

La personificación jurídica del Mar Menor: análisis crítico de la Ley 19/2022

Mar Menor has been granted legal personhood: critical aspects

ASUNCIÓN MARÍN VELARDE

Universidad de Sevilla, C/ Enramadilla 18-20, 41018 Sevilla, (España)

asunmarin@us.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2426-6570>

Recibido/Received: 25/07/2025 . Aceptado/Accepted: 28/10/2025

Cómo citar/How to cite: Marín Velarde, Asunción, “La personificación jurídica del Mar Menor: análisis crítico de la Ley 19/2022”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 265 (2025): 10-52. DOI: <https://doi.org/10.24197/yp5kkx13>.

Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons ReconocimientoNo Comercial” \(CCBYNC\)](#). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CCBY 4.0\)](#).

Sumario:. 1. Protección Jurídica del Mar Menor. 1.1. Normas estatales aplicables al Mar Menor. 1.2 Normas autonómicas sobre el Mar Menor. 1.2.1. Referencia a normas anteriores a la Ley 3/2020. 1.2.2. La Ley 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor. 1.3. Normativa europea aplicable al Mar Menor. 2. Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. 2.1. La Iniciativa Legislativa Popular. 2.2. Estructura y contenido de la Ley 19/2022 de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. 2.2.1. El Preámbulo de la Ley 19/2022. 2.2.2. El articulado de la Ley 19/2022. 2.2.2.1. El art. 1 de la Ley 19/2022. 2.2.2.2. El art. 2 de la Ley 19/2022. 2.2.2.3. El art. 3 de la Ley 19/2022 y el Real Decreto 90/2025. 2.2.2.4. El art. 4 de la Ley 19/2022. 2.2.2.5. El art. 5 de la Ley 19/2022. 2.2.2.6. El art. 6 de la Ley 19/2022. 2.2.2.7. El art. 7 de la Ley 19/2022. 2.2.2.8. La disposición derogatoria y las disposiciones finales de la Ley 19/2022. 3. La Ley 19/2022 supera el control de constitucionalidad según la STC 142/2024. 3.1. La STC 142/2024 declara la constitucionalidad de la Ley 19/2022 en el ámbito competencial. 3.2. La constitucionalidad de la atribución de personalidad jurídica al Mar Menor. Conclusiones.

Resumen: El presente estudio tiene por objeto realizar un análisis crítico de la Ley 19/2022, que otorga personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca y del Real Decreto 90/2025, que desarrolla su art. 3. La ley surge como reacción ante la situación de colapso ecológico del Mar Menor. Se examina la atribución de personalidad jurídica a un ecosistema, una figura sin precedentes en el Derecho positivo español que plantea importantes problemas conceptuales y prácticos. En este trabajo se cuestiona la utilidad de una fórmula jurídica que, lejos de resolver las disfunciones existentes, no introduce mecanismos efectivos de coordinación entre los múltiples órganos

autonómicos ya existentes y los nuevos entes previstos por la Ley estatal, perpetuando así la fragmentación institucional.

Palabras clave: Mar Menor, personalidad jurídica del ecosistema, Derecho ambiental, Ley 19/2022, Real Decreto 90/2025, inacción administrativa, coordinación institucional.

Abstract: This study aims to conduct a critical analysis of Law 19/2022, which grants legal personality to the Mar Menor and its watershed, and Royal Decree 90/2025, which implements its Article 3. The law emerges as a response to the ecological collapse of the Mar Menor. The attribution of legal personality to an ecosystem, a figure without precedent in Spanish positive law, is examined, as it raises significant conceptual and practical challenges. This paper questions the usefulness of a legal construct which, far from remedying existing dysfunctions, fails to introduce effective coordination mechanisms between the numerous existing regional bodies and the new entities established by the national law, thereby perpetuating institutional fragmentation.

Keywords: Mar Menor, legal personality of the ecosystem, environmental law, Law 19/2022, Royal Decree 90/2025, administrative inaction, institutional coordination.

INTRODUCCIÓN

El Mar Menor es una de las lagunas saladas costeras más importantes y extensas de Europa, ubicada en la región de Murcia, en el sureste de España. Con una superficie aproximada de 135 kilómetros cuadrados, esta laguna presenta una característica particular: su profundidad máxima no supera los 7 metros, lo que la convierte en un ecosistema de aguas poco profundas. La singularidad del Mar Menor radica en su separación del Mar Mediterráneo por una estrecha franja de arena conocida como La Manga, que actúa como una barrera natural. Esta franja de unos 22 kilómetros de longitud permite que el agua de la laguna se comuniqué con el mar a través de tres canales, pero, en general, la laguna mantiene un carácter semiaislado, lo que influye en sus condiciones ecológicas y en la biodiversidad que alberga. Cuenta además con cinco islas de origen volcánico y varios humedales en sus márgenes, así como dos sistemas salineros: San Pedro del Pinatar al Norte y Marchamalo al Sur¹.

Históricamente el Mar Menor ha sido un ecosistema de gran valor ecológico y social. Sus aguas cristalinas en el pasado y con bajos niveles de nutrientes favorecían la biodiversidad y un equilibrio ecológico estable. La presencia de praderas de posidonia, algas y otras especies marinas

¹ Véase el Preámbulo de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

contribuía a mantener la salud del ecosistema, ofreciendo recursos para actividades humanas como la pesca y el turismo.

Sin embargo, en las últimas décadas, especialmente a partir de 1990, este equilibrio natural ha ido gravemente degenerando, principalmente por la actividad humana descontrolada. Uno de los principales factores que ha contribuido a la degradación del Mar Menor es la entrada masiva de nutrientes, especialmente nitrógeno y fósforo, provenientes de actividades agrícolas intensivas en las zonas cercanas (al sustituirse casi totalmente la tradicional agricultura de secano), que utilizan fertilizantes que, en muchos casos, terminan en las aguas del Mar Menor a través de escorrentías y filtraciones. La presencia excesiva de estos nutrientes ha provocado una proliferación de algas verdes y otras especies invasoras que han cubierto la superficie del agua, formando una capa que bloquea la luz y ha provocado la muerte de las praderas de posidonia. La pérdida de estas praderas marinas, que actúan como filtros naturales y hábitats para muchas especies, ha tenido consecuencias directas en la biodiversidad del ecosistema, reduciendo la variedad de especies y afectando a las cadenas alimenticias marinas. La disminución de especies en peligro de extinción y la pérdida de biodiversidad son indicadores claros de la crisis ecológica que viene atravesando el Mar Menor.

Además de la agricultura intensiva, la urbanización acelerada y sin planificación adecuada ha tenido un impacto negativo en el ecosistema del Mar Menor. La construcción de infraestructuras turísticas, puertos deportivos, playas artificiales y desarrollos urbanísticos han contribuido a la alteración del paisaje natural y a la introducción de contaminantes en el agua. La expansión de estas actividades ha incrementado la carga de residuos y contaminantes, además de reducir las zonas naturales de protección y hábitats de especies endémicas y en peligro de extinción.

El deterioro ecológico del Mar Menor también tiene implicaciones socioeconómicas significativas. La región, que durante décadas ha dependido del turismo y de la pesca como principales actividades económicas, ha visto como estas fuentes de ingresos se han visto gravemente afectadas por la degradación del ecosistema. La pérdida de calidad del agua, la proliferación de algas y la disminución de especies marinas han reducido la atraktividad del lugar para los turistas, afectando a hoteles, restaurantes y otros negocios relacionados con el sector turístico. Asimismo, la pesca, que tradicionalmente ha sido una actividad importante para las comunidades locales, ha sufrido un declive notable, ya que muchas especies han desaparecido o están en peligro de extinción, poniendo en

riesgo la subsistencia de quienes dependen de ella. Así, la grave crisis ecológica no solo afecta la biodiversidad, sino que también pone en jaque la economía local y la calidad de vida de quienes viven en la zona. La pérdida de un ecosistema tan valioso como el Mar Menor representa una amenaza para el patrimonio natural y cultural de la región, y pone de manifiesto la necesidad urgente de implementar medidas eficaces de protección, control de contaminantes y restauración ecológica.

1. PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MAR MENOR

El Mar Menor fue designado humedal en la lista del Convenio de Ramsar de 1971², siendo considerado Zona de Especial Protección de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) conforme al Protocolo de 1995³, sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica del Convenio de Barcelona para la Protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (1976); y finalmente se incluyó en la Red Natura 2000⁴. Estos instrumentos jurídicos supranacionales han otorgado al ecosistema

² El Convenio de Ramsar, oficialmente llamado “Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, es un tratado internacional adoptado en 1971. Este convenio tiene como objetivo la conservación y el uso racional de los humedales a través de la cooperación internacional y acciones locales y nacionales. España es miembro del Convenio de Ramsar desde 1982. Este acuerdo internacional es el único de los modernos convenios en materia de medio ambiente que centra su atención en un tipo de ecosistema específico, los humedales. En este Convenio es clave el concepto de “uso racional” (o uso sostenible) de los humedales. Véase https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/conservacion-de-humedales/ch_hum_convenio_ramsar.html

³ El Convenio para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo, Convenio de Barcelona, fue adoptado en 1976, en el marco del Plan de Acción para el Mediterráneo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En 1999 entró en vigor su Protocolo sobre Zonas Especialmente Protegidas y Diversidad Biológica en el Mediterráneo, por el que se establece la lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM).

⁴ Natura 2000 es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. Consta de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat, y de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), designadas en virtud de la Directiva Aves. Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000.html>

del Mar Menor un alto reconocimiento internacional en materia de conservación de la biodiversidad⁵.

En la protección jurídica del Mar Menor concurren una amalgama de normas estatales, autonómicas y locales. Estos diferentes regímenes jurídicos en muchas ocasiones han provocado concurrencias de competencias demasiadas veces mal gestionadas.

Las figuras de protección jurídica de los últimos veinticinco años creadas para la conservación del Mar Menor han resaltado los valores ecológicos de este ecosistema, pero dictan mucho de haber generado una eficaz conservación⁶.

Debe tenerse en cuenta que, tras el reconocimiento en el art. 45 de nuestra Constitución del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, el legislador constituyente en el art. 149.1.23.^a otorga al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, al tiempo que en el art. 149.1.9.^a otorga competencias a las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente.

Seguidamente referiré las normas más relevantes estatales, autonómicas y europeas que configuran o han configurado el régimen jurídico del Mar Menor.

1.1. Normas estatales aplicables al Mar Menor

La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 tiene por objeto establecer el dominio público marítimoterrestre y especialmente de la ribera del mar, y, aunque esta norma no menciona específicamente al Mar Menor como DPMT la doctrina científica y jurisprudencial consideran al Mar Menor como parte del dominio público marítimoterrestre⁷. El Preámbulo de la

⁵ SALAZAR ORTUÑO, E., “La protección del Mar Menor bajo la perspectiva de la Administración”, *Jueces y Jueces para la Democracia, Boletín de la Comisión de Contencioso Administrativo*, número III, volumen 2, abril, 2020.

⁶ VICENTE GIMÉNEZ, T. y SALAZAR ORTUÑO, E., “La iniciativa legislativa popular para el Reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIII, nº 1, (2022), (pp. 1-38), p. 8.

⁷ Véase, entre otras, la sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1988 (RJ/1988/5557), en la que se dijo que la zona marítimo-terrestre de la Manga del Mar Menor es una “res communis ómnibus” cuya titularidad es de dominio público en todo caso. Así mismo véase, entre otras publicaciones sobre la materia, JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., “Zona marítimo terrestre: naturaleza de dominio público. El

Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, de la Comunidad Autónoma de Murcia (a la que me referiré en el siguiente apartado) manifiesta: “El Mar Menor es una porción del dominio público marítimoterrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el art. 132.2 de la Constitución, que se integra dentro de las llamadas aguas interiores (aquella parte del dominio público marítimoterrestre situada entre la zona marítimoterrestre y el mar territorial). Cae, pues, bajo el ámbito de aplicación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimoterrestre”. Esta clasificación implica que su gestión y protección son responsabilidad del Estado y que su uso está sujeto a las restricciones y regulaciones establecidas para el DPMT, con el objetivo de preservar su integridad ecológica y garantizar su disfrute por parte de todos los ciudadanos⁸.

La Ley de Aguas, Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Es objeto de esta norma la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el art. 149.1. 22ª de la Constitución.

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental que incorporada en nuestro ordenamiento el principio “quien contamina paga” en materia de prevención y la reparación de los daños medioambientales, traspone al Derecho español de la Directiva comunitaria 2004/35/CE, sobre responsabilidad ambiental⁹. Esta Ley obliga a los operadores a prevenir, evitar y reparar daños medioambientales. Su ámbito cubre daños graves al medio (aguas, suelos, hábitats, ribera del mar) y establece procedimientos administrativos para exigir la restauración por el contaminador.

carácter de la manga del Mar Menor” *Cuadernos Cívitas de Jurisprudencia Civil*, nº 17, 1988, pp. 667-682; GONZÁLEZ GARCÍA J., “Mar Menor: un desastre ecológico y jurídico”, (publicado el 4 noviembre 2019), *Global Politics and Law*. Disponible en: <https://globalpoliticsandlaw.com/blog/2019/11/04/mar-menor-desastre-juridico-ecologico> [Consulta el 10 mayo 2025].

⁸ Véase GARCÍA PÉREZ, M., “La nueva regulación del dominio público marítimo terrestre en España”, *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, vol. 1, nº 2, 2014, pp. 139-181.

⁹ Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

La Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Esta norma al constituir el eje central de este estudio será analizada en profundidad más adelante.

1.2. Normas autonómicas sobre el Mar Menor

1.2.1. Referencia a normas anteriores a la Ley 3/2020

La primera norma que intentó armonizar los diferentes intereses en juego en torno a la laguna de Mar Menor fue la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Esta Ley pretendió establecer un régimen jurídico especial para salvaguardar la integridad del conjunto de los ecosistemas del Mar Menor y espacios circundantes debido a su interés ecológico, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico.

Esta norma tenía por objeto regular cuatro instrumentos de ordenación del territorio: las directrices de ordenación territorial, el plan de saneamiento del Mar Menor, el plan de armonización de usos del Mar Menor y el Plan de Ordenación y Protección del Litoral del Mar Menor, así como la creación de un Consejo Asesor Regional del Mar Menor¹⁰. Fue derogada por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, que introdujo un marco general de instrumentos de ordenación territorial para toda la Región.

La Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, fue impulsada por la necesidad de abordar la grave degradación ambiental de esta laguna salada¹¹. La contaminación por nitratos provenientes de la agricultura

¹⁰ La Exposición de Motivos de esta Ley señalaba que el Mar Menor y su entorno “es de las zonas más necesitadas de protección debido al proceso de transformación de las estructuras socioeconómicas y del modelo de desarrollo al que se ha visto sometido en las últimas décadas; los impactos, modificaciones y degradaciones del medio físico-natural que han comportado tales transformaciones; la intensidad y diversidad de explotación de los recursos naturales a través de actividades relacionadas con la agricultura, la pesca, la minería y el turismo; el rápido proceso de crecimiento que se ha operado en el área y que ha generado profundas modificaciones en la estructura e imagen espacial”.

¹¹ El Preámbulo de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (de la que me ocuparé seguidamente), hace referencia a esta realidad al afirmar que en la primavera del 2016 “el Mar Menor alcanzó un estadio de eutrofia grave, en el que el exceso de nutrientes provocó un crecimiento explosivo de algas unicelulares, que

intensiva, la sobreexplotación de los recursos hídricos y el desarrollo descontrolado de infraestructuras habían provocado una crisis ecológica que amenazaba la biodiversidad y la salud del ecosistema¹². Con carácter de urgencia esta Ley fue completada por el DecretoLey 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor¹³.

1.2.2. La Ley 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor

Ante el gravísimo desequilibrio ecológico que el Mar Menor seguía presentando y que la legislación vigente no había resuelto, el legislador murciano desde una perspectiva integral, se propone mediante la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor, adoptar medidas normativas urgentes y extraordinarias orientadas a que el Mar Menor, como ecosistema natural, recupere y mantenga un buen estado ambiental integrando la gestión de políticas urbanísticas, agrícolas, ambientales y de gobernanza, en cumplimiento de obligación que tienen

dio al agua un color verdoso impidiendo el paso de la luz a las zonas profundas, y consecuentemente la fotosíntesis de la vegetación. La pérdida del 85 por 100 de las praderas provocó desequilibrios tróficos y aumentó la demanda de oxígeno por la descomposición de la materia orgánica del fondo”. Véase VICENTE GIMÉNEZ y SALAZAR ORTUÑO, “La iniciativa legislativa popular para...”, *op. cit.*, p.18.

¹² La Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, establece obligaciones sectoriales concretas en la cuenca del Mar Menor. Define zonas de riesgo por proximidad y establece medidas para cada una. Entre otras, obliga a las explotaciones agrícolas a implantar “estructuras vegetales de conservación” para retener escorrentías y absorber nitratos, prohíbe la labranza en pendiente (art. 5) y limita las rotaciones a un máximo de 2 ciclos por parcela. También prohíbe aplicar fertilizantes en los 100 metros de servidumbre marítima terrestre (art. 6), de modo que en esa franja solo existen invernaderos o cultivos perennes ya implantados. Además, prohíbe el apilamiento prolongado de estiércoles (art. 7) y exige el compostaje de purines antes de su aplicación; impone dedicar un 5 % de cada explotación a sistemas verdes de retención de nutrientes (art. 9). La Ley 1/2018 dispone asimismo que el “programa de actuación de zonas vulnerables” por nitratos en Murcia (Orden de 16 junio 2016) es obligatorio en todo el territorio, y exige el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de Murcia (art. 12). Destaca también la prohibición general de vertidos terrestres de cualquier tipo al Mar Menor (salvo aguas pluviales urbanas canalizadas), reforzando la protección de la laguna desde el ámbito autonómico.

¹³ El art. 1 de este Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor dispone que el objeto de esta norma es “la protección, recuperación, desarrollo y revalorización de la riqueza biológica, ambiental, económica, social y cultural del Mar Menor, y la articulación de las distintas políticas públicas atribuidas a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que inciden sobre el Mar Menor, para que su ejercicio se realice de manera integral y sostenible”.

todos los poderes públicos de defender y restaurar el medio ambiente, impuesta por el art. 45 de la Constitución.

Esta norma comprende once capítulos, doce disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

El capítulo II, dedicado a la Gobernanza del Mar Menor, aglutina los diferentes órganos que tienen por objeto trabajar en defensa del Mar Menor, así como elementos para el buen gobierno, destacando la ordenación del sistema de datos abiertos sobre el Mar Menor. Los órganos que el referido capítulo II recoge son:

1. La Comisión Interadministrativa para el Mar Menor (art. 6 de la Ley) es un órgano colegiado de coordinación y cooperación institucional, formado por “representantes de la Administración General del Estado, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de los ayuntamientos, para la coordinación y cooperación institucional de las políticas y actuaciones públicas que afecten al Mar Menor”¹⁴.
2. El Consejo del Mar Menor (art. 7 de la Ley) tiene un papel considerable en la toma de decisiones ambientales, actuando como foro de debate y coordinación entre las administraciones públicas, la comunidad científica y la sociedad civil. Sus principales funciones incluyen: evaluar el estado ecológico del Mar Menor y su evolución, proponer actuaciones y estrategias para su recuperación, emitir dictámenes sobre la aplicación de medidas ambientales, asegurar la representación de los distintos sectores implicados¹⁵.
3. El Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor (art. 8 de la Ley) es un órgano colegiado consultivo, dependiente orgánicamente de la consejería competente en materia de medio ambiente, que desarrollará su actividad a instancias de la

¹⁴ Véase la Resolución de la Secretaría General de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor por la que se acuerda la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en sesión de 25 de enero de 2024, relativo a la creación de la Comisión Interadministrativa del Mar Menor como órgano de coordinación y cooperación institucional de las políticas y actuaciones públicas que afecten al Mar Menor, publicada en B.O.R.M de 13 febrero de 2024.

¹⁵ Véase el Decreto 296/2024, de 19 de diciembre, por el que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor, publicado en B.O.R.M. de 23 diciembre de 2024.

Administración regional, a propuesta de los diferentes órganos de gobernanza del Mar Menor o por propia iniciativa¹⁶.

4. La Comisión Interdepartamental del Mar Menor (art. 9 de la Ley) es un grupo de trabajo, dependiente de la consejería competente en materia de medio ambiente, cuyas funciones son: la coordinación de los distintos órganos y organismos de la Comunidad Autónoma con competencias sobre el Mar Menor y el seguimiento de la ejecución de las medidas normativas, financieras y presupuestarias que se adopten para la recuperación del Mar Menor¹⁷.

La Ley 3/2020 presenta entre sus principales objetivos la reducción de la entrada de nutrientes y contaminantes, la promoción de una agricultura sostenible, la ordenación del territorio del Mar Menor y su cuenca y garantizar la participación pública y la transparencia mediante disposiciones específicas que promueven el acceso público a la información ambiental y la reutilización de datos relevantes sobre el estado y la gestión de la laguna. Además, establece un régimen sancionador para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones, así como la obligación de restituir la legalidad infringida.

Al igual que las anteriores, esta Ley ha sido objeto de debate y críticas por parte de diversas organizaciones y partidos políticos, que han señalado incumplimientos y retrasos en la implementación de las medidas básicas. Esta Ley fue recurrida por contener limitaciones excesivas y desproporcionadas a los derechos de propiedad y libertad de empresa de los empresarios agrícolas, si bien, tales limitaciones fueron declaradas constitucionales desde la doble perspectiva competencial y sustantiva en la STC 112/2021¹⁸.

Esta ley ha sido desarrollada reglamentariamente por tres Decretos: el Decreto 297/2024 de 19 diciembre CA de Murcia, por el que se regula el

¹⁶ Véase el Decreto 297/2024, de 19 de diciembre, por la que se regula el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, publicado en B.O.R.M. de 23 diciembre de 2024.

¹⁷ Véase la Resolución de la Secretaría General de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor por la que se acuerda la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en sesión de 8 de febrero de 2024, relativo a la composición y el régimen de funcionamiento de la Comisión Interdepartamental del Mar Menor, publicada en el B.O.R.M. de 2 marzo de 2024.

¹⁸ Véase VALENCIA MARTÍN, G., “Jurisprudencia Constitucional: la protección del Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2022*, (coords.: García Álvarez, Jordano Fraga, Lozano Cutanda y Nogueira López), Editorial CIEMAT, Madrid, 2022, (pp. 389-428), pp. 384-408.

Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, el Decreto 296/2024 de 19 diciembre CA de Murcia que regula la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor¹⁹, y Decreto 129/2022 de 14 julio CA de Murcia en el que se recoge el Reglamento de las Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria²⁰.

Es conveniente destacar que tras la vigencia de la Ley 19/2022, norma de ámbito estatal por la que se crea la Tutoría del Mar Menor para la representación y gobernanza de este ecosistema, compuesta por un Comité de Representantes, una Comisión de Seguimiento y un Comité Científico²¹, la Ley 3/2020, de ámbito autonómico, haya desarrollado la regulación de dos de sus órganos de gobernanza, mediante los referidos Decretos de 2024. Ante la existencia coetánea de órganos de gobierno del Mar Menor de ámbito estatal y autonómico con similares funciones es absolutamente necesario que existan eficaces instrumentos que aseguren la imprescindible colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas: estatales, autonómicas y también locales²².

1.3. Normativa europea aplicable al Mar Menor

La Directiva 91/676/CEE del Consejo de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, impone designar zonas vulnerables y elaborar Programas de Actuación para ellas²³. España traspuso esta Directiva mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos

¹⁹ Véase B.O.R.M. de 23 diciembre de 2024, en el que se publican ambos Decretos.

²⁰ Véase B.O.R.M. de 15 julio de 2022, en el que se publica este Decreto.

²¹ Me remito al epígrafe 3.2.2. 3ª de este estudio en que se analiza el art. 3 de la Ley 19/2022.

²² AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M., “Sobre derechos de la naturaleza y otras prosopopeyas jurídicas, a propósito de una persona llamada «Mar Menor»”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 138, (2023), (pp. 9-96), p. 63.

²³ La Directiva del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, impone a los Estados miembros la obligación de identificar las aguas que se hallen afectadas por la contaminación por nitratos de procedencia agraria, y establece criterios para designar como zonas vulnerables aquellas superficies cuyo drenaje da lugar a la contaminación por nitratos. Una vez determinadas dichas zonas, la Directiva establece la necesidad de realizar y poner en funcionamiento programas de actuación coordinados con las actividades y técnicas agrarias, con la finalidad de eliminar o minimizar los efectos de los nitratos sobre las aguas. A su vez, establece la obligación de emitir cada cuatro años informes de situación sobre este tipo de contaminación

procedentes de fuentes agrarias. Posteriormente, a través del Real Decreto 47/2022²⁴ se sustituye, actualiza y amplía el alcance del mencionado Real Decreto 261/1996 (norma original de transposición de la Directiva 91/676/CEE) para adecuar nuestro Derecho a las recientes estrategias comunitarias, cumplir metas de reducción de nitratos y hacerse eco de ciertas clarificaciones realizadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al interpretar la Directiva 91/676/CEE.

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, establece que todos los Estados debían lograr el “buen estado” de las masas de agua continentales, costeras y subterráneas antes de 2015 (con prórroga hasta 2027/2033 bajo condiciones restrictivas). Esta Directiva se traspone al Derecho español mediante la modificación de la Ley de Aguas llegada a cabo por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social²⁵. Esta Directiva exige a España elaborar planes hidrológicos por demarcación cumpliendo la planificación prevista en la Ley de Aguas. El RD 907/2007 aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica dando respuesta a los mandatos de desarrollo reglamentario contenidos en el TR de la Ley de Aguas. Así, los planes hidrológicos, entre ellos el del Segura, y los objetivos de calidad (buen estado químico y ecológico) provienen directamente de la referida Directiva.

En la materia de protección de la naturaleza en general debe destacarse el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869.

El Reglamento, que entró en vigor el 18 de agosto de 2024, tiene como objetivo restaurar al menos el 20% de las zonas terrestres y marinas de la UE de aquí a 2030, y todos los ecosistemas que lo necesiten antes de 2050. A tal fin establece objetivos específicos para distintos tipos de ecosistemas

²⁴ Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.

²⁵ El art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social, procedió a la modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con el objeto de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario en el ámbito de la política de aguas.

(agrarios, forestales, urbanos, ríos, mares) y requiere a los Estados miembros la adopción de un Plan Nacional de Restauración.

Esta norma “supone un cambio de paradigma, al establecer obligaciones legales para su cumplimiento, incluyendo hitos, indicadores y mecanismos de seguimiento”²⁶.

2. LEY 19/2022, DE 30 DE SEPTIEMBRE, PARA EL RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA A LA LAGUNA DEL MAR MENOR Y SU CUENCA

Los graves daños ecológicos y socioeconómicos que ha venido sufriendo la laguna del Mar Menor son principalmente consecuencia de planes de urbanismo desmedidos, de una agricultura y ganadería intensivas, de una actividad minera deficientemente gestionada y de sistemas de alcantarillado deficitarios en los pueblos ribereños.

Ante esta apremiante realidad la aplicación de las diferentes normas jurídicas que pretendieron su protección y recuperación resultaron desgraciadamente ineficaces por la dejadez, en muchas ocasiones, de las distintas administraciones competentes: Confederación Hidrográfica del Segura, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Municipios ribereños. Estas Administraciones, durante demasiados años, han omitido las inspecciones obligatorias sobre el estado del Mar Menor, el control sobre el uso indebido y abusivo de nitratos, el uso incorrecto del dominio público hidráulico, los vertidos contaminantes en el acuífero o en salmueroductos que se vertían a escasos metros del Mar Menor. Como afirma ROGEL VIDE, “son las personas, que no las normas, las que fallaron durante largo tiempo”²⁷. En la misma línea ÁLVAREZ CARREÑO alude a “décadas de dejadez política que ha sido denunciada en múltiples foros y ha conseguido finalmente movilizar a la ciudadanía necesitada de respuestas”²⁸.

²⁶ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Disponible en: <https://share.google/zr8M9JDVsKBaJWONK> [Consultado el 30 de septiembre de 2025).

Sobre la materia, véase MUÑIZ ESPADA, E., *Derecho forestal y montes de socios: por otro modelo de ordenación de la propiedad*, REUS, Madrid, 2025, especialmente pp. 25 ss.

²⁷ ROGEL VIDE, C., “¿Lagunas como sujetos de derechos? El Mar Menor y la Ley 19/2022”, *Revista general de legislación y jurisprudencia*, nº 4, 2022, (pp. 713-728), p. 725.

²⁸ ÁLVAREZ CARREÑO, S., “Derecho y políticas medioambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2022)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIII, nº 1 (2022), p. 10.

2.1. La Iniciativa Legislativa Popular

El Mar Menor es uno de los primordiales espacios de identificación cultural de la Región de Murcia y aviva en todos los murcianos un fuerte afecto emocional. Su mal estado ambiental se vivió con tristeza y desolación por una parte relevante de la ciudadanía que reaccionó creando diversas plataformas ciudadanas que reunieron a asociaciones vecinales, organizaciones ecologistas, colectivos profesionales, fundaciones culturales, etc., exigiendo medidas para recuperar y proteger este ecosistema²⁹.

Un estudio realizado por la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia en el año 2020 sobre la posibilidad de dotar al Mar Menor de personalidad jurídica y derechos propios, fue el germen de un importante movimiento ciudadano en defensa de la Laguna del Mar Menor que, desde la perspectiva de personificar este ecosistema, propulsó la Iniciativa Legislativa Popular³⁰ que finalmente culminó con 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.

El 29 de julio de 2020 los promotores de esta ILP la presentan en el Congreso de los Diputados³¹. El 22 de septiembre de 2020 la Mesa de la Cámara de los Diputados admite a trámite el escrito por el que se ejercita la Iniciativa Legislativa Popular para reconocer personalidad jurídica a la Laguna del Mar Menor y su cuenca y el Senado emite un informe favorable a la misma. El 22 de octubre de 2020 la Junta Electoral Central acuerda la admisión a trámite de la proposición de ILP para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca³².

²⁹ VICENTE GIMÉNEZ, T., “El movimiento social y el poder de la ciudadanía para reconocer derechos a la naturaleza. La Iniciativa Legislativa Popular para reconocer personalidad jurídica y derechos propios a la laguna del Mar Menor”, en *El poder de la ciudadanía: derechos de asociación y participación* (autor principal: Reverte Martínez, F.M.), Editorial Diego Marín, Murcia, 2021, (pp. 427-431), p. 428.

³⁰ En adelante me referiré también a dicha iniciativa utilizando las siglas ILP.

³¹ Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. (120/000009). La ILP tuvo como autora la profesora de Filosofía del Derecho en la Universidad de Murcia, D^a María Teresa Vicente Giménez. Véase el Informe de la Ponencia de esta Proposición de Ley en la página web del Congreso de los Diputados: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-208-6.PDF [Consultado el 1 de julio de 2025].

³² FERNÁNDEZ SILVA, A., *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*, Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, pp. 29 y ss.

Inmediatamente se inicia la requerida recogida de las 500.000 firmas requeridas por la Constitución en el art. 87.3³³. El 27 de octubre 2020 se presentaron en la Oficina del Censo Electoral en Madrid las 639.286 firmas recogidas³⁴. El 15 de marzo de 2021 la representante de la Comisión Promotora de la Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, presenta los motivos que explican la presentación de esta ILP ante los miembros de la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico, teniendo el apoyo de todos los grupos políticos presentes a excepción de Vox. El 5 de abril tuvo lugar en el Pleno del Congreso de los Diputados la toma en consideración de la ILP del Mar Menor y su cuenca, por una mayoría superior a la reforzada de dos tercios³⁵.

Solo se formularon 11 enmiendas en el Congreso de los Diputados al articulado de esta Proposición de Ley³⁶, que procedían 5 del Grupo Parlamentario de Ciudadanos y 6 del Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos En Comú Podem Galicia en Común.

Los senadores del partido político VOX, integrado en el grupo mixto, presentaron una propuesta de veto argumentando que se trataba de una iniciativa “ideológica y radical” que subvertía el marco jurídico occidental, si bien, la votación en el Pleno fue mayoritariamente rechazada por 258 votos en contra, solo 3 a favor (los de VOX) y una abstención. La Presidencia del Senado declaró urgente la tramitación y acordó que el plazo improrrogable de proposición de enmiendas finalizase el 8 de

³³ Este precepto es desarrollado por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

³⁴ AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, *Op. cit.*, pp. 38-39. Puede accederse a la tramitación parlamentaria de la ILP a través de la página web del Congreso de los Diputados. Disponible en: https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=120%2F000009 [Consultado el 12 de junio de 2025].

³⁵ Véase VICENTE GIMÉNEZ y SALAZAR ORTUÑO, “La iniciativa legislativa popular para...”, *op. cit.*, pp. 18- 22.

³⁶ Las enmiendas están publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los diputados. XIV Legislatura, de 29 de junio de 2022.

septiembre del 2022³⁷. La Ley vio la luz el 30 de septiembre de 2022, siendo publicada en el BOE el 3 de octubre de 2022³⁸.

2.2. Estructura y contenido de la Ley 19/2022 de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca

En el propio título de esta norma ya se recoge su finalidad: otorgar personalidad jurídica a la Laguna del Mar Menor y su Cuenca. Tras el Preámbulo la Ley solamente consta de siete artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

2.2.1. El Preámbulo de la Ley 19/2022

Al comenzar el preámbulo de esta Ley el legislador fundamenta la urgencia de esta norma, por un lado, en la grave crisis socioambiental, ecológica y humanitaria que vive el mar Menor y los habitantes de sus municipios ribereños, y, por otro, en la insuficiencia del actual sistema jurídico de protección, a pesar de las importantes normas de carácter protector que se han ido sucediendo a lo largo de los últimos veinticinco años.

Seguidamente se describe la mayor laguna costera del Mediterráneo español y una de las más grandes del Mediterráneo occidental. El legislador dice que “la propuesta se refiere a todo el ecosistema marino lagunar del Mar Menor, con una superficie de 135 km²”. Demasiadas fueron las prisas con las que se elaboró esta Ley olvidándose de cambiar la palabra “propuesta” por “Ley”.

El preámbulo resalta los valores ambientales, culturales y emocionales de la Laguna del Mar Menor. Rememora el contundente movimiento ciudadano que reivindicaba medidas para recuperar y proteger este ecosistema, que tuvo como uno de sus máximos ejemplos la celebración el 30 de octubre de 2019 en Cartagena de una multitudinaria manifestación con más de 55.000 personas, solicitando medidas para salvar el mar Menor.

Tras este relato fáctico el legislador justifica la utilización de la figura de la iniciativa legislativa popular (recogida en la Ley Orgánica 3/1984, de

³⁷ Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. XIV Legislatura. Nº 374. 2 de septiembre de 2022. Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. (620/000007).

³⁸ Entre otros, véase ROGEL VIDE, *Op. cit.*, p. 714,

26 de marzo), para elaborar esta norma que tiene como diáfano objetivo (ya lo declara el propio título de la Ley) otorgar personalidad jurídica al ecosistema lagunar del Mar Menor, conferirle una carta de derechos propios al considerarlo como sujeto de derecho, con la finalidad de garantizar su protección para las generaciones futuras³⁹.

El legislador sobre argumentos “ecoteológicos” justifica el cambio de un enfoque antropocéntrico del medio ambiente a uno ecocéntrico, aseverando que “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”⁴⁰. Para justificar este copernicano cambio sobre en el marco constitucional de la defensa del medio ambiente, el legislador esgrime una sola sentencia de la Sala de lo Penal de Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1990.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el ponente de la referida sentencia se limita a manifestar en el Fundamento de Derecho 17. 2º lo siguiente: “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”. Estas afirmaciones, en mi opinión, no pueden llevar en modo alguno a considerar que la jurisprudencia ha cambiado hacia una concepción ecocéntrica del medio ambiente en nuestro ordenamiento tal y como manifiesta el legislador⁴¹.

Finalmente se afirma, a modo de proclama, que tras la declaración de la personalidad jurídica del mar Menor y su cuenca, esta laguna costera “pasa de ser un mero objeto de protección, recuperación y desarrollo, a ser un sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural y espiritual”.

2.2.2. El articulado de la Ley 19/2022

³⁹ Sobre las funciones de las exposiciones de motivos y de los preámbulos, véase CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G., *El valor de las exposiciones de motivos (y de los preámbulos)*, Reus Madrid, 2015, pp. 59-95.

⁴⁰ LOZANO CUTANDA, B. y GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, A., “La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico»”, *Diario La Ley*, Nº 10163, Sección Tribuna, 4 noviembre 2022, (pp. 1-18), p. 4.

⁴¹ En la misma línea se encuentran LOZANO CUTANDA y GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, “La declaración del Mar Menor...”, *op. cit.*, p. 4.

Esta breve Ley consta de siete artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Resulta llamativo que un texto tan corto plantee unos desafíos jurídicos tan relevantes⁴².

2.2.2.1. El art. 1 de la Ley 19/2022

Comienza el art. 1 declarando “la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconoce como objeto de derechos”. Tras tan novedosa y transgresora manifestación el legislador en los apartados a) y b) recoge los elementos que, a efectos de esta Ley, comprenden la cuenca del Mar Menor, descripción que no coincide con el “ecosistema marítimo lagunar, con una superficie de 135 km²”, que el Preámbulo refiere en su párrafo segundo⁴³. Pues, la superficie que el precepto describe es mucho más amplia al tratarse de la “unidad biogeográfica constituida por un gran plano inclinado de 1.600 km²”, junto con el “conjunto de los acuíferos (Cuaternario, Plioceno, Messiniense y Tortoniense) que pueden afectar a la estabilidad ecológica de la laguna costera”⁴⁴.

⁴² SORO MATEO, B. y ÁLVAREZ CARREÑO, S., “Derechos de la naturaleza y Constitución, a propósito del caso de la laguna del Mar Menor”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 39, junio 2024, (pp. 61-122), p. 74.

⁴³ Véase LOZANO CUTANDA y GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, “La declaración del Mar Menor...”, *op. cit.*, p. 5. La Sentencia 234/2012, de 13 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso contra la disposición adicional octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Asamblea Regional de Murcia, declaró la inconstitucionalidad de dicha disposición por omitir la incorporación de un anexo cartográfico y por intentar una nueva delimitación territorial de los espacios naturales protegidos en términos que generaban incertidumbre sobre qué zonas concretas del territorio autonómico debían ser objeto de protección ambiental.

⁴⁴ El art. 1 de la Ley 12/2022, tras declarar la personalidad jurídica del Mar Menor y de su cuenca dispone que “A los efectos de la presente Ley, se entenderá que la cuenca del Mar Menor está integrada por: a) La unidad biogeográfica constituida por un gran plano inclinado de 1.600 km² con dirección noroeste-sureste, limitado al norte y noroeste por las últimas estribaciones orientales de las cordilleras Béticas constituidas por las sierras pre-litorales (Carrascoy, Cabezos del Pericón y Sierra de los Victorias, El Puerto, Los Villares, Columbares y Escalona), y al sur y suroeste por sierras litorales (El Algarrobo, Sierra de la Muela, Pelayo, Gorda, Sierra de La Fausilla y la sierra minera de Cartagena-La Unión, con sus últimas estribaciones en el cabo de Palos), e incluyendo la cuenca hídrica y sus redes de drenaje (ramblas, cauces, humedales, criptohumedales, etc.). b) El conjunto de los acuíferos (Cuaternario, Plioceno, Messiniense y Tortoniense) que pueden afectar a la estabilidad ecológica de la laguna costera, incluyendo la intrusión de agua marina mediterránea.

2.2.2.2. El art. 2 de la Ley 19/2022

En el art. 2 se recoge un importante elenco de principios básicos ambientales a los que el legislador denomina “derechos” del Mar Menor y su cuenca que deberán concretarse a través de la legislación ambiental en vigor⁴⁵. Así, “derechos a la protección, conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración” que realmente constituyen obligaciones y limitaciones a cargo de las distintas administraciones en función de sus competencias y de los habitantes y las empresas radicadas en el ecosistema, pues el legislador al describir el contenido de estos “derechos” está conceptuando deberes constitucionalizados en el art. 45 CE⁴⁶.

Señala el art. 2 que el derecho a existir y a evolucionar naturalmente significa “el respeto a esta Ley ecológica”, parece aludir a la conservación de la integridad ecológica como una característica inherente de los espacios naturales, en consonancia con lo establecido en la Directiva Hábitats (DH) y la más reciente Estrategia Europea de Biodiversidad 2030⁴⁷. Posiblemente, como advirtió SORO MATEO, un paso adelante en la protección efectiva de la integridad ecológica del espacio, más allá de una formulación genérica centrada en su evolución natural, consistiría en promover su declaración como reserva natural⁴⁸.

El derecho a la protección implica “limitar, detener y no autorizar aquellas actividades que supongan un riesgo o perjuicio para el ecosistema”, 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”, y, finalmente, el derecho a la restauración

⁴⁵ LOZANO CUTANDA, B., “La personificación jurídica del Mar Menor: persiste la inseguridad jurídica tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024 y el Real Decreto 90/2025”, *Diario La Ley*, nº 10743, Sección Tribuna, 13 de junio de 2025, (pp. 1-4), p. 2.

⁴⁶ SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S. y PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., “El reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca como respuesta a la crisis del derecho ambiental”, en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023*, (coords.: García Álvarez, Jordano Fraga, Lozano Cutanda y Nogueira López), Editorial CIEMAT, Madrid, 2023, (pp. 985-1023), p. 997.

⁴⁷ SORO MATEO y ÁLVAREZ CARREÑO, “Derechos de la naturaleza y Constitución...”, *op. cit.*, p. 96.

⁴⁸ SORO MATEO, B., “Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2017*, (coord.: F. López Ramón), Editorial CIEMAT, Madrid, 2017, (pp. 1023-1068), pp. 1030-1033.

“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”⁴⁹.

La interpretación literal de este precepto implica una involución en el Derecho ambiental, pues el legislador, cuando reconoce en su apartado primero los derechos a la protección, conservación, mantenimiento “y, en su caso, restauración, a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños”, quebranta el principio “quien contamina paga”, vulnerando así el Derecho europeo y el art. 45.3 de la Constitución. Obviamente la expresión “a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños”, debería haberse sustituido por “a cargo de los responsables”. Debe entenderse que, al interpretarse el precepto, las pautas hermenéuticas, especialmente la sistemática y la teleológica, integren en la norma el referido principio ambiental.

2.2.2.3. El art. 3 de la Ley 19/2022 y el Real Decreto 90/2025

La representación y gobernanza del Mar Menor y su cuenca es otorgada por el legislador en el art. 3 de la Ley 19/2022 a la denominada “Tutoría del Mar Menor”, formada por tres órganos: un Comité de Representantes, una Comisión de Seguimiento y un Comité Científico⁵⁰. La Ley en su disposición final primera habilita al Gobierno para aprobar las disposiciones que sean necesarias para su aplicación, ejecución y desarrollo.

El art. 3 de la Ley es desarrollado reglamentariamente por el Real Decreto 90/2025, de 11 de febrero, por el que se regula el régimen de constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca. El contenido del art. 3 de la Ley lo desarrollaré conjuntamente con el análisis de su desarrollo reglamentario.

a) Marco general del Real Decreto 90/2025

En cumplimiento del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, este Real Decreto se ha sometido al trámite de audiencia e información pública del Gobierno, de la Comisión promotora de la iniciativa legislativa popular, de la Comunidad Autónoma de la Región de

⁴⁹LOZANO CUTANDA y GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, “La declaración del Mar Menor...”, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁰ Sobre los diferentes modelos de representación de los ecosistemas véase AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, *Op. cit.*, pp. 63-66. Este autor señala la diferencia entre representantes y gestores considerando que la función de los representantes del ecosistema no debe ser ocuparse de su gestión.

Murcia, de las entidades locales y de las organizaciones o entidades representativas relacionadas directamente con el objeto de este Reglamento. A su vez, la norma se “ha sometido a deliberación del Consejo Asesor del Medio Ambiente y se ha emitido informe por el Ministerio de Política Territorial, en virtud de lo previsto en el art. 26.5 párrafo sexto de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre”.

Este Reglamento consta de diez artículos, dos disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales, en los preceptos se recogen disposiciones comunes de organización y funcionamiento de los tres órganos que configuran la Tutoría del Mar Menor, así como las funciones, composición y formas específicas de constitución de cada uno de ellos. De entrada, puede afirmarse que la estructura de Tutoría del Mar Menor es organizativamente compleja⁵¹.

b) La Tutoría del Mar Menor, art. 3 de la Ley 19/2022 y arts. 2 y 3 del Real Decreto 90/2025

Tras establecer en el art. 1 que el objeto de este Reglamento es regular “los aspectos relacionados con la constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca”, el art. 2 desarrolla la figura de la “Tutoría del Mar Menor” formada por tres órganos: el Comité de Representantes, la Comisión de Seguimiento y el Comité Científico, encargados de la representación y gobernanza del ecosistema. Además, este Reglamento en el art. 2.6 crea una Gerencia para prestar apoyo técnico y administrativo a la Tutoría del Mar Menor en su labor de representación y gobernanza de la laguna.

Afirma el legislador en el art. 2 que estos órganos no afectarán a las competencias conferidas a otros órganos y entidades existentes en nuestro Derecho⁵². El Reglamento constata la operatividad, entre otros órganos, de los creados por la Ley autonómica 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor: la Comisión Interadministrativa para el Mar Menor, el

⁵¹ AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, *Op. cit.*, p. 66.

⁵² En el informe del abogado del Estado referido en el antecedente 6 letras a) y b) de la sentencia TC 142/2024 se afirma que la ley no deroga, ni modifica, ni sustituye el sistema jurídico de protección ambiental existente de carácter autonómico, solamente introduce un plus o complemento de protección para el ecosistema. Añade que el Estado lo que hace es reconocer, en el uso de sus facultades, art. 149. 1.8, la personalidad jurídica, paso previo a la gestión del medio ambiente a la que se refiere el 148.1.9ª. que es competencia autonómica y que en nada se ve afectada.

Consejo del Mar Menor, el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor y la Comisión Interdepartamental del Mar Menor.

La concurrencia de tantos órganos, estatales y autonómicos, con competencias sobre un mismo ecosistema evidencia una dispersión competencial que no solo dificulta la delimitación clara de sus funciones, sino que, posiblemente, resta eficacia a la gestión ambiental, genera duplicidades y puede traducirse en una gobernanza ineficiente del espacio natural. Esta posibilidad ya se ha mostrado en otros ecosistemas, donde la falta de coordinación entre administraciones ha derivado en conflictos de competencias, respuestas poco ágiles y, en ocasiones, en un deterioro de los objetivos de conservación.

Dispone el art. 2.3 que la Tutoría se rige por la Ley 19/2022, por este Real Decreto y por “las normas de derecho privado que resulten de aplicación”. En la misma línea, el art. 2.6, al disponer que la Tutoría del Mar Menor estará asistida por una Gerencia, ordena que las normas de funcionamiento de la Gerencia las establecerá la Tutoría del Mar Menor conforme al Derecho privado. A su vez, el art. 2.7 establece que el régimen de contratación se regirá “por lo dispuesto en el ordenamiento jurídico privado”. Piénsese que los ingresos de la Tutoría del Mar Menor podrían ser exclusivamente públicos y por lo tanto esta remisión sería contraria a nuestro Derecho y al Derecho de la UE⁵³. También El art. 2.8 remite al Derecho privado el régimen presupuestario, de gestión económicofinanciera y de contabilidad de la Tutoría del Mar Menor.

Ante estas remisiones del art. 2 del Reglamento a las normas de Derecho privado, entiendo que el Reglamento en sede inapropiada llena el vacío legal relativo a la naturaleza jurídica de la peculiar y desconocida persona jurídica que crea la Ley 19/2022, decantándose el legislador por una persona jurídica de Derecho privado⁵⁴.

⁵³ No obstante, debe tenerse en cuenta que el referido apartado 7 del art. 2 del Reglamento 90/2025 añade “cuando la Tutoría del Mar Menor cumpla los requisitos para ser poder (sic) adjudicador de acuerdo el art. 3.3.d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; y respecto de los contratos sujetos a regulación armonizada, deberá actuar conforme a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación recogidos en dicha Ley, sin perjuicio del respeto a la autonomía de la voluntad y de la confidencialidad cuando sea procedente”. Véase sobre esta cuestión LOZANO CUTANDA, “La personificación jurídica del Mar Menor...”, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁴ Véase SORO MATEO y ÁLVAREZ CARREÑO, “Derechos de la naturaleza y Constitución...”, *op. cit.*, p. 94.

El art. 2.4 del Reglamento dispone las funciones que le corresponden a la “Tutoría del Mar Menor”. Son las siguientes:

a) Representar legalmente a la laguna del Mar Menor y su cuenca ante cualquier entidad, persona o administración pública o privada.

b) Contratar bienes, servicios y personal necesario para el desarrollo de sus actividades y gestionar los ingresos y pagos relacionados con su funcionamiento. Para desarrollar esta gestión operativa y financiera solicitará un número de identificación fiscal a nombre de “La laguna del Mar Menor y su cuenca”, conforme a la normativa tributaria vigente.

Se deja claro que el régimen de contratación se regirá por lo dispuesto en el ordenamiento jurídico privado (aparatado 7 del art. 2). Piénsese que es posible que los ingresos sean exclusivamente públicos y, por lo tanto, pueda colisionar con el Texto Refundido de la Ley de contratos del sector público y con Derecho europeo⁵⁵.

c) Aprobar anualmente el estado de cuentas, el presupuesto y el plan de trabajo relacionados con la defensa de los derechos de la laguna del Mar Menor y su cuenca, es decir, la planificación y el control.

d) Establecer los mecanismos y procedimientos de coordinación entre los tres órganos que integran la Tutoría, es decir, la coordinación interna.

Estas funciones se ejercerán conjuntamente por las presidencias de los tres órganos que engloba la Tutoría adoptándose sus decisiones por mayoría de sus miembros en consonancia con los acuerdos que se hayan adoptado en cada uno de los órganos (aparatado 5 del art. 2).

La Tutoría del Mar Menor, se financiará con los recursos que provengan de las ayudas, subvenciones y donaciones, pudiendo obtener ingresos por sus actividades, siempre que ello no implique una limitación a la defensa de los derechos del Mar Menor reconocidos por la Ley (apartado 1 del art. 4 del Reglamento).

El art. 3 del Real Decreto establece las disposiciones comunes de organización y funcionamiento aplicables a los tres órganos que integran la Tutoría del Mar Menor, que paso a extraer:

Cada órgano elegirá a su presidencia, secretaría, y, en su caso, a una o varias vicepresidencias, conforme a lo establecido en el Real Decreto y en las normas complementarias que se adopten.

Los órganos funcionarán en Pleno y se reunirán al menos cuatro veces al año. Las sesiones podrán celebrarse de forma presencial o a distancia,

⁵⁵ Véase SORO MATEO y ÁLVAREZ CARREÑO, “Derechos de la naturaleza y Constitución...”, *op. cit.*, pp. 94-95.

siempre que se garantice la identidad de los asistentes, el contenido de sus intervenciones y el momento en que se producen.

La pertenencia a los órganos de la Tutoría del Mar Menor no conlleva remuneración alguna.

Cada órgano podrá establecer sus propias normas complementarias de organización y funcionamiento.

Al resto de las normas recogidas en el articulado de este Real Decreto, así como a sus disposiciones transitorias me iré refiriendo al hilo del análisis de las diferentes figuras creadas por la por el art. 3 de Ley 19/2022 y desarrolladas por este Real Decreto.

Las dos disposiciones finales de este Reglamento van referidas: la primera al ámbito competencial, afirmando el legislador que esta norma se dicta al amparo del art. 149.1. 23.^a de la Constitución que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente y, la segunda, a la entrada en vigor de la norma: a los veinte días de su publicación BOE. Obviamente, esta disposición final no es necesaria al amparo del art. 2.1 del Código civil.

c) El Comité de Representantes, art. 3 de la Ley 19/2022 y arts. 5 y 6 del RD 90/2025

Este órgano está 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.

Los representantes de la Administración General tendrán rango igual o superior a jefe de servicio y serán designados por la persona titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. Los representantes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia serán designados por el órgano autonómico competente. Los representantes de la ciudadanía serán seleccionados por la Comisión de Seguimiento entre ciudadanos inscritos en el Censo de participación ciudadana de la Región de Murcia, que estén domiciliados en alguno de los municipios ribereños o de cuenca (Cartagena, Los Alcázares, San Javier, San Pedro del Pinatar, Fuente Álamo, La Unión, Murcia y Torre Pacheco). Se les exige a dichos ciudadanos que tengan una trayectoria en la defensa del ecosistema del Mar Menor, y que la selección esté basada en criterios como la edad, el género, el nivel educativo y la residencia en área urbana o rural, entre otros. Basándose en estos parámetros, la Comisión de Seguimiento aprobará las normas de selección de los siete representantes de la ciudadanía.

La presidencia y las dos vicepresidencias del Comité de Representantes se elegirán por los representantes de la Administración General del Estado, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de la ciudadanía que propondrán a una persona respectivamente para cubrir los tres cargos. La presidencia será rotatoria y anual correspondiéndole a la persona propuesta por una de las tres partes. A las dos partes restantes les corresponderá cada una de las vicepresidencias anuales. El Comité de Representantes elegirá a la secretaría entre los siete representantes de la ciudadanía.

Para la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos de este órgano se requiere la asistencia, presencial o a distancia, del presidente y del secretario y al menos de la mitad de sus miembros. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de sus miembros, exigiéndose el voto favorable de todas las personas representantes de una de las Administraciones y cuatro de las personas representantes de la ciudadanía.

La duración del mandato de los representantes de la ciudadanía será de cuatro años, pudiendo renovarse con un máximo de dos mandatos adicionales. El Reglamento guarda silencio en relación con la duración del mandato de los representantes de las administraciones estatal y autonómica, lo que lleva a entender que tanto el nombramiento como el cese por las respectivas administraciones son discrecionales.

El Comité de Representantes tiene entre sus funciones la de proponer 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 a quienes informará de sus propuestas e iniciativas.

d) La Comisión de Seguimiento (“guardianes y guardianas”), art. 3 de la Ley 19/2022 y arts. 7 y 8 del RD 90/2025

Está formada por 19 miembros denominados Guardianes y Guardianas de la laguna del Mar Menor. Los Plenos de los municipios ribereños o de la cuenca designaran ocho miembros, concluyendo su mandato tras la celebración de elecciones locales. En representación de los sectores económicos, sociales y medioambientales participarán en la Comisión de Seguimiento once miembros, designados respectivamente por acuerdo conjunto de las organizaciones más representativas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: organizaciones empresariales, sindicales, vecinales, pesqueras, agrarias, agrarias representativas de la agricultura ecológica y tradicional,

ganaderas, ganaderas representativas de la ganadería ecológica y tradicional, de defensa medioambiental, de lucha por la igualdad de género y juveniles. Se exige que las personas designadas acrediten su trayectoria en la defensa del ecosistema del Mar Menor. Entiendo que para evitar problemas hermenéuticos el art. 7 debería haber perfilado con más rigor los criterios en virtud de los cuales se entenderá qué organizaciones son las más representativas en el territorio autonómico.

Resulta llamativo que sea la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular la que realice la convocatoria dirigida a las organizaciones sectoriales y supervise el procedimiento de designación. El legislador decide acudir a un órgano ajeno a la Tutoría para desarrollar esta función que en mi opinión debería haberse encomendado al Comité de Representantes⁵⁶. La Comisión de Seguimiento tendrá una presidencia, tres vicepresidencias y una secretaría, elegidas entre sus miembros⁵⁷.

La celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos requiere la asistencia, presencial o a distancia, de las personas que ejercen la presidencia, las vicepresidencias y la secretaría y, al menos, la presencia de la mitad del resto de los miembros que integran la Comisión de Seguimiento. Para la adopción de los acuerdos se necesita el voto favorable de la mitad más uno de los miembros asistentes de la Comisión, en caso empate decidirá el voto del presidente.

El mandato de los miembros de la Comisión de Seguimiento será de cuatro años, pudiendo ser renovado por igual periodo de tiempo con un máximo de dos mandatos adicionales.

Esta comisión tiene las funciones siguientes: la difusión de información sobre la Ley 19/2022, el seguimiento y control del respeto a los derechos de la laguna y su cuenca, la información periódica sobre el cumplimiento de la referida Ley, la selección de las personas representantes de la ciudadanía que integran el Comité de Representantes

⁵⁶ LOZANO CUTANDA y GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, “La declaración del Mar Menor...”, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁷ El art. 7.4 del Real Decreto 90/2025 dispone: “La Comisión de Seguimiento contará con una presidencia, tres vicepresidencias y una secretaría, elegidas entre sus miembros. La presidencia y las vicepresidencias serán propuestas respectivamente por cada uno de los sectores que la integran; por un lado, por los municipios ribereños o de la cuenca y, por otro, por los sectores económicos, sociales y medioambientales. La presidencia será rotatoria y le corresponderá cada año natural a la persona propuesta por una de las cuatro partes, a las tres partes restantes les corresponderá cada una de las vicepresidencias en el citado periodo. La secretaría será rotatoria y será designada para cada año natural por la persona que ejerza la presidencia”.

y la información sobre el ejercicio de las funciones del Comité de Representantes.

e) El Comité Científico, art. 3 de la Ley 19/2022 y arts. 9 y 10 del RD 90/2025

Es el órgano asesor de la Tutoría del Mar Menor estando compuesto por expertos de distintas áreas de conocimiento, independientes y de reconocido prestigio en el estudio del Mar Menor. Son designados por las Universidades de Murcia y Alicante, por el Instituto Español de Oceanografía, por la Sociedad Ibérica de Ecología y por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y contará con una presidencia, una vicepresidencia y una secretaria, elegidas entre sus miembros. El mandato de sus miembros será de cuatro años, pudiendo ser renovado como máximo por dos mandatos adicionales.

Para la válida celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, de la presidencia, la vicepresidencia y la secretaria, y la de la mitad, al menos, del resto de sus miembros. La adopción de acuerdos precisa del voto favorable de la mitad más uno de los miembros asistentes. En caso de empate decidirá el voto del presidente.

El Comité Científico desarrollará las siguientes funciones: asesoramiento científico general al Comité de Representantes y a la Comisión de Seguimiento, identificación de indicadores sobre el estado del sistema socioecológico del Mar Menor y su cuenca, sus riesgos, las medidas adecuadas de conservación y de restauración, la realización de una evaluación periódica anual sobre el estado del Mar Menor y su cuenca, cuyos resultados comunicará a la Comisión de Seguimiento y al Comité de Representantes, y también deberá informar del ejercicio de las funciones del Comité de Representantes.

La ley 19/2022 crea unos órganos de gobernanza que en muchos aspectos reproducen y se superponen a los que existen a nivel autonómico desde la entrada en vigor de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor de la que ya me he ocupado. Entiendo que sería mucho más eficaz para la protección del Mar Menor que en lugar de duplicar órganos el legislador en el marco de sus competencias territoriales se dedicará a mejorarlos.

f) Las disposiciones transitorias del RD 90/2025

La disposición transitoria primera dispone que la composición inicial del Comité de Representantes, hasta que se lleve a cabo el proceso de selección de las personas que lo integran en representación de la

ciudadanía, estará formada por siete miembros de la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular designados por la misma. El primer proceso de selección de las personas que integren el Comité de Representantes en representación de la ciudadanía se desarrollará en dos fases, seleccionando tres representantes en el año 2026 y cuatro representantes en el año 2027. El mandato de todos ellos concluirá el 1 de enero de 2031, sin perjuicio de su posible renovación. La Comisión de seguimiento deberá aprobar las normas de selección de los siete representantes de la ciudadanía que integrarán el Comité de Representantes antes del 30 de junio de 2025.

A su vez, la disposición transitoria segunda del Reglamento referida a la constitución inicial del Comité de Representantes y del Comité Científico dispone que los miembros de la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular designados para formar parte del primer Comité de Representantes, se constituirán en una Comisión gestora que se encargara, por una parte, de impulsar la primera designación de las personas representantes de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en dicho Comité y, por otra, de la primera designación de los expertos independientes del Comité Científico⁵⁸.

En mi opinión es excesivo el protagonismo que el Reglamento que desarrolla parcialmente la Ley 19/2022 otorga a la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular en la fase de arranque de la Tutoría del Mar Menor, ignorando sin base razonable perspectivas e intereses que no coincidan con los defendidos por el Grupo Promotor⁵⁹.

2.2.2.4. El art. 4 de la Ley 19/2022

Con gran imprecisión y vaguedad el art. 4 de la Ley 19/2022 establece que “toda conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados por esta Ley, por cualquier autoridad pública, entidad de derecho privado, persona física o persona jurídica generará responsabilidad penal, civil,

⁵⁸ El Dictamen del Consejo de Estado de 25/01/2024 sobre el Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 19/2022, (nº de expediente 1276/2023) que se desvincule la composición inicial del Comité de Representantes y, sobre todo, la composición -inicial y sucesiva- de la Comisión de Seguimiento, de la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular.

⁵⁹ Véase LUQUE REGUEIRO, F., “El insólito reconocimiento de personalidad jurídica a un entorno natural: nueva confrontación en el seno del Tribunal Constitucional”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, Febrero 2025, (pp. 28-62), p. 34.

ambiental y administrativa, y será perseguida y sancionada de conformidad con las normas penales, civiles, ambientales y administrativas en sus jurisdicciones correspondientes”.

Nos hallamos ante una norma sancionadora grandilocuente, retórica y meramente programática que, por un lado, no añade ningún mandato a los ya recogidos por otras normas en nuestro Derecho⁶⁰, y, por otra parte, estamos ante un precepto que choca frontalmente con la legalidad en materia de responsabilidad penal y administrativa, vulnerando el principio de legalidad consagrado en el art. 25 de la Constitución al infringir la garantía esencial de *lex certa*. Así, pudiera entenderse que el precepto posibilita que cualquier conducta contraria a los derechos reconocidos al Mar Menor pueda ser sancionada, aunque no esté tipificada⁶¹. Entiendo que este precepto vulnera la seguridad jurídica del art. 9.3 de nuestra Constitución.

2.2.2.5. El art. 5 de la Ley 19/2022

Ausencia de novedad y poca precisión cabe apreciar en el art. 5 de la Ley 19/2022, precepto en el que el legislador asevera que “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”.

La nulidad o anulabilidad de cualquier actuación de las administraciones públicas contraria a la Ley ya tiene constatación Constitucional en el art. 103.1 al someter sus actos a los “principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”, así como al control que los tribunales ejercen sobre la legalidad de la actuación administrativa, plasmado en el art. 106 de nuestra Carta Magna.

Nos encontramos ante una manifestación innecesaria sobre la consecuencia general de invalidez que conlleva la vulneración del Derecho⁶². La STC 142/2024, que declara la constitucionalidad de la Ley 22/2022 considera que “las cuestiones de técnica legislativa son ajenas al

⁶⁰ ALENZA GARCÍA, J. F., “Sobre los aparentes derechos reconocidos al Mar Menor. A propósito de la STC 142/2024 sobre la ley que reconoce personalidad jurídica al Mar Menor”, *Revista de Administración Pública*, 226 (2025), (pp. 155-186), p.176.

⁶¹ Véase LOZANO CUTANDA y GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, “La declaración del Mar Menor...”, *op. cit.*, p. 12.

⁶² ALENZA GARCÍA, *Op. cit.*, p. 177; LOZANO CUTANDA, “La personificación jurídica del Mar Menor...”, *op. cit.*, p. 2.

Tribunal Constitucional, por más que las leyes puedan resultar en ocasiones superfluas o tautológicas”. Por el contrario, no debe olvidarse que, como afirma LOZANO CUTANZA, las normas innecesarias o repetitivas, y especialmente las sancionadoras, al inducir a confusión comprometen la seguridad jurídica⁶³.

No obstante, cabe preguntarse si el precepto podría abarcar conductas omisivas de la administración como de las que desgraciadamente el Mar Menor ha sido víctima. Posiblemente para ello sería preciso y conveniente una reforma de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa⁶⁴.

2.2.2.6. El art. 6 de la Ley 19/2022

La acción popular es el mecanismo legitimador propio de los derechos subjetivos supraindividuales. La Ley en el art 6 reconoce un supuesto excepcional de legitimación popular que encuentra su ratio en el art. 125 de la Constitución. En dicho precepto la Ley 19/2022 viabiliza que cualquier persona física o jurídica pueda hacer valer los derechos y prohibiciones establecidos en la Ley mediante una acción judicial que se presentará en nombre del ecosistema del Mar Menor como parte interesada.

Solamente en el proceso penal la legitimación popular está reconocida con carácter general en el art. 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En el ámbito administrativo hallamos supuestos de acción popular con carácter restringido y excepcional, así, se reconoce para la defensa del medio ambiente en los arts. 22 y 23 la Ley 27/2006, de 18 de julio, pero limitándola a las personas jurídicas sin ánimo de lucro⁶⁵.

⁶³ LOZANO CUTANDA, “La personificación jurídica del Mar Menor...”, *op. cit.*, p. 2

⁶⁴ Véase GARCÍA GUIJARRO, P., “El encaje jurídico-constitucional de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca”, *Cuadernos Constitucionales*, nº 4, 2023, (pp. 103-121), p. 116; SORO MATEO, ÁLVAREZ CARREÑO y PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, “El reconocimiento de personalidad jurídica...”, *op. cit.*, pp. 1006-1007; LOZANO CUTANDA y GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, “La declaración del Mar Menor...”, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁵ Véase CORDÓN MORENO, F., “Legitimación para la defensa del mar menor personificado como sujeto de derecho”, *Centro de Estudios de Consumo (CESCO)*, Boletín de Novedades, nº 41/2022, de 25 de octubre, (pp. 1-7), p. 4, que “es dudoso que se trate de un supuesto de acción popular en sentido estricto; a ella alude el art. 19.1, h) LJCA, que la reconoce en los casos expresamente previstos en las Leyes que son escasos” y LUQUE REGUEIRO, *Op. cit.*, p. 37, afirma que el art. 6 “ofrece una legitimidad amplificada respecto de la acción prevista con carácter general en materia medioambiental, que, como sabemos, se ciñe a las asociaciones sin ánimo de lucro”.

A su vez, en materia de urbanismo se reconoce la acción popular en el art. 5, f) del Real Decreto Legislativo 7/2015. En materia de costas queda recogida en el art. 109 de la Ley 22/1988. En relación con el patrimonio histórico esta acción se halla en el art. 8.2 de la Ley 16/1985. Y en materia de legitimación vecinal está recogida en el art. 68.2 de la Ley 7/1985, en la que se legitima a cualquier vecino para requerir a la entidad local correspondiente el ejercicio de las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de régimen local.

Pero no puede olvidarse, como señala AYLLÓN DÍAZGONZÁLEZ, que la acción del art. 6 de la Ley 19/2022 presenta diferencias con la acción popular clásica, a la que me he referido en el párrafo anterior, que permite que cualquier persona pueda demandar a otra persona, tanto de Derecho público como de Derecho privado, alegando que no ha respetado los derechos del Mar Menor. Es posible, por lo tanto, ejercitar esta acción en el ámbito de la jurisdicción civil, demandado a particulares o empresas que dañen este ecosistema. Acertadamente el referido autor la concibe como “una súper acción popular de amplio espectro” que amplía la legitimación prevista en la Ley de Enjuiciamiento Civil⁶⁶. Señala CARRASCO PEREA que es el único caso de acción civil pública en nuestro Derecho y advierte que, al no existir en el proceso civil control de admisibilidad ni ningún filtro de *legitimatío ad causam*, se carece de espacio procesal para pronunciarse sobre la demanda civil incontrolada⁶⁷.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, como señala la jurisprudencia, el ejercicio de la acción popular tendrá siempre como

⁶⁶ AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, *Op. cit.*, pp. 69-71. Señala MARTÍNEZ GARCÍA, E., “La personalidad jurídica del Mar Menor”, en *Debate y perspectivas sobre los derechos de la Naturaleza: una lectura desde el Mediterráneo*, (Editores Martínez Dalmau, R. y Pedro Bueno, A.), Editorial Pireo, Valencia, 2023, (pp. 13-31), p. 29, que “la situación del Mar Menor es un fenómeno de legitimación ordinaria. El titular de los derechos es el Mar, lo que no tiene es capacidad procesal para hablar y defender su postura y para ello precisa de las personas físicas o jurídicas que le den voz en juicio y le representen a través de los fenómenos establecidos por la LEC”.

⁶⁷ CARRASCO PERERA, A., “El Antropoceno es, quien lo duda, la estación propicia para personificar ecosistemas”. *Centro de Estudios de Consumo (CESCO)*, Boletín de Novedades, nº 41/2022, de 25 de octubre, (pp. 1-8), pp. 6-7.

límite la buena fe, art. 7.1 del Código civil y desde la perspectiva procesal el art. 11.2 LOPJ⁶⁸.

El art. 6 en su párrafo segundo añade que “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”.

La interpretación literal de este artículo lo convertiría en un precepto innecesario al no añadir nada a la norma general de nuestro Derecho. Comparto la opinión de SORO MATEO, ÁLVAREZ CARREÑO y PÉREZ DE LOS COBOS, quienes manifiestan que una interpretación estrictamente literal podría considerarse regresiva, en tanto que entraría en conflicto con el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita a favor de las ONG que ejercen la acción popular ambiental. Por ello se inclinan por una interpretación más lógica, aunque algo alejada de la literalidad del precepto, afirmando que el criterio del vencimiento no debe ser el único determinante para la imposición de costas, debiéndose valorar otras circunstancias como la mala fe o la temeridad procesal⁶⁹. Ciertamente con esta interpretación se daría respuesta a una reivindicación tradicional del Derecho ambiental, al tiempo que se evitaría una litigiosidad abusiva.

2.2.2.7. El art. 7 de la Ley 19/2022

Este precepto impone en sus cinco apartados obligaciones a las Administraciones Públicas de todos los niveles territoriales de cara a asegurar la sostenibilidad y restauración del Mar Menor, reconociendo su valor ecológico y la necesidad de su preservación para las generaciones futuras.

No obstante, en los tres primeros apartados se recogen reglas genéricas, a modo de declaración de principios de actuación: prevenir y controlar las actividades humanas que alteren el equilibrio del ecosistema,

⁶⁸ REGO BLANCO, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía, Sevilla, 2005.

⁶⁹ SORO MATEO, ÁLVAREZ CARREÑO y PÉREZ DE LOS COBOS, “El reconocimiento de personalidad jurídica...”, *op. cit.*, pp. 1014-1015; PÉREZ DE LOS COBOS HERNANDEZ, E., “La acción popular como instrumento de garantía de la tutela judicial efectiva del Mar Menor y su Cuenca”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, nº 41, 2023.

llevar a cabo campañas de concienciación ambiental, realizar estudios periódicos sobre su estado ecológico y los riesgos actuales y posibles⁷⁰.

Por su parte, en los dos últimos apartados se perfilan obligaciones más concretas para las administraciones en el ejercicio de potestades prohibitivas y limitativas: restringir las actividades dañinas para la biodiversidad del Mar Menor y limitar la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que pueda perjudicarlo.

Sobre estas obligaciones SORO MATEO y ÁLVAREZ CARREÑO recuerdan que la restricción inmediata de actividades dañinas pueden acordarse en un procedimiento administrativo sancionador o de responsabilidad ambiental, al tiempo que consideran que la Ley debería haber tipificado como infracción administrativa la introducción de organismos o materiales que alteren el patrimonio biológico del Mar Menor, lo que permitiría ejercer la potestad sancionadora y adoptar medidas cautelares en caso de riesgo⁷¹.

2.2.2.8. La disposición derogatoria y las disposiciones finales de la Ley 19/2022

Con total imprecisión la disposición derogatoria de la Ley ordena derogar “todas las disposiciones contrarias a las disposiciones recogidas en esta Ley”. Debe tenerse en cuenta que, cuando entra en vigor la Ley 19/2022, estaban vigentes diferentes normas aplicables al Mar Menor, tanto de ámbito estatal, autonómico como comunitario. El legislador debería haber contemplado las imprescindibles interrelaciones que la entrada en vigor de la Ley 19/2022 generaría con las otras normas aplicables al Mar Menor. Al no hacerlo estamos ante una disposición derogatoria carente de sentido *ex art. 2.2 del Código civil*.

La disposición final primera habilita al Gobierno para que, “en el ámbito de sus competencias, apruebe cuantas disposiciones sean

⁷⁰ ALENZA GARCÍA, *Op. cit.*, p. 179, afirma que “son disposiciones retóricas por su generalidad y su patente inconcreción en cuanto a competencias, plazos, acciones concretas y consecuencias de su incumplimiento”; SORO MATEO y ÁLVAREZ CARREÑO, “Derechos de la naturaleza y Constitución...”, *op. cit.*, p. 104, advierten que “obligaciones, en concreto las contempladas en sus tres primeros incisos, ya derivaban expresa o implícitamente del ordenamiento jurídico vigente, por lo que se trata de un precepto redundante y que, a la vez, puede complicar la aplicación de otras normas como la Ley de cambio climático y transición energética”.

⁷¹ SORO MATEO y ÁLVAREZ CARREÑO, “Derechos de la naturaleza y Constitución...”, *op. cit.*, p. 104.

necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de lo establecido en esta Ley”. Como ya se ha referido en este trabajo, el RD 90/2025 ha desarrollado parcialmente de la Ley 19/2022 al ampliar las normas recogidas en su art. 3 sobre la Tutoría del Mar Menor.

En la fase de enmiendas se incorporó la disposición final segunda, relativa al título competencial, en la que se establece que la Ley “se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.23.^a de la Constitución, en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección”. El legislador omite aludir al título competencial sobre legislación procesal establecido en el art. 149.1.6.^a de la Constitución, precepto en el que se respalda el reconocimiento de la acción popular del art. 6 de la Ley 19/2022⁷².

Por último, la disposición final tercera establece que la Ley “entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”. La norma fue publicada el 3 de octubre de 2022. Entiendo que el cambio de paradigma que esta norma pudiera conllevar hubiera necesitado de una *vacatio legis*.

3. LA LEY 19/2022 SUPERA EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SEGÚN LA STC 142/2024

El partido político Vox, a través de su grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados, promovió un recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 19/2022, que reconoce personalidad jurídica al Mar Menor y a su cuenca. El recurso fue desestimado por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante la Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre (recurso núm. 8583/2022). La resolución no fue unánime, ya que contó con un voto particular suscrito por cinco de los doce magistrados que integraban el Pleno. La estructura de la sentencia incluye siete antecedentes, siete fundamentos jurídicos, el fallo y un extenso voto particular dividido en cinco secciones y una conclusión.

El antecedente segundo de la sentencia sintetiza los cuatro motivos en los que se fundamenta el recurso: 1º) Inconstitucionalidad del conjunto de la Ley por vulneración de los arts. 148.1.9ª y 149.1.23ª CE, al infringir el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y

⁷² SORO MATEO, ÁLVAREZ CARREÑO y PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, “El reconocimiento de personalidad jurídica...”, *op. cit.*, p. 992.

las comunidades autónomas. 2º) Inconstitucionalidad de los arts. 1, 2 y 6 de la Ley por vulneración de los arts. 10.1, 24.1 y 45 CE. 3º) Inconstitucionalidad del art. 2 y la disposición derogatoria única de la Ley 19/2022 por vulneración del art. 9.3 CE. 4º) Inconstitucionalidad de los arts. 4 y 5 de la Ley 19/2022 por vulneración de los arts. 9.3, 25.1 y 81.1 CE, al infringir la seguridad jurídica y los principios de legalidad sancionadora, tipicidad y taxatividad.

La ponente⁷³ clasifica los cuatro motivos en dos grandes categorías: una de carácter competencial, que afecta a la totalidad de la Ley, al art. 7 y a la disposición final segunda; y otra relativa a los arts. 1, 2, 4, 5, 6 y a la disposición derogatoria única de la Ley.

En el ámbito de las consideraciones previas la sentencia advierte: a) que no abordará el art. 7 dado que no se ofrece en la demanda una argumentación específica sobre su impugnación; b) que el art. 3 de la Ley no se analizará específicamente porque no se argumenta nada sobre el mismo y c) que no resulta necesario pronunciarse sobre la posible inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley, basada en la vulneración del principio de seguridad jurídica y del principio de interdicción de la arbitrariedad, porque los demandantes se limitan a denunciar el uso de conceptos vagos y difusos, sin llegar a identificar conductas concretas que vulneren los derechos de protección, conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración recogidos en el referido art. 2.

3.1. La STC 142/2024 declara la constitucionalidad de la Ley 19/2022 en el ámbito competencial

Ante la alegación de inconstitucionalidad del conjunto de la Ley por infringir el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas por vulneración de los arts. 148.1.9ª y 149.1.23ª CE, el Tribunal argumenta que el art. 149.1.23ª de la Constitución atribuye al Estado competencias en materia de protección del medio ambiente que le permiten dictar leyes aplicables incluso a ámbitos territoriales concretos, como sucede con las leyes que declaran parques nacionales, siempre que se trate de realidades ecológicas singulares vinculadas a la identidad nacional. Partiendo de esta premisa el Tribunal concluye que, pese a su ámbito territorial restringido, la Ley 19/2022 se encuentra legítimamente amparada por el art. 149.1.23ª CE.

⁷³ De esta sentencia fue ponente la magistrada Dª María Luisa Segoviano Astaburuaga.

Por el contrario, los cinco magistrados disidentes en el segundo motivo del voto particular sostienen que la Ley 19/2022 vulnera las competencias autonómicas de la Región de Murcia en materia de medio ambiente, reconocidas en el art. 11.3 de su Estatuto de Autonomía, al interpretar de manera incorrecta la jurisprudencia constitucional previa, la cual permite que el Estado dicte legislación básica en materia de protección ambiental aplicable a zonas concretas del territorio, como ocurre con los parques nacionales, pero únicamente en la medida en que dicha normativa actúe como un “mínimo común” que las comunidades autónomas puedan desarrollar o mejorar.

3.2. La constitucionalidad de la atribución de personalidad jurídica al Mar Menor

En relación con la atribución de personalidad jurídica al Mar Menor y a su cuenca los recurrentes alegan que, al reconocer personalidad jurídica a una entidad natural (art. 1 de la Ley) y al atribuirle derechos (art. 2), así como al otorgar legitimación activa para su protección a cualquier persona física o jurídica (art. 6)), se está equiparando el ecosistema a la persona atribuyéndole una dignidad que no le corresponde y que está reservada en la Constitución (art. 10.1) al ser humano tanto cuando actúa individualmente como cuando lo hace agrupado para obtener un fin común⁷⁴.

Siguiendo este hilo argumental consideran que el Mar Menor no puede ostentar derechos, ejercerlos y defenderlos ante los tribunales *ex art.* 24.1 de la CE, arguyendo que la doctrina constitucional ha mantenido un concepto de medio ambiente antropocéntrico y relativo⁷⁵. Consideran los recurrentes que no puede transformarse el medio ambiente en un sujeto protegido porque nuestra Constitución no le atribuye la titularidad de ningún derecho⁷⁶, siendo la protección del medio ambiente un principio rector de las políticas públicas recogido en el art. 45 CE.

Por el contrario, argumenta la sentencia que el art. 45 CE ofrece un marco amplio que permite al legislador adoptar diversas herramientas

⁷⁴ ALENZA GARCÍA, *Op. cit.*, pp. 166-167.

⁷⁵ ROGEL VIDE, *Op. cit.*, p. 165.

⁷⁶ Sobre el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de Derecho en el Derecho comparado véase MARTÍNEZ DALMAU, R., “Una laguna con derecho a existir. La naturaleza como sujeto de derechos y el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 52, (2023), (pp. 357-375), pp. 362-369.

jurídicas para proteger el medio ambiente. Y, que, aunque tradicionalmente se ha interpretado desde una perspectiva antropocéntrica, se reconoce ahora una evolución hacia una visión más ecocéntrica que subraya la interdependencia entre la salud de los ecosistemas y la calidad de vida humana⁷⁷. Y afirma con precisión que el reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor mediante la Ley 19/2022 no vulnera el art. 45 CE, al tratarse de una opción válida dentro del margen constitucional, que no implica preterición de derechos humanos sino una integración armónica entre la protección de la naturaleza (art. 45 CE), el derecho a la vida (art. 15 CE) y la dignidad humana (art. 10 CE), y que no vulnera el art. 24.1 CE al prever que cualquier persona física o jurídica pueda ejercitar acciones judiciales o administrativas en nombre del Mar Menor, actuando como su representante en defensa de sus intereses.

Los magistrados disidentes contraargumentan que el art. 45.1 de la Constitución no tutela el medio ambiente como un derecho fundamental o como un derecho ciudadano, sino que lo configura no solo como un derecho a disfrutar sino como un deber de conservar, en el ámbito de un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo, del que se aleja la sentencia al recoger un cambio de paradigma hacia un ecocentrismo injustificado que no tiene encaje en nuestra Constitución.

También se critica en el voto particular la creación por el art. 1 de la Ley de un sujeto titular de derechos, pero exento de obligaciones, pues el reconocimiento de personalidad jurídica va ligado a su condición de sujeto de derecho. Meridianamente se sostiene en el voto particular que la Ley 19/2022 vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) debido a la indefinición y ambigüedad de la personalidad jurídica atribuida al Mar Menor a quien otorga potestades que, en realidad, deberán ejercer los órganos designados por la propia ley.

El voto particular plantea dudas sobre la prevalencia de la ley 19/2022, declarada estatal y básica, frente a la ley autonómica 3/2020 de la Región de Murcia. Se denuncia que ni la Ley ni la mayoría del Tribunal han aclarado cómo se resuelven estas contradicciones que generan incertidumbre a los agricultores del Mar Menor y a otros actores afectados. Sostienen los magistrados disidentes que el principio de seguridad jurídica

⁷⁷ En nuestra doctrina defienden el giro hacia el ecocentrismo: MARTÍNEZ GARCÍA, *Op. cit.*, pp. 28-31; VICENTE GIMÉNEZ y SALAZAR ORTUÑO, “La iniciativa legislativa popular para...”, *op. cit.*, pp. 15-16; AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, *Op. cit.*, pp. 9-11; MARTÍNEZ DALMAU, *Op. cit.*, pp. 369-371.

exige certeza sobre la normativa aplicable y previsibilidad en la actuación de los poderes públicos, imponiendo un estándar de calidad normativa⁷⁸. Estos criterios no los cumple la ley 19/2022 por lo que a juicio de los firmantes del voto particular debe considerarse inconstitucional.

La elección del legislador de dotar de personalidad jurídica al Mar Menor colisiona con los principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico. Esta opción, aunque simbólicamente significativa⁷⁹, no garantiza una protección efectiva del ecosistema, ya que no corrige las verdaderas deficiencias normativas ni refuerza los mecanismos administrativos y judiciales existentes para la tutela ambiental. El fracaso en la implementación de las normas no justifica un cambio tan radical en el diseño jurídico existente⁸⁰.

CONCLUSIONES

La atribución de personalidad jurídica al Mar Menor como sujeto de derechos plantea importantes objeciones desde una perspectiva jurídica mínimamente rigurosa. Una persona jurídica es una ficción legal que permite a una organización (una empresa, una asociación, una fundación o una institución pública) actuar como sujeto de derechos y obligaciones en el ordenamiento jurídico de forma independiente a las personas físicas que la integran. Las personas jurídicas al tener capacidad jurídica son titulares de derechos y deberes, de un patrimonio, y requieren de una estructura organizativa y representación legal, estando su existencia regulada por el ordenamiento jurídico que las reconoce y les asigna personalidad⁸¹. Las personas jurídicas nacen de un acto de constitución o

⁷⁸ LUQUE REGUEIRO, F., *Op. cit.*, p. 54.

⁷⁹ ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago y SORO MATEO, Blanca, “El reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios del Mar Menor y su cuenca como respuesta a la crisis del derecho ambiental”, en Estudios sobre la efectividad del derecho de la biodiversidad y del cambio climático, (Dir.: Álvarez Carreño y Soro Mateo), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, (pp. 151-187), pp. 160-163.

⁸⁰ GARCÍA FIGUEROA, A., “Las falacias del Mar Menor”. Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/las-falacias-del-mar-menor/>, 2-11-2022 [Consulta 10 julio 2025], textualmente afirma: “La falacia consiste en sostener que, dada la ineficacia de la protección tradicional, la única alternativa es reconocer derechos a los espacios naturales ineficazmente protegidos”.

⁸¹ DE CASTRO y BRAVO, F., *La persona jurídica*, Civitas, Madrid, 1981, pp. 261 y ss.; CAPILLA RONCERO, F., *Comentarios al Código Civil y compilaciones forales*, t. I, vol. 3º (Artículos 17 a 41), (dir.: Albaladejo García), EDERSA, Madrid, 1993, (pp. 826-943), pp. 860 y ss.

de una ley; por el contrario, un ente natural existe por sí mismo en la naturaleza.

Recoger dentro del manto de la persona jurídica al Mar Menor, o a cualquier otro ente de la naturaleza, implica un uso desviado y potencialmente peligroso de dicha ficción: aunque se reconozcan derechos al Mar Menor, técnicamente no puede hablarse del ejercicio de estos, directa o indirectamente, por el ecosistema. Solo tiene sentido hablar de titularidad de derechos cuando existe un sujeto que puede ejercerlos, reclamarlos, defenderlos y asumir los deberes correlativos que comporta. En este sentido, como sostenía DE CASTRO, los derechos subjetivos son poderes jurídicos constituidos por un conjunto unitario de facultades, cuyo ejercicio y defensa se encomienda al titular de estos en su propio beneficio. Esa titularidad, entendida como posibilidad de acción jurídica, no es predicable de un ecosistema.

El Mar Menor no puede manifestar su voluntad: no la tiene, no puede asumir deberes u obligaciones, ni responder por actos propios. La naturaleza no puede asumir responsabilidad, porque no actúa de forma consciente ni voluntaria y la responsabilidad es inherente a la condición de sujeto jurídico; solo las personas (físicas o jurídicas) pueden asumirla. Por ello, el Mar Menor no puede ser un verdadero sujeto de derechos.

No todo lo que merece protección requiere ser elevado a la categoría de sujeto de derecho. Es evidente que, sin tener que recurrir a la ficción de la personalidad jurídica, ya contábamos en nuestro Derecho con un marco normativo adecuado a tal fin. La desidia del poder público en la aplicación real, efectiva y contundente de las normas vigentes ha impedido que estas desplieguen todo su potencial, con la consecuencia de que se ha perpetuado un daño ambiental que, insisto, podría haberse evitado con una actuación más firme y responsable.

BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, José Francisco, “Sobre los aparentes derechos reconocidos al Mar Menor. A propósito de la STC 142/2024 sobre la ley que reconoce personalidad jurídica al Mar Menor”, *Revista de Administración Pública*, nº 226, (2025), pp. 155186. (DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.07>).

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago y SORO MATEO, Blanca, “El reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios del Mar Menor y su cuenca como respuesta a la crisis del derecho ambiental”, en *Estudios sobre la efectividad del derecho de la biodiversidad y del cambio climático*, (Dirs.: Álvarez Carreño y Soro Mateo), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 151187.

AYLLÓN DÍAZGONZÁLEZ, Juan Manuel, “Sobre derechos de la naturaleza y otras prosopopeyas jurídicas, a propósito de una persona llamada “Mar Menor”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 138, (2023), pp. 996. (DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00339>).

CAPILLA RONCERO, Francisco, *Comentarios al Código Civil y compilaciones forales*, t. I, vol. 3º (Artículos 17 a 41), (dir.: Albaladejo García), EDERSA, Madrid, 1993, pp. 826943.

CARRASCO PERERA, Ángel, “El Antropoceno es, quien lo duda, la estación propicia para personificar ecosistemas”. *Centro de Estudios de Consumo (CESCO)*, *Boletín de Novedades*, nº 41/2022, de 25 de octubre, pp. 18.

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, Guillermo, *El valor de las exposiciones de motivos (y de los preámbulos)*, Reus, Madrid, 2015.

CORDÓN MORENO, Faustino, “Legitimación para la defensa del mar menor personificado como sujeto de derecho”, *Centro de Estudios de Consumo (CESCO)*, *Boletín de Novedades*, nº 41, 2022, de 25 de octubre, pp. 17.

DE CASTRO y BRAVO, Federico, *La persona jurídica*, Civitas, Madrid 1981.

FERNÁNDEZ SILVA, Ángel, *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*, Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021.

GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, “Las falacias del Mar Menor”. Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acentolocal/lasfalaciasdelmarmenor/>, 2112022 [Consulta 10 julio 2025].

- GARCÍA GUIJARRO, Pedro, “El encaje jurídicoconstitucional de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca”, *Cuadernos Constitucionales*, nº. 4, 2023, pp. 103121.
- GARCÍA PÉREZ, Marta, “La nueva regulación del dominio público marítimo terrestre en España”, *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, vol. 1, nº 2, 2014, pp. 139181.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio, “Mar Menor: un desastre ecológico y jurídico” (publicado el 4 noviembre 2019), *Global Politics and Law*. Disponible en: <https://globalpoliticsandlaw.com/blog/2019/11/04/marmenordesastrejuridicoecologico> [Consulta el 10 mayo 2025].
- Informe de la Ponencia sobre la Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Disponible en la web del Congreso de los Diputados: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG14B2086.PDF [Consultado el 1 de julio de 2025].
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier, “Zona marítimo terrestre: naturaleza de dominio público. El carácter de la Manga del Mar Menor”, *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, nº 17, 1988, pp. 667682.
- LOZANO CUTANDA. Blanca, “La personificación jurídica del Mar Menor: persiste la inseguridad jurídica tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024 y el Real Decreto 90/2025”, *Diario La Ley*, nº 10743, Sección Tribuna, 13 de junio de 2025, pp. 14.
- LOZANO CUTANDA, Blanca y GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, Andrea, “La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico»”, *Diario La Ley*, nº 10163, Sección Tribuna, 4 noviembre 2022, pp. 118.
- LUQUE REGUEIRO, Fernando, “El insólito reconocimiento de personalidad jurídica a un entorno natural: nueva confrontación en el seno del Tribunal Constitucional”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, Febrero 2025, pp. 2862.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, “Una laguna con derecho a existir. La naturaleza como sujeto de derechos y el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 52, (2023), pp. 357375. (DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.52.2023.39021>).

MARTÍNEZ GARCÍA, Elena, “La personalidad jurídica del Mar Menor”, en *Debate y perspectivas sobre los derechos de la Naturaleza: una lectura desde el Mediterráneo*, (Editores Martínez Dalmau, R. y Pedro Bueno, A.), Editorial Pireo, Valencia, 2023, pp. 1331.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Disponible en: <https://share.google/zr8M9JDVsKBaJWONK> [Consultado el 30 de septiembre de 2025).

MUÑIZ ESPADA, Esther, *Derecho forestal y montes de socios: por otro modelo de ordenación de la propiedad*, REUS, Madrid, 2025.

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa, “La acción popular como instrumento de garantía de la tutela judicial efectiva del Mar Menor y su Cuenca”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, nº 41, 2023.

REGO BLANCO, M^a Dolores, *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía, Sevilla, 2005.

ROGEL VIDE, Carlos, “¿Lagunas como sujetos de derechos? El Mar Menor y la Ley 19/2022”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 4, 2022, pp. 713728.

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo, “La protección del Mar Menor bajo la perspectiva de la Administración”, *Juezas y Jueces para la Democracia, Boletín de la Comisión de Contencioso Administrativo*, número III, volumen 2, abril, 2020.

SORO MATEO, Blanca, “Los errores jurídicopolíticos en torno al Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2017*, (coord. F. López Ramón), Editorial CIEMAT, Madrid, 2017, pp. 10231068.

SORO MATEO, Blanca y ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M., “Derechos de la naturaleza y Constitución, a propósito del caso de la laguna del Mar Menor”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 39, junio 2024, pp. 61122.

SORO MATEO, Blanca, ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M. y PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa, “El reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca como respuesta a la crisis del derecho ambiental”, en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023*, (coord. por García Álvarez, Jordano Fraga, Lozano Cutanda y Nogueira López), Editorial CIEMAT, Madrid, 2023, pp. 9851023.

Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. (120/000009) (Tramitación parlamentaria). Disponible en la web del Congreso de los Diputados: https://www.congreso.es/es/busquedadeiniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=120%2F000009 [Consultado el 12 de junio de 2025].

VALENCIA MARTÍN, Germán, “Jurisprudencia Constitucional: la protección del Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2022*, (coord. por García Álvarez, Jordano Fraga, Lozano Cutanda y Nogueira López), Editorial CIEMAT, Madrid, 2022, pp. 389428.

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa, “El movimiento social y el poder de la ciudadanía para reconocer derechos a la naturaleza. La Iniciativa Legislativa Popular para reconocer personalidad jurídica y derechos propios a la laguna del Mar Menor”, en *El poder de la ciudadanía: derechos de asociación y participación* (autor principal: Reverte Martínez, F.M.), Editorial Diego Marín, Murcia, 2021, pp. 427431.

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa y SALAZAR ORTUÑO, Eduardo, “La iniciativa legislativa popular para el Reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIII, nº 1, (2022), pp. 138.