción. El propio Código Civil parte de que las personas jurídicas son ficticias. Y qué decir del elenco enorme de personas jurídicas dentro de la Administración Pública, las entidades instrumentales. Las hay para dar y tomar. La personificación, en Derecho, más allá de la persona humana como ente basada en el hecho físico, y bajo cualquier filosofía, es un instrumento jurídico. Hoy consideramos normales las sociedades anónimas, pero en el siglo X a nadie se le hubiera ocurrido; fue el desarrollo del mercantilismo y la necesidad de agrupar capitales los que determinaron su personificación.

Una personificación no de personas, sino de capitales... que no es lo mismo.

De manera que el aspecto jurídico central de esta ley, la personificación, es una decisión del legislador perfectamente admisible, no me plantea ningún problema, y creo que no tienen razón los colegas que se rasgan las vestiduras. Los juristas somos conservadores porque vivimos de un cierto orden, aunque en realidad no haya ninguno. Cualquier novedad nos cuesta mucho trabajo aceptarla. La personificación se hará más, en España y en otros países, y es perfectamente aceptable.

Además, tiene un aspecto simbólico, el que corresponde al lado mítico del ser humano, su 99%. Un 1% de racionalidad y un 99% de aspectos emocionales y simbólicos. Es razonable. Pero sí me plantea problemas reflexionar en qué medida las capacidades que se dan a esa persona jurídica son las idóneas para su defensa. Los derechos del Mar Menor existían ya en el ordenamiento jurídico, pero estaban dispersos. Nos tenemos que plantear fundamentalmente si las técnicas que se utilizan en esa ley son las idóneas.

Y hay dos que creo las más importantes. Una, la de la personificación como instrumento para que cualquier persona pueda defender ante cualquier administración o cualquier tribunal los derechos del Mar Menor, lo que es una forma de decir que se da legitimación a las personas para que protejan el Mar Menor haciendo respetar las obligaciones que ya existen en la normativa vigente; este es un aspecto muy importante. Y el segundo aspecto es el organizativo: qué órganos tiene, y si son los idóneos, o cuáles faltan, o cómo debe complementarse esa ley.

El artículo 6, a mi juicio, es más importante. Que solo es el Estado el que puede regular. Y esto es importante a efectos del diálogo autonómico-central. La comunidad autónoma valenciana no puede

darle a la Albufera, me da igual que se la personifique o no, un artículo como este que dice que “para la defensa del ecosistema del Mar Menor (para hacer valer todo lo que las leyes generales establecen para el Mar Menor) cualquier persona física o jurídica (ni siquiera tiene que ser nacional española, incluso puede ser una organización internacional) puede ejercer todo tipo de acciones ante la Administración Pública, de exigencia de sanción o de prohibición de una actividad, o ante los tribunales, tanto en la vía civil como administrativa.” En la penal no hace falta porque en España existe la Acción Popular Penal por la que cualquier persona puede poner una querrela criminal si cree que existe un delito ambiental.

Pero lo que esta ley sí reconoce es que cualquier persona puede ejercer una acción civil de daños y perjuicios. ¿Y cómo se llama esta legitimación? ¿Es tan novedosa? No lo es tanto como parece. Ya aparece recogida, por ejemplo, aunque de manera subsidiaria, en la ley de Bases de Régimen Local en su artículo 68.2, que conecta en parte con la filosofía defendida por la profesora Vicente: que lo que es del común puede ser defendido por cualquier persona que es del común, que es la opción que plantea el artículo para que cualquier vecino puede pedir a su ayuntamiento que ejerza una acción en defensa de su patrimonio, y si el ayuntamiento no lo ejerce, puede ejercerla él en nombre del ayuntamiento. Es una acción muy interesante que se utiliza poco en España dada la poca capacidad hasta ahora de asociacionismo y comunitarismo, y que valdría para muchas cosas; por ejemplo, para la defensa del patrimonio.

¿Qué tiene de peculiar la acción del Mar Menor? Que la puede ejercer directamente cualquier persona física como representante del Mar Menor.

El tercer aspecto de la ley, el organizativo, creo que es el más endeble. Porque establece unos órganos. Dice: “la representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor se articula en tres órganos: un comité de representantes, un comité de seguimiento y un comité científico” a los que llama “la tutoría del Mar”.

Lo de tutela no me gusta. La tutoría refleja como si el Mar Menor fuera “tan menor” que tuviera su capacidad disminuida... yo creo que sería mejor hablar de “los órganos del Mar Menor”. ¿No es una persona jurídica? Pues los órganos del Mar Menor serían los que son.

Y aquí sí veo que hay un problema. Probablemente proviene del cruce de competencias entre el Estado y la comunidad autónoma. Porque el Mar Menor, ¿de quién depende? ¿A quién se adscribe? Todo esto queda muy vago en la ley, porque en su disposición final primera se dice que se habilita al Gobierno para que, en el ámbito de sus competencias, apruebe cuantas disposiciones

necesite la ley. Pero, ¿dónde está la capacidad presupuestaria del Mar Menor? ¿Cómo se va a dotar a estos órganos? Porque independientemente de que en el Comité Científico los cargos no sean retribuidos, si no hay una organización... a mí me parece, como administrativista, que este es el aspecto más endeble.

Creo que la reivindicación no se debe tener en la ley, sino en el reglamento. Y habría que hacer un reglamento organizativo, y creo, además, que esta ley exigiría un consorcio, un convenio entre la Comunidad Autónoma de Murcia y el Estado de manera que las dos allegaran recursos. Si no, aquí no hay más recursos que los naturales del Mar Menor. Me parece que este aspecto, al igual que el otro, que tiene una influencia directísima, requeriría de un examen mucho más atento.

Voy concluyendo para dar más espacio al debate.

Caso de la Albufera: creo que el planteamiento de una ley que la personificara estaría más en el aspecto simbólico-político, "mítico" que llamo yo, tan importante, que en un aspecto puramente práctico. Es decir, ¿podríamos conseguir que la comunidad autónoma reforzara la defensa de la Albufera? Sí. Muy sencillo. Primero, creando un estatuto especial. Y, segundo, dotándolo de medios. Porque el problema son los medios presupuestarios. A veces, para la defensa de la Albufera, resulta que hay una sola persona. La Junta Rectora se reúne de vez en cuando... pero, ¿quién hace los informes? ¿Quién vigila la defensa efectiva? Esto es lo mismo que en el Mar Menor. Si no hay una organización dotada presupuestariamente es muy difícil hacer cumplir las disposiciones. Es decir, que no necesitaríamos personificar a la Albufera para reforzarla organizativamente. Hay un Plan Rector de Uso y Gestión, hay una defensa, la protección penal es la misma que para cualquier otro ente natural, y no necesitamos la personificación para esa defensa efectiva. Lo que necesitamos es dotarla de medios organizativos.

Ahora bien, si lo que se quiere es dar un paso y permitir esa legitimación universal en nombre de la Albufera, sí se necesitaría una ley. Porque, para decirlo sintéticamente y sin entrar en el debate competencial, todo aspecto que afecte a la legislación procesal es exclusivo del Estado. Y aunque la ley del Mar Menor dice que se ampara en la competencia del artículo 23, no es cierto. Se ampara en la competencia del 23... y en la competencia del artículo 149.1 relativa a la legislación procesal, porque lo que introduce es una legitimación procesal. Eso no puede hacerlo la comunidad autónoma.

Creo que las personas que están en esta reunión, que saben más que yo de la situación actual de la Albufera y de las necesidades que tiene, pueden identificar mejor si es necesaria o no esa ley. Insisto: tendría que ser una ley del Estado y, por lo tanto, una ley hecha por Iniciativa Popular o

que, políticamente, el Parlamento valenciano se dirigiera al del Estado para que el Gobierno o cualquier grupo parlamentario hiciera una proposición de ley. Es decir, o para reforzar la acción de que cualquier persona estuviera legitimada indirectamente para recurrir cualquier acto que afecte a ese ecosistema, o si simplemente lo que hay que hacer es reforzar organizativamente la Albufera, reforzar la capacidad de personal científico, técnico y jurídico a su servicio. Esta es una decisión eminentemente política.

Pero con esto no le quito valor a la ley del Mar Menor. Sino que la sitúo en el contexto de su utilidad. Desde luego, en el plano simbólico es importantísima, lo es también mucho en cuanto que permite la acción en representación del Mar Menor a cualquier persona, a la que además se le compensan los gastos procesales exactamente igual que en la ley de Régimen Local. Aunque en el plano organizativo es una ley muy bien intencionada, le falla lo más importante: el presupuesto.

Con esto, más o menos, he complementado la intervención de la profesora Vicente y he situado los términos jurídicos.

Juan B. Ors (biólogo, responsable técnico de los espacios naturales de la Comunitat durante la creación de los espacios protegidos).

Quisiera ir al hilo de lo que decía el profesor Baño sobre el tema de la penuria de medios que, en mi opinión, es lo fundamental. Pero no solo penuria de medios, sino penuria de objetivos. ¿Qué queremos con la Albufera? No lo sabemos. Ni lo sabíamos cuando se declaró Parque ni, me temo, lo sabemos demasiado en este momento.

La figura de personalidad jurídica la considero extremadamente interesante para muchos espacios y hábitats de la Comunidad Valenciana. La considero un hito. Ahora bien, la idea, como concepto técnico (no hablo de las implicaciones jurídicas ni de la técnica jurídica, hablo como concepto técnico), para el Parque, entendiendo el Parque no solo lo que es la laguna, sino todo el Parque, en su mayor parte arrozal (un cultivo intensivo, no lo olvidemos), huerta, poblaciones, residentes..., opino que no es demasiado adecuada para lo que es el Parque Natural de la Albufera.

Incluso podría añadir ruido, quizá, con la más que necesaria revisión del mecanismo de gestión. Creo que hay otras alternativas en este momento. En la Albufera concurren multitud de figuras jurídicas de protección: parque natural, zona húmeda del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, Plan de Ordenación de Recursos Naturales, Catálogo de las Zonas Húmedas, Sitio Ramsar

de la Convención Internacional de Zonas Húmedas, Espacio Red Natura 2000, Zona de Especial Protección para las Aves, Lugar de Importancia Comunitaria... sin olvidar las protecciones derivadas de los planeamientos generales de los municipios o de la planificación territorial y estratégica de la Comunidad-Infraestructura Verde, por supuesto Zona Húmeda catalogada...

Cualquiera de estas figuras, y en concreto, Catálogo de Zonas Húmedas y Plan Hidrológico de la Cuenca, serían suficientes para asegurar la protección de la Albufera, su protección jurídica. Todas juntas plantean un escenario complicado: ¿cómo se entendería la declaración de personalidad jurídica en todo este complejo escenario? ¿Quizá diera lugar a una minusvaloración del concepto de personalidad jurídica, que quizá se entendería como algo honorífico? No lo sé. Pero creo que con todo este repertorio tenemos, en principio, más que suficiente.

De entrada, bajo el punto de vista territorial y medioambiental, ¿en qué se parecen el Parque Natural de la Albufera y la laguna del Mar Menor? Ambos son un paradigma de espacio natural valioso y amenazado. En este momento los dos están amenazados. Solo que la Albufera tiene un historial más dilatado en el tiempo. Son ambientes lagunales ambos en zonas de intensa actividad económica, pero ahí terminan sus semejanzas.

Me gustaría detenerme en el artículo 2 de la ley 19/2022 del Mar Menor. No estamos hablando de la exposición de motivos, sino del articulado. El artículo reconoce el derecho del Mar Menor y de su cuenca (importante, porque con la cuenca nos metemos en un ámbito distinto de lo que es el ámbito nominal): El derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente..., ya que los ecosistemas (laguna y cuenca), están regidos por un orden natural o ley ecológica que hace posible su existencia. El Derecho significa respeto a esta ley ecológica para asegurar el equilibrio y la capacidad de regulación del ecosistema ante el desequilibrio provocado por las presiones antrópicas... Esto lo dice así, literalmente.

¿Encaja esto con la realidad territorial de la Albufera? No encaja. Decimos que la Albufera es un Parque Natural, pero es un medio radicalmente urbanizado desde su origen, y es un ejemplo reconocido, lo hemos expuesto en muchos sitios, y está reconocido internacionalmente, de interacción histórica entre medio natural y actividad humana. Hay quien dice que incluso hay una “coevolución”. Por eso, hablar sin más de presión antrópica (que existe, no tenemos más que verla), simplifica en exceso la cuestión.

La cuestión es el propio objeto de la protección. En la Albufera, ¿qué queremos proteger en realidad? Esto me gusta repetirlo siempre, una y mil veces, porque cuando decimos proteger el medio natural, proteger un espacio natural, ¿qué queremos proteger?: ¿la fauna? ¿un paisaje rural? ¿un paisaje cultural? ¿un medio de vida para mucha gente? ¿un territorio sometido a distintas ya no presiones, sino interacciones? ¿los restos de un medio natural prístino que puedan entenderse? ¿qué queremos proteger? ¿todo esto? ¿y esto cómo se hace? Pues francamente, yo no lo sé. El que lo sepa que me lo diga.

Hay que tener en cuenta que una parte sustancial de los ecosistemas que decimos “naturales” del Parque Natural han nacido y funcionan por la acción humana histórica. Sin ella, sus valores naturales y culturales serían otros. Probablemente, menos singulares. Porque la Albufera es un espacio muy singular. En comparación, por ejemplo, con un espacio comparable como puede ser el Delta del Ebro, tenemos que ese Parque Natural se ciñe a la costa y a las zonas húmedas, pero el arrozal está fuera de él. Tiene su régimen de ordenación, pero no está dentro del Parque Natural. En Valencia, que hemos sido muy valientes, decimos que hay un Parque Natural de más de 21.000 Ha que en su mayor parte es un cultivo intensivo. De eso no debemos olvidarnos.

De todo el Parque de la Albufera, el 70% es arrozal en régimen hídrico completamente artificial, ya que los aportes vienen en su mayor parte de otras cuencas, no de la propia de la Albufera, sino de las del Júcar y el Turia, a partir de acequias y canales, escorrentías de cultivo, efluentes más o menos depurados urbanos e industriales. El mismo lago funciona como un embalse regulador de la inundación de los arrozales. Es decir, que sus niveles de agua son completamente artificiales: hay unas compuertas, unas bombas que en su caso pueden desalojar el agua...

Es un medio físico extraordinariamente dinámico. Y, sobre todo, no ha existido nunca como un espacio natural prístino; desde el momento de la creación de la zona húmeda de la Albufera y de su laguna, ya según se formaba geológicamente se iba ocupando, utilizando, llenando de población, creando paisajes que antes no existían. Es un caso parecido a las zonas húmedas del sur de Alicante: está la costa actual, está la costa de la alta Edad Media y, según se iba cerrando esa ensenada, se iba ocupando por la actividad humana: sin embargo, ahora hay tres Parques Naturales, tres zonas húmedas, como en el caso de la Albufera, que existen, pero que nunca han existido como espacio natural primigenio.

Las lagunas litorales son muy abundantes en el mundo, existen en todos los continentes. Esta de Uruguay, la laguna de Rocha, funciona naturalmente como todas las lagunas litorales de ambiente de aguas dulces o salobres. En cierta época del año se abre la gola, entra el mar, se hace salina o salobre. En otros momentos se cierra, vuelve otra vez a su condición original... funciona así.

En el caso del Mar Menor, siguen abiertas tres golas que conectan con la costa; por eso tenemos un mar, un espacio costero que es salado. Distinto de este, por ejemplo, es la Albufera, que es dulce hasta que se convierte en salada.

Dentro del Parque Natural de la Albufera tenemos hasta 17.000 residentes, y estacionales ni se sabe, se dice que sobre 100.000. Visitantes tampoco se sabe, y hay 13 municipios en un entorno metropolitano de 1M de habitantes. Esto es lo que tenemos dentro del Parque Natural. Esto no es el entorno, esto es el Parque Natural.

El Parque se declaró en situación ambiental límite en 1986. Me he permitido reír un poco cuando hablaba el Sr. Baños de la penuria de medios, pero es que en ese momento la penuria de medios era tal que solamente había un técnico, que era yo. Nadie más. Ha mejorado mucho, pero persiste la amenaza si surgen nuevos problemas. Tenemos un PORN (Plan de Ordenación y Recursos Naturales de la Albufera) que es un instrumento, en mi opinión, desafortunado. Estamos hablando de 57 municipios. No ayuda a la coherencia la Ordenación Estratégica a escala de Comunidad Valenciana, y no se sabe muy bien qué se pretende con este PORN, nunca se ha sabido muy bien. Esto añade confusión al asunto.

Por tanto, el verdadero objeto de la protección no debe ser un ecosistema determinado ni cierto escenario territorial ni estático ni en evolución, sino un sistema de interrelaciones ecológicas, territoriales, económicas, sociales, culturales, emotivas, todas ellas igual de relevantes y todas en cambio permanente. Esto conlleva que, efectivamente, el actual mecanismo de ordenación y gestión del Parque Natural y su actual régimen jurídico los considere yo profundamente insuficientes.

Mi propuesta: nada impide que se reconozca la personalidad jurídica del Parque Natural de la Albufera. ¿Cómo? Yo, la verdad, no sabría hacerlo por lo que hemos visto de la complejidad territorial, administrativa, ambiental, etc. Pero mi propuesta sería establecer por ley el régimen jurídico del Parque Natural. No estoy hablando de reconocer la personalidad jurídica por ley, sino de establecer, por ley, su régimen jurídico. Y que después desarrollemos mediante un Plan Rector de Uso y Gestión o mediante otros instrumentos de ordenación y gestión.

No es nada raro. Tenemos un antecedente: el Parque Natural de la Marjal de Pegó-Oliva se declaró por ley, incorporándolo como anexo a la ley vigente de Espacios Naturales de la Comunidad Valenciana de 1994. ¿Por qué se declaró por ley? Porque en ese momento había una problemática territorial extraordinariamente fuerte y entonces, para salir al paso de aquella

situación, se decidió incorporarlo en la ley. Así, el Parque Natural de Pego-Oliva está declarado por ley.

Entonces, ¿por qué no declaramos por ley el Parque Natural de la Albufera? No hace falta una ley específica: podemos aprovechar la revisión de la ley de Espacios Naturales que está en revisión desde 2017. Por supuesto que no se van a solucionar todos los problemas sin más con una ley, pero en mi opinión la Albufera lo merece, es un espacio realmente importante para la Comunidad Valenciana.

La complejidad política administrativa y social del territorio de la Albufera es extraordinariamente importante, hay que trabajar ahí para ver lo que significa que concurren tres administraciones: estatal (sobre todo por los temas del agua y la costa), la autonómica (por el Parque Natural), y las municipales (son 13 ayuntamientos que participan en el Parque Natural, entre ellos el propio Parque, que es propietario y gestor del lago de la Albufera y de la devesa). Pero también por la concurrencia de funciones gestoras y representativas a cargo de entidades agrarias, regantes, empresariales, ciudadanas... Todas ellas participan, y no estoy hablando de la Junta Rectora del Parque Natural, que es un órgano colaborador y asesor de la gestión, consultivo. Estoy hablando de funciones con gestión propia. Por ejemplo, los niveles de agua del lago se deciden por una entidad de tipo agrario, la Junta de Desarrollo de la Albufera, que es la gestora en primera instancia, sin perjuicio de las competencias administrativas que puedan darse.

Pero también, en mi opinión, con una ley específica de régimen jurídico podemos afrontar con garantías jurídicas los retos de futuro. Estamos en este momento en una situación muy delicada y de cara al futuro. El agua nunca va a ser suficiente. Si detraemos agua del Júcar estamos detrayendo agua de los regantes del Júcar. Los aportes naturales de la Albufera no son suficientes, necesitamos un aporte propio. Aporte propio que lo invalida como espacio natural propiamente dicho: estamos hablando de un régimen completamente artificial.

La política agraria comunitaria y autonómica es otra cuestión. En este momento hay una discrepancia entre qué se puede hacer en términos, por ejemplo, de la paja del arroz (quema o no quema), si estas prácticas entran en conflicto con la política agraria comunitaria en términos de subvenciones, de ayudas a los propietarios y gestores agrícolas...

¿Y La gestión de la costa? La costa se nos va. Se nos va porque es una situación general en toda la costa del levante de la península Ibérica. Tenemos que ver qué hacemos de cara al futuro.

¿Y La población residente? Ahí está. Tenemos que organizar la ordenación y la gestión de esos núcleos de población. ¿Y las infraestructuras? Continuamente estamos hablando de infraestructuras viarias, de urbanización, de otras infraestructuras. En fin... ¿qué vamos a hacer con ello? ¿Son suficientes los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística? Quizá no.

Y en eso estamos. ¿El futuro? En este momento estamos en un punto de inflexión. Tendremos que adoptar en las próximas décadas decisiones muy importantes que, en mi opinión, sin una ley específica de régimen jurídico, quizá no tengamos garantías jurídicas suficientes para abordarlas. El Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) y del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) llevan en revisión varios años. Para empezar, el PRUG está anulado en buena parte por múltiples deficiencias de forma y fondo. La revisión se retrasa porque es un asunto difícil, entre otras cuestiones porque estos instrumentos no tienen suficiente soporte jurídico específico. Sí, se puede decir que el Plan Rector de Uso y Gestión está recogido en la ley de Espacios Naturales. Vale. Pero a la hora de meterse en competencias urbanísticas, ¿es eso suficiente? De ninguna manera. Un Plan Rector de Uso y Gestión, e incluso un PORN, a la hora de definir políticas urbanísticas o de infraestructuras, o de aportes de agua, sobre todo cuando se incorporan otras administraciones, realmente quedan muy cojos. Quizá una ley ayudara a que sea viable aportar normas de ordenación y gestión realmente útiles.

El debate de la ley, en mi opinión, puede ser un revulsivo para administraciones y ciudadanos. Todos hablamos de la Albufera y todos reconocemos que es muy importante y que hay que hacer algo con ella. Pero esto, de cara a la opinión pública, de cara a la opinión de los que realmente tienen competencias gestoras en la Albufera (administraciones y particulares), ¿sería suficiente con la revisión de un PRUG o de un PORN? Pues no. En mi opinión, no. Porque nadie sabe que se están revisando el PRUG y el PORN desde hace un montón de años. Nadie lo sabe. Pero quizá el debate sobre una ley sí pueda ser un revulsivo y pueda aportar mayor compromiso de administraciones y particulares.

Y luego, en mi opinión, haciendo justicia a la historia de la creación del Parque por la demanda ciudadana: porque el Parque se declaró por la demanda ciudadana. La situación del Parque Natural en el 86 era límite. Y no límite en términos de medio ambiente, de flora y de fauna. Es que era, simplemente, un problema hasta sanitario. Y pasaba, además, que no se podía entender que en el ámbito metropolitano existiera un espacio tan sumamente deteriorado y degradado. Todo eso dio lugar a una demanda ciudadana, creo que nunca vista en la Comunidad Valenciana para un caso comparable a este.

La promulgación de una ley específica del Parque de la Albufera haría justicia a esa historia. Aunque llegamos algo tarde, evidentemente.

Ignacio González-Varas (*catedrático de Historia de la Arquitectura y del Patrimonio Cultural en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Castilla - La Mancha, experto en la materia de los bienes culturales.*)

Me gustaría intentar aportar una visión más amplia acerca de la confluencia entre los bienes culturales y los naturales. Me ha parecido extraordinariamente interesante y muy ilustrativa la introducción de la profesora Vicente al hablar de esa Declaración de Derechos de la Naturaleza. Creo que es algo absolutamente necesario y que responde a una evolución que hemos observado en las últimas décadas: cómo la protección del patrimonio cultural discurre de un modo necesariamente complementario y entrecruzado con la conservación de la naturaleza. Porque cada vez somos más conscientes de la vulnerabilidad de los recursos culturales y también naturales. Y, además, esa degradación ecológica se experimenta hoy por vez primera a escala planetaria: por el ejemplo que ha dicho de esa llamada que recibe desde la ONU, es evidente que es un producto de esa globalidad sin fronteras, porque los efectos de la industrialización, contaminación, urbanización indiscriminada, se confrontan con ese universo un tanto sombrío de agotamiento de los recursos naturales.

Por eso, iniciativas como las que se han llevado a cabo en el Mar Menor creo que son ejemplares. Así se ha demostrado y, además, a escala internacional, dándonos cuenta que el Mar Menor es “nuestro”, de “todos”, del conjunto de la Humanidad, porque se experimenta por vez primera, de esta manera, la conservación y protección de estos entornos naturales.

También me han interesado muchísimo las dos otras intervenciones, comenzando por la intervención muy técnica del profesor Baño en la que quizá hay una discusión, para los que no estamos en el ámbito jurídico, que nos puede parecer un tanto bizantina, esto de la personalidad jurídica o no, pero que entiendo que desde el punto de vista de la teoría jurídica interesa mucho. Quizá a los que estamos en el campo del Patrimonio, de buscar qué es lo que se pretende lograr, nos interesan más qué medidas... y sobre todo también que haya un movimiento de impulso ciudadano para lograr esas medidas.

También lo decía el señor Ors cuando hablaba de que no sabía para la Albufera qué es lo que se pretendía. Creo que este debate es muy interesante plantearlo desde los orígenes. Primero nos

tenemos que preguntar qué es el patrimonio cultural y natural de estos espacios, cuáles son sus valores (y son muchos y se entrecruzan), puede haberlos ecológicos, estéticos, contemplativos, económicos, urbanos, está la presión del turismo, etc. Y después llegar a por qué los debemos proteger, y para quién.

De esas preguntas es de donde surgen los instrumentos legales de cómo actuar, cuáles son los más apropiados para ese objetivo común de la conservación, protección y transmisión a las generaciones siguientes de estos entornos tan vulnerables y tan extraordinariamente frágiles y delicados.

El profesor Baño, además, hablaba de que la filosofía jurídica que está detrás de la ley, sus motivaciones, son loables, y desde luego lo es su fundamento, pero hay también unos aspectos organizativos que hay que ver si son realmente eficaces para lograr estos objetivos.

Y esto, en el campo del patrimonio cultural, es especialmente importante. Porque en las últimas décadas hemos visto cómo se han expandido claramente las formas y tipos de patrimonio, desde la protección de elementos singulares, monumentos, ciudades incluso, hasta ir llegando a la protección de la naturaleza y del paisaje que ya no es solo una protección de santuarios naturales, porque son escenarios antrópicos todos, todos están traspasados por la mirada humana que culturalmente proyectamos en la naturaleza. Y, de ahí, llegar a los modelos de gestión más adecuados para conseguirlo. Y también creo que, en el campo del patrimonio, tanto cultural como natural, también ha habido en las últimas décadas, en la literatura producida al respecto, una interesante basculación, podríamos decir, del objeto al sujeto.

Es decir, que ya no solo preocupa cómo proteger esos objetos naturales o incluso inmateriales, sino que la mirada se vuelca cada vez más hacia las comunidades humanas que los habitan. Como ha dicho Juan Ors, hacia esos 17.000 residentes y los 100.000 estacionales, porque son las comunidades las que en definitiva conservan, protegen, transmiten y transforman también estos espacios. Esto es importante, de tal manera que la gestión, hoy en día, no puede ser puramente conservativa, como urnas de cristal para proteger estos espacios, sino que debe tener en cuenta esta compleja realidad de intereses sociales económicos y ecológicos que confluyen en estos espacios y que nos ha explicado tan bien Juan Ors.

Por eso se ha dado un tránsito desde la contemplación de esos objetos singulares hacia lo que yo he denominado en alguna ocasión como “sistemas patrimoniales”. Creo que esta es la óptica adecuada para después articular instrumentos jurídicos. Es decir, que ya no se protegen solo las barracas, no solo las declaraciones de BIC Inmaterial a las que aludía Vicente González Móstoles,

la pesca de la anguila o la vela latina, sino el contexto, el marco en los que se producen y se sitúan; por lo que se llega a una visión holística, integrada, del patrimonio, con elementos relacionados entre sí que encuentran su significado en el contexto social, territorial, ambiental y natural en el que se ubican y desarrollan.

Se trata de sistemas complejos cuya conservación involucra al medio físico, a la economía y a las políticas públicas y, en general, al conjunto de la sociedad. Por lo tanto, no son separables en sí, aunque los queramos conservar específicamente.

La Albufera es un gran ecosistema que nos lleva a esa consideración amplia. Por citar un ejemplo de cómo se aborda ahora la conservación de bienes culturales más tradicionales, en estos momentos en la Escuela de Arquitectura de Toledo estamos desarrollando un proyecto de conservación de los conventos de la ciudad, en donde hay 33 de importancia, y no lo estamos haciendo atendiendo a cada uno de ellos, sino atendiendo a la red patrimonial que forma el conjunto de la ciudad histórica. Es decir, como un sistema complejo de comunidades entre sí, y además no solo atendiendo al aspecto físico de esa arquitectura conventual que todos deseamos mantener, sino también, como elemento prioritario y central del proyecto, a las propias comunidades de religiosas que viven allí y que son las que dan sentido último a este patrimonio.

Otro caso en el que he podido participar que nos muestra esta nueva visión de articulación de elementos de protección del patrimonio natural y cultural, en el que estuve actuando como informante de la UNESCO por encargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia de México y la Escuela de Conservación de México Manuel del Castillo Negrete, puede ser el acueducto del Padre Tembleque, donde no solo se atendía a conservar la parte más vistosa y espectacular de esta obra de ingeniería hidráulica del siglo XVI, prodigiosa, sino a la totalidad de su recorrido, 48 km, de los cuales el 95% subterráneos, y al medio natural en el que se desarrolla, desde los ojos de los que surge el manantial hasta el monte Tecajete, que es un volcán que tiene además implicaciones en la memoria indígena del lugar, como una deidad, pero también la implicación de las poblaciones por las que va pasando, como Zacuala, hasta llegar a Otumba, es decir, cómo se implican las poblaciones en la conservación de infraestructura hidráulica que durante muchos siglos ha estado activa, con vinculación con bienes como por ejemplo el primer conflicto franciscano o la gastronomía.

Vemos cómo de una visión centrada en una declaración específica de un elemento como es esa obra de ingeniería hidráulica, se llega a emplazar todo en una concepción territorial mucho más

amplia que involucra a todos los distintos aspectos en los que se contextualizan los bienes culturales.

La profesora Vicente también nos ha hablado de que toda la responsabilidad de conservar sistemas tan complejos está incardinada en una dimensión internacional amplia como son las Cumbres de los años 90 y la redacción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por eso nos podemos hacer las preguntas de cuál puede ser la contribución de este patrimonio natural y cultural para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en qué medida la conservación de la Albufera o de otros ecosistemas se incardinan con esos objetivos a nivel mundial, o si las acciones que tienen como objetivo prioritario pueden ser también susceptibles no solo de conservar el ecosistema en sí (lo que ya sería éticamente válido por sí mismo, no haría falta ninguna otra justificación), sino que también adicionalmente pueden crear riqueza, empleo, oportunidades de promoción social o incluso beneficios materiales y espirituales a las distintas comunidades. Esta es una pregunta importante.

En conclusión, podría decir en esta primera parte de introducción, ver de qué manera la preservación de la Albufera puede incidir en los tres pilares que tienen que orientar cualquier política del desarrollo sostenible: el crecimiento económico (no son sistemas-santuario), la inclusión social (la cohesión del tejido social por el patrimonio cultural compartido), y el equilibrio ambiental.

Aquí, el profesor Baño hacía referencia a si realmente la figura jurídica planteada para el Mar Menor, o también incluso para la Albufera, puede ser la idónea para la gestión, porque en definitiva las intenciones son loables y claras y la motivación es evidente. Pero después hay que articular el desarrollo de instrumentos de gestión. Creo que es este el caballo de batalla de todos estos procesos.

Comparto lo que apuntaba el Sr. Baño sobre si quizás un consorcio sería la figura adecuada, y me parece que sí. Porque si nos transportamos de esta escala tan amplia de estos ecosistemas hacia otros ecosistemas igualmente dinámicos y complejos como son las ciudades históricas, han funcionado muy bien los consorcios. En Toledo, por ejemplo, tenemos el Consorcio de la Ciudad de Toledo, con un gerente. O ha sido muy importante el Consorcio de Santiago de Compostela, con un equipo técnico. Porque, como decía Napoleón Bonaparte, cuando quieres que un asunto salga adelante hay que dárselo a alguien concreto. Cuando no quieres, encárgaselo a una comisión. Yo no sé si todas estas comisiones, representantes, etc., pueden hacer diluir la fuerza ejecutiva, y que los objetivos, si es que llegamos a definirlos, se cumplan realmente.

Por eso creo que tener claro el modelo de gestión puede ser interesante. Por eso, sin duda, los sistemas de gobernanza a nivel internacional están cambiando su estructura y su finalidad. De estar protagonizados absolutamente por las administraciones o las instituciones públicas, cada vez hay más modelos integrados que tienden a involucrar a las comunidades locales y a sus intereses. Buscar ese modelo de gestión creo que es especialmente importante, con una visión integral del Patrimonio.

En Murcia se han dado los pasos adecuados para una gestión participativa, colectiva, que aprovecha además los conocimientos locales y que lleva a una disminución de los niveles de control por parte de la Administración sobre todo para tomar decisiones (para ese aspecto que ha dicho Juan Ors, tan importante, de qué queremos que sea la Albufera o qué estamos pensando que sea) Pero después es cierto que en la consecución de esos objetivos creo que una entidad participativa como un consorcio puede ser especialmente adecuada.

Después creo que se pueden poner en marcha otras iniciativas que pueden parecer secundarias, pero son interesantes. Les traigo este ejemplo, en el que también tuve ocasión de participar como supervisor. También en México, en la zona arqueológica de Teotihuacán, una de las grandes zonas arqueológicas de Mesoamérica. Allí se implantó un sistema de Voluntarios del Patrimonio y, de nuevo con el Instituto Nacional de Antropología e Historia de México, se creó la figura de Jóvenes Guardianes de Teotihuacán que involucró a voluntarios ya no solo de los lugares próximos sino internacionales, para monitorizar a jóvenes que circundan el sitio y vincularlos con su propio patrimonio cultural.

Es lo que se denomina “buenas prácticas”. Algunas de ellas pueden ser interesantes para impulsar el conocimiento y la involucración de la ciudadanía en estos procesos, y no solo en la gestión.

Los nuevos modelos de gestión también muestran que el marco físico tradicional delimitado y escrito tiene que ser desbordado. Los que hemos participado en planes especiales de protección de centros históricos lo vemos claro. Ya no es tanto un lapicero que delimitaba con una línea roja lo que se protegía y lo que no, sino que cada vez se habla más de las “zonas de amortiguamiento”, como es el caso del Plan de Gestión de Salamanca por encargo de la UNESCO, en que se introducen los espacios libres, las características físicas e incluso bienes inmateriales como las costumbres y tradiciones de la ciudad.

Y, desde luego, los componentes materiales e intangibles tienen que ser integrados en estas ordenaciones y objetivos. No se pueden aislar los bienes culturales o naturales de las prácticas económicas tradicionales. Es evidente en el caso de la Albufera con el cultivo del arroz o la pesca,

que son actividades importantes. En esto hay un ejemplo en el que pudiera ser muy interesante profundizar: el Paisaje del Tequila, también en México, donde se han creado iniciativas turísticas sostenibles como el Tren Express, el Día del Tequila, historias en relación con él... y desde luego en la Albufera hay muchas, como las de Blasco Ibáñez...

Creo que en una institución consultiva como el Consell Valencià de Cultura, su papel, además de orientar sobre cuál pueda ser la figura jurídica, también podría estar en crear un Catálogo de Buenas Prácticas para desarrollar una gestión más eficaz de ese espacio “tan complicado”, como ha dicho Juan Ors. Yo no me atrevo a decir cuáles serían estas, pero desde luego es uno de los instrumentos que más se están empleando para la gestión del patrimonio natural y cultural. Es decir, ¿qué buenas prácticas pueden contribuir a desarrollar estos objetivos?

Me gustaría apuntar algunos de los elementos que pudieran tener estas buenas prácticas para que fueran eficaces, innovadoras y creativas. Pueden serlo en cinco aspectos, que me permito señalar: que innoven funcionalmente en la gestión del patrimonio cultural. Que innoven estructuralmente sus sistemas de organización técnicos, financieros o humanos (y creo que aquí la Albufera, como ha dicho Juan Ors, necesita claramente un nuevo cuadro de gestión, que podría ser quizás la figura del consorcio que implica distintas administraciones, como ocurre con el de Toledo, que está financiado por el Ministerio de Hacienda y es extraordinariamente eficaz porque lleva adelante casi todas las actuaciones con distintos programas que va implementando). Que innoven en comportamientos, modificando los patrones de conducta de los distintos agentes que intervienen en la gestión de ese patrimonio cultural o natural. Y que innoven en las relaciones, con la transformación de las formas de interacción con el entorno, o con otros agentes encargados del patrimonio, o con nuevos esquemas de trabajo.

Otra cuestión importante para las buenas prácticas es el criterio de eficiencia. Se trata de medir la consecución de los objetivos propuestos de antemano con la implantación de sistemas de evaluación con los que comparar el estado anterior y el posterior a la aplicación de la buena práctica. Para la Albufera sería importante.

Otro criterio, por supuesto, es el de sostenibilidad y durabilidad para conseguir los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Otro más, el de reproducibilidad y transferibilidad, como referentes o modelos que puedan replicarse en otras circunstancias o, incluso nosotros, imitar otras buenas prácticas que hayan funcionado en algún otro lugar. Y, por último, el de implicación de la ciudadanía en procesos participativos, sin menguar la capacidad ejecutiva de los órganos de decisión, que deben ser eficaces. Por eso, la acción comunitaria sobre el Mar Menor ha sido modélica, aunque haya habido fricciones políticas; se tendrá que ahondar más en ello, pero estas siempre existirán. Esto implica que el Mar Menor, pese a estar casi desahuciado, ha cobrado vida.

¿Y cómo lo ha hecho? En gran medida por lo que decíamos, que las comunidades se han dado cuenta de que estaba en una fase casi terminal y había que reactivarlo.

Todas estas buenas prácticas se pueden formalizar en algunas plantillas de propuesta de acciones, y algunas de ellas se integran en Bancos de Buenas Prácticas (BBP), que intentan recopilarlas y difundirlas. Se trata, en suma, de compilar experiencias que se adapten a los criterios citados anteriormente: buenas prácticas innovadoras, eficaces, sostenibles, transferibles, multidisciplinares e integradoras desde el punto de vista social y comunitario. De hecho, en esta línea, y tratando de verlo en una dimensión más amplia, la UNESCO ha fomentado que determinadas prácticas o experiencias se recopilen en este programa <https://whc.unesco.org/fr/recognition-of-best-practices/>

Esta es una iniciativa que se remonta a 2012, demandada por el Comité de Patrimonio Mundial. Se abrió con la experiencia de la ciudad filipina de Vigán, donde con muy escasos medios se fueron creando sistemas de gestión para proteger el lugar. Hay quizás algunas muy ilustrativas para los dos casos que estamos tratando aquí, la Albufera y el Mar Menor. Por ejemplo, el caso del Parque Natural de Jiuzhaigou, en China, una región turística con nuevos modelos de gestión de interés para conservar y rentabilizar las intervenciones para las comunidades locales. O el caso de algunas áreas urbanas históricas de Estambul, o los sistemas de financiación de la iglesia de Boyana en Bulgaria, o las políticas de gestión del paisaje de los monumentos históricos de Kyoto, Uji y Otsu, en Japón, o el Paisaje Natural del Café en Colombia, declarado Paisaje Cultural por la UNESCO. O el de la Habana Vieja o la Tierra del Incienso en Omán, en la que se protege a los propios protagonistas del cultivo.

En España, estas buenas prácticas reconocidas han sido las del Consorcio de Mérida, extraordinariamente eficaz para la protección de la ciudad, incluso incorporando patrocinio privado, y la de la protección del Parque Nacional del Teide. Son referentes que hay que consultar. También serían interesantes, para los casos que nos ocupan, cómo se ha implantado el Programa Estrategia 21 del Consejo de Europa del año 2017, que desarrolla unas buenas prácticas muy interesantes de desarrollo muy novedoso.

Por todo esto, por las preguntas que aquí se han dicho, y por las que seguramente don Vicente González Móstoles nos va a decir, se nos plantean esas cuestiones que ya han sido enunciadas por el resto de los ponentes: cuál es la finalidad de una ley y cuáles pueden ser los instrumentos más eficaces para que se desarrollen los objetivos que todos compartimos.

