

# El reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca como respuesta a la crisis del derecho ambiental

BLANCA SORO MATEO  
SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO  
ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

SUMARIO: 1. *Reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca: reflexiones previas.*–2. *Análisis técnico de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.* 2.1 Sobre su caren- te fundamento constitucional y la imprecisión de su disposición dero- gatoria. 2.2 El carácter meramente declarativo del reconocimiento de personalidad jurídica al mar menor y su cuenca. 2.3 Los dero- chos reconocidos (art. 2): la otra cara de los deberes ya existen- tes. 2.4 La imprecisión de su contenido organizativo. 2.5 De la generación de responsabilidad penal, civil, ambiental y administrati- va. 2.6 Sobre la invalidez de actos (¿administrativos?) y actuacio- nes. 2.7 Nuevas y no tan nuevas obligaciones dirigidas a las AA.PP.–3. *Especial referencia a la legitimación y la acción popular para la defensa del Mar Menor y su cuenca.* 3.1 La legitimación: extensión subjetiva y ámbito objetivo material de la acción públi- ca. 3.1.1 La legitimación del comité de representantes y la legitima- ción pública. 3.1.2 Ámbito objetivo material. 3.1.3 La posible extensión de la acción pública a la jurisdicción civil. 3.2 Costes del procedimiento y las fianzas en las medidas cautelares. 3.2.1 Costes del procedimiento. 3.2.2 Fianzas en materia de medidas cautela- res.–4. *Conclusiones.*–5. Bibliografía.

## RESUMEN

*La degradación y práctica destrucción de los valores ambientales del Mar Menor, tras décadas de incumplimientos de los deberes de conserva- ción, protección y restauración que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones Públicas, ha provocado un movimiento de reacción que propone, a través del reconocimiento de su personalidad jurídica, encontrar una nueva vía para corregir la deriva señalada. El presente estudio analiza así los contenidos de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca (en adelante, LRPJMMC) que, surgida de una iniciativa legislativa popular (ILP), pretende salir al paso de la presente «crisis del derecho ambiental».*

**ABSTRACT**

*The practical destruction of the environmental values of the Mar Menor, after decades of non-compliance with the duties of conservation, protection and restoration that the legal system attributes to the Public Administrations, has resulted in a movement of reaction that proposes, through the recognition of its legal personality, to find a new way to correct the indicated drift. The present study thus analyses the contents of the Act 19/2022, of 30 September, for the recognition of legal personality to the Lagoon of the Mar Menor and its basin that, arising from a popular legislative initiative (ILP) aims to overcome the present «crisis of environmental law».*

**PALABRAS CLAVE**

*Personalidad Jurídica. Derecho de la naturaleza. Mar Menor. Iniciativa Legislativa Popular.*

**KEYWORDS**

*Legal Personality. Rights of Nature. Mar Menor Lagoon. People's Legislative Initiative.*

## 1. RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL MAR MENOR Y SU CUENCA: REFLEXIONES PREVIAS

De forma paralela a los episodios de anoxia del Mar Menor, como consecuencia de la eutrofización de sus aguas, se vienen multiplicando las expresiones populares de desconfianza en nuestro sistema jurídico-político ante los continuados errores y los flagrantes incumplimientos del derecho ambiental. Frente a esta realidad, hace tiempo que la doctrina ambientalista ha advertido de muchos de estos desatinos políticos y jurídicos que, como estaba anunciado, han provocado este funesto resultado, por lo demás predecible y evitable desde hace más de medio siglo, que supone el deterioro irreversible de un ecosistema natural único<sup>1</sup>. Dichos aná-

<sup>1</sup> Vid., SORO MATEO, B., «Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor», en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2017*, CIEDA/CIEMAT, Madrid, 2017, pp. 1023-1068; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., «El continuo “coser y descoser” de la legislación procedimental ambiental de la Región de Murcia», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 84 (noviembre), 2018, pp. 81-89; SORO MATEO, B./ ÁLVAREZ CARREÑO, S. M./ PÉREZ DE LOS COBOS, E., «Murcia: Avances normativos para la protección del Mar Menor», en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2018*, CIEDA/CIEMAT, Madrid, 2018, pp. 1199-1227; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M./ SORO MATEO, B./ PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., «Región de Murcia: otra nueva (y decepcionante) vuelta de tuerca normativa en el proceso de degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019», en García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEDA/CIEMAT, Madrid, 2020,

lisis, a partir de los datos que aporta el ordenamiento jurídico vigente, lejos de agotarse en cuestiones de derecho positivo, han explorado igualmente la cuestión en su trasfondo ético, por las repercusiones que el mismo generará seguro sobre las generaciones futuras, con infracción del principio de justicia intergeneracional, según el cual las generaciones presentes deben entregar un ambiente sano y saludable a las futuras<sup>2</sup>.

Cuando se presenta el daño ambiental también como un problema ético se le vincula con los derechos humanos, reforzándose de este modo el alcance del derecho consagrado por el artículo 45 CE, que debe pertenecer a cada individuo por el sólo hecho de existir, como el derecho a la vida, el derecho a la salud o a la integridad personal, y no sólo de los presentes sino también, como decíamos, de las generaciones futuras. Esta perspectiva permite, igualmente, ampliar el espectro interpretativo del artículo 45 CE y reforzar la reivindicación de la necesidad de generalizar el reconocimiento de la acción popular, sólo garantizada por el ordenamiento español en el ámbito de los espacios naturales protegidos a partir de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales (art. 22) y que se mantiene por la Ley 30/2014, de 3 de diciembre (art. 39).

Nos encontramos en presencia de nuevas líneas de evolución del Derecho Ambiental que se centran en el progresivo reconocimiento de los derechos de las generaciones venideras, esto es, que incorpora la dimensión temporal del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona<sup>3</sup>.

Estas y otras propuestas evolutivas, como las contenidas en la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca (en adelante, LRPJMMC), salen al paso de la presente «crisis del derecho ambiental», que tiene múltiples causas (su inaplicación, su falta de efectividad, su reducción a un conjunto de procedimientos formales, su falta de cristalización en la conciencia social, las regresiones en su estándar de protección ...) y obliga a repensar muchos de sus fundamen-

---

pp.1204-1231; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M./ PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E./ SORO MATEO, B., «Las modificaciones normativas regresivas y alguna relevante victoria ambiental en sede judicial en la Comunidad autónoma de la Región de Murcia», en García Álvarez, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.), Observatorio de políticas ambientales 2021, CIEDA/CIEMAT, Madrid, 2021, pp.1344-1380; SORO MATEO, B./ PÉREZ DE LOS COBOS, M. A./ MARTÍNEZ PAZ, J. M., *Los espacios naturales protegidos de la Región de Murcia*, Editum -Ediciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 2013.

<sup>2</sup> Los dos principios emanan de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992. *Vid.* United Nations, *Río Declaration on Environment and Development* (1992) (<http://www.un.org/>) y la *Carta de la Tierra* (<http://earthcharter.org/>).

<sup>3</sup> Cfr. SORO MATEO, B., «Nuevos retos del derecho ambiental desde la perspectiva del bioderecho: especial referencia a los derechos de los animales y de las futuras generaciones», *Via Iuris*, núm. 13 (julio-diciembre), 2013, pp. 105-122.

tos e instrumentos de aplicación. Ahora bien, antes de entrar a analizar el contenido de la LRPJMMC<sup>4</sup>, debe afirmarse que, por la propia naturaleza de su objeto, el Derecho ambiental debe ser dinámico y adaptarse a las nuevas realidades, por lo que conviene estar atentos a todas las reflexiones, investigaciones y propuestas que pretenden abrir camino y explorar nuevas vías, pero «ello no debe significar abandonar los múltiples instrumentos ya diseñados y que están esperando la oportunidad de demostrar su eficacia, ni menos desdeñar el *aquis* ambiental conseguido, vendiendo nueva mercancía, que puede ciertamente comportar graves riesgos y resultados negativos si no se aquilatan bien todas sus consecuencias»<sup>5</sup>.

En concreto, sobre la atribución de personalidad jurídica a elementos de la naturaleza, por muy atractiva que pueda parecer en una apresurada aproximación, y sin desprestigiar la adhesión sentimental de amplias capas de la sociedad a la misma, «engendra el grave inconveniente de patrimonializar la naturaleza y poder amparar la celebración de negocios jurídicos que, fuera del ámbito de las potestades administrativas, supongan a la postre la definitiva pérdida de control colectivo de las acciones que afectan al medio ambiente»<sup>6</sup>. Michel Prieur, estudioso de estas tendencias que reconocen derechos a los elementos de la naturaleza en América Latina, que es donde se encuentran algunos ejemplos de cristalización de estas perspectivas hasta la fecha (bien sea reconociendo los derechos de la naturaleza en el texto constitucional, en el derecho nacional o en resoluciones judiciales de caso único), estima que existen ya suficientes mecanismos jurídicos en el derecho para combatir la desprotección y los incumplimientos, sin que sea necesario acudir a la creación de figuras o nuevos instrumentos que pueden, además, entrañar peligros de regresión, como nos parece que puede acontecer en el caso de la LRPJMMC que analizamos<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Unas iniciales reacciones doctrinales, de tono fuertemente crítico, en LOZANO CUTANDA, B. «La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un “embrollo jurídico”», *GA\_P -Blog jurídico de Gómez Acebo & Pombo* (accesible en <https://www.ga-p.com/en/>); JARIA-MANZANO, J., «La personalitat jurídica del Mar Menor: retòrica o agosarament», *RCDP blog -Revista Catalana de Dret Públic*, 18 de gener de 2023 (accesible en <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/>); CARRASCO PERERA, A., «El Antropoceno es, quién lo duda, la estación propicia para personificar ecosistemas», *Publicaciones Jurídicas -Centro de Estudios de Consumo* (accesible en <http://centrodeestudios-deconsumo.com/>).

<sup>5</sup> ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2020), «A la sombra de la pandemia: la crisis climática como telón de fondo de las transformaciones actuales del derecho ambiental», en Torre Schaub, M. / Soro Mateo, B. (dirs.) / Álvarez Carreño, S. M. (coord.), *Litigios climáticos y Justicia: luces y sombras*, Laborum, 2020, pp. 74-109, en especial, pp. 85 y 87.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> PRIEUR, M. (2019), «Que faut-il faire pour l'Amazonie», *Revue juridique de l'environnement*, 2019/4, vol. 44, pp. 665-669.

Esta línea de tendencia iusfilosófica, inspirada en la «Justicia ecológica», ocupa a juristas de todo el mundo y se justifica en el valor intrínseco de la naturaleza y en el principio de igualdad, en un intento de trascender el paradigma de los derechos humanos como concepción inspirada en una visión antropocentrista, en sentido peyorativo, del derecho ambiental. El reconocimiento de derechos de la naturaleza, en líneas generales, se sustenta en tres ideas que se identifican con la referida crítica al antropocentrismo, al derecho de propiedad y al ilimitado crecimiento económico, y propone, frente a este esquema, una perspectiva ecocéntrica que priorice el valor intrínseco de la naturaleza y las limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras que se erigen como deber moral<sup>8</sup>. Frente a esta postura, como sostiene Beloso, «la atribución de derechos a realidades no-humanas debe ponerse en el contexto adecuado (cultural y filosófico) para entender en su debida medida el porqué de determinadas legislaciones, diseños constitucionales, decisiones en sede judicial y construcciones doctrinales» a lo que añade, que frente a una inflación de titulares de derechos, en detrimento de los propios derechos humanos ... «no se trata tanto de reconocerlos como sujeto de derechos sino de aprovechar tales ficciones jurídicas para dotarlos de una tutela plena y efectiva. En cualquier caso, una estrategia que transite del plano moral al jurídico, y que proteja la Naturaleza y el ámbito ecológico en general, resulta imperiosa y urgente, de manera que facilite la adecuada convivencia del ser humano con todos los demás seres vivos en la Tierra. La ecología, en cuanto interacción de la humanidad con el planeta Tierra, forman parte de un todo, y hace necesario que el Derecho adopte este enfoque»<sup>9</sup>.

Debe advertirse que, de modo paralelo a esta tendencia, existe otra que reconoce derechos a las generaciones futuras, más enraizada en la tradición jurídica, por lo que encuentra menos resistencias, y que se encuentra en la base de instituciones que operan en defensa de estos derechos a través de diversas fórmulas<sup>10</sup>. Esta teoría localiza su fundamento en el principio de «Justicia intergeneracional» consagrado desde la génesis del Derecho ambiental. Así, se justifica la necesidad de representación de los derechos de las futuras gene-

---

<sup>8</sup> VICENTE GIMÉNEZ, T. / 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, Núm. 1, 2022, pp. 14 y 16.

<sup>9</sup> BELLOSO MARTÍN, N., «Un intento de fundamentar derechos de los no-humanos (derechos de la naturaleza) a partir del desarrollo sostenible», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIII, Núm. 1, 2022, pp. 39 y 40 (<https://doi.org/10.17345/rcda3198>).

<sup>10</sup> *Vid.*, LAWRENCE PETER, «Justifying Representation of Future Generations and Nature: Contradictory or Mutually Supporting Values?», *Transnational Environmental Law*, Cambridge University Press, 2022, pp. 3 y pp. 18 y 22 y ss. (doi:10.1017/S2047102522000176).

raciones en aquella y no en la Justicia ecológica, lo cual tiene la ventaja de que los valores fundamentales sobre los que descansa la Justicia intergeneracional están mejor asentados en el orden internacional, pues esta tendencia se encuentra enraizada en los derechos fundamentales y reflejada en la mayoría de instrumentos jurídicos internacionales de derecho ambiental y de los ordenamientos internos, sirviendo últimamente como argumento para justificar la responsabilidad de los Estados por no adoptar medidas suficientes para frenar el cambio climático<sup>11</sup>. Este fenómeno de los litigios climáticos, en todo el mundo, y recientemente en Europa y España, está demostrando la fuerza de los Tribunales a la hora de acoger propuestas innovadoras que fundamentan y refuerzan la diligencia pública como parámetro de la responsabilidad, sin necesidad de que estos derechos de las futuras generaciones se encuentren expresamente reconocidos en las normas, más allá de los principios de justicia y de solidaridad intergeneracional. En fin, estas teorías que ya han calado en el Derecho evitan el riesgo de que el antropocentrismo sea sustituido por el «antropomorfismo», que supone la proyección de características humanas sobre otros seres no humanos<sup>12</sup>. Además, en palabras de Peter Singer, dada la urgencia de la crisis ecológica global, es vital encontrar sinergias para maximizar las posibilidades de reforma pues «las teorías éticas deben ser capaces de implementarse en el mundo real»<sup>13</sup>.

En el caso particular del Mar Menor, la evidente catástrofe ambiental provocada por décadas de dejadez política ha sido denunciada en múltiples foros y ha conseguido finalmente movilizar a la ciudadanía, necesitada de respuestas, generando el caldo de cultivo idóneo para que se depositen esperanzas en fórmulas innovadoras que permitan salir de la inacción y de la pasividad frente a la evidente realidad de un mar agonizante.

En este contexto, donde se mezclan la desconfianza en la efectividad del conjunto de instrumentos vigentes en nuestro sistema constitucional para la protección de la naturaleza y la creencia en nuevos paradigmas filosóficos portadores de mensajes de esperan-

<sup>11</sup> Algunas reflexiones sobre los derechos de las futuras generaciones pueden verse en SORO MATEO, B., «Reflexiones en torno a los derechos de las futuras generaciones», en CHIEFFI, L. y SALCEDO HERNÁNDEZ, J. R., *Questioni di inizio vita: Italia e Spagna: esperienze in diálogo*, Mimesis Edizione, 2015, pp. 109-118 y «Responsabilidad pública, vulnerabilidad y litigios climáticos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 54, 2019, p. 63.

<sup>12</sup> PETER LAWRENCE, cit, p. 11 y 17.

<sup>13</sup> SINGER, P., *Practical Ethics*, 2nd edn, Cambridge University Press, 1993, p. 2. Sobre esta cuestión se recomienda el siguiente e interesantísimo estudio, desde la filosofía, que revisa la teoría del sujeto de derecho, en BELLOSO MARTÍN, N., «Un intento de fundamentar derechos de los no-humanos (derechos de la naturaleza) a partir del desarrollo sostenible», *RCDA* Vol. XIII Núm. 1 (2022): 1-46.

za, el 3 de octubre de 2022, se publicaba en el BOE la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca entrando en vigor ese mismo día, de conformidad con lo dispuesto en su Disposición final tercera. Un hito legislativo inédito en Europa, con fuerte apoyo ciudadano, y que promete situar la protección del Mar Menor en la vanguardia del derecho comparado, soslayando las razonadas propuestas que desde la doctrina ambientalista han ido construyéndose durante años y que se alinea exclusivamente con el movimiento que lucha por el reconocimiento de derechos a elementos singularizados de la naturaleza<sup>14</sup>.

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

La LRPJMMC cuenta con una extensión de siete artículos y cuatro disposiciones, una derogatoria y tres finales. En una primera aproximación, durante la fase de tramitación parlamentaria, sorprendió la brevedad de su articulado, que contrasta con la envergadura del reto jurídico que enfrenta. Un posterior y más detenido análisis de su contenido nos revelaba las graves insuficiencias del texto tal y como fue propuesto para su aprobación, algunas de las cuales, fueron parcialmente enmendadas tras su aprobación en Comisión. Sin embargo, su aprobación ahora ya como LRPJMMC no ha servido para corregir, ni completar, una imprecisa parte dispositiva que no aporta las necesarias reformas que requiere nuestro ordenamiento jurídico para avanzar en la efectiva conservación y restauración del Mar Menor.

Un análisis pormenorizado de su articulado fundamenta nuestra actual opinión crítica. En efecto, la LRPJMMC incurre en graves errores que implican desconocer la propia Constitución y el Derecho de la UE. Estas circunstancias, la abocaban, tal y como reconocimos en otro lugar<sup>15</sup>, en caso de que superara sin profundas modificacio-

<sup>14</sup> Sobre estas cuestiones *vid.* DE PRADA GARCÍA, A., «Derechos humanos y derechos de la naturaleza: el individuo y la Pachamana», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Número 27 (2013), Catalina TASSIN WALLACE, «Derechos de la Naturaleza (en relación con el derecho a la naturaleza)», *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad* Núm. 22 (2022).

<sup>15</sup> ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. y SORO MATEO, B., Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2022, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIII, Núm. 1(2022), pp. 1-29.

nes su tramitación parlamentaria, a un eventual recurso de inconstitucionalidad e incluso a un posible recurso por contravención del Derecho europeo. Y así ha sido. El pasado 7 de febrero de 2023, el TC admitía a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox contra la norma que nos ocupa<sup>16</sup>. Lo cual puede convertirse en una nueva excusa, para no cumplir ni hacer cumplir el Derecho ambiental que nos hemos ido dando con el impulso del Derecho europeo y la conciencia ecológica de la ciudadanía.

## 2.1 SOBRE SU CARENTE FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LA IMPRECISIÓN DE SU DISPOSICIÓN DEROGATORIA

El análisis de la LRPJMMC debe comenzarse preguntándonos si su contenido puede contravenir el texto constitucional y el Derecho europeo. Ciertamente, el procedimiento de tramitación parlamentaria, en el curso del cual se emitió el informe de los letrados de las Cortes y se presentaron y debatieron las enmiendas recibidas, debería haber enfrentado elementales cuestiones hermenéuticas que han quedado sin resolver a la luz del texto definitivo y que impiden ofrecer todas las respuestas que exigen las lagunas e incorrecciones detectadas.

En primer lugar, lo primero que llamó la atención en una aproximación al texto inicial de la ILP fue la falta de referencia a un necesario fundamento constitucional que bien pudiera ser *a priori* el artículo 149. 1. 23.<sup>a</sup> CE, aunque también el artículo 149.1. 6.<sup>a</sup> CE, por lo que se refiere al eventual reconocimiento de la acción popular. En fase de enmiendas se incluyó una disposición final segunda que ahora sí invoca el título constitucional referido al medio ambiente (art. 149.1. 23.<sup>a</sup> CE), aunque lamentablemente se sigue omitiendo la referencia al título competencial relativo a la legislación procesal (art. 149.1. 6.<sup>o</sup> CE), que es en el que se sustenta el reconocimiento de la acción popular.

---

<sup>16</sup> El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 7 de febrero de 2023, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox, contra la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. El recurso se fundamenta, entre otras cuestiones, en la vulneración de las competencias ambientales y en la inseguridad jurídica derivada de la vaguedad de los conceptos incluidos en la norma. En este sentido debe tenerse en cuenta que el pasado 2021 se reconoció la constitucionalidad de la Ley 3/2020, en base a los títulos competenciales en materia ambiental (Sentencia 112/2021, de 13 de mayo de 2021).

En relación con esto último, y aunque se volverá sobre esta cuestión *infra*, puede adelantarse que podría haber sido positivo aprovechar la ocasión que brindaba el proceso parlamentario para introducir algunas reformas normativas necesarias, reclamadas a voces por la doctrina jurídica, como es la generalización de la acción popular en la LPNB y, entre otras, la reforma de la LJCA para contemplar pretensiones de condena a la Administración, que permitan corregir la falta de efectividad del derecho ambiental, cuyas causas han sido ampliamente estudiadas por la doctrina, que ha ofrecido diversas propuestas de *lege ferenda* en este sentido<sup>17</sup>.

Por otra parte, la vaguedad de su disposición derogatoria, que pretende dejar sin efecto «todas las disposiciones contrarias a las disposiciones recogidas en esta ley», impide considerar las necesarias interrelaciones que su aprobación como norma básica sobre protección del medio ambiente generaría con la Ley 42/2007, de Patrimonio natural y biodiversidad (LPNB), el Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA), la Ley 22/1988, de Costas (LC), la Ley 26/2007, de Responsabilidad ambiental (LRMA), la Ley orgánica 6/1985 del Poder judicial (LOPJ), la Ley 29/1998 de la Jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) o, entre otras, el propio Código Civil. En efecto, la norma guarda silencio sobre la integración de la iniciativa con el Derecho ambiental preexistente, cuestión que tampoco parece resolver el proyecto de Real Decreto de desarrollo de la ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del mar menor y su cuenca, actualmente en trámite de audiencia e información pública<sup>18</sup>. Silencio, que como es lógico, genera relevantes interrogantes, especialmente en relación con la LPNB y con la LRMA y, consecuentemente, con el Derecho comunitario que estas leyes estatales transponen, además de con la Ley regional 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

En tercer lugar, habría que llamar la atención sobre la peculiar naturaleza de esta ley básica estatal que restringe su ámbito de aplicación al Mar Menor y su cuenca y cuyo desarrollo reglamentario corre a cargo del propio Estado. A diferencia de otros supuestos que contempla nuestro ordenamiento jurídico, en los que la competencia estatal básica de protección ambiental de un espacio natural

---

<sup>17</sup> Entre otros, JORDANO FRAGA, J., «El contencioso ambiental», RAAP, núm. 100, Monográfico Conmemorativo, pp. 265-298 y *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, 1985, pp. 413-499. PEÑALVER I CABRÉ, A., «Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos», RAAP, núm. 190, 2013, pp. 109-154.

<sup>18</sup> El texto de la propuesta se puede consultar en: [https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacionpublica/rd\\_desarrollo\\_parcial\\_ley\\_19\\_2022.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacionpublica/rd_desarrollo_parcial_ley_19_2022.aspx)

se justifica en el interés supracomunitario de dicho espacio, como sucede particularmente en la declaración a través de Ley estatal de parques nacionales<sup>19</sup>, en este caso parece que la justificación de dicha norma estatal básica singular se encuentra, bien en la insuficiencia del derecho ambiental aplicable o bien en la incapacidad de la Administración con competencias en gestión ambiental para la aplicación del derecho ambiental, por lo que conforme a esta segunda hipótesis la Ley podría ser vista como una suerte de aplicación excepcional del artículo 155 CE, en aras de garantizar la protección de un interés general y de facilitar a los ciudadanos las vías de acceso al control de la inaplicación del derecho ambiental en dicho espacio natural ante su puesta en peligro por la inacción de la Administración autonómica ante los reiterados incumplimientos.

En consecuencia, está por ver si en una eventual decisión del máximo intérprete de la Constitución la futura norma supera el canon de constitucionalidad por lo que se refiere al cabal entendimiento de lo que debe entenderse por normativa básica estatal en materia de protección del medio ambiente. También se presentan incógnitas sobre si la competencia normativa de desarrollo autonómica, que constitucional y estatutariamente corresponde a la CARM, puede colisionar con un posible desarrollo básico de esta Ley por parte del ejecutivo estatal.

## 2.2 EL CARÁCTER MERAMENTE DECLARATIVO DEL RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL MAR MENOR Y SU CUENCA

La LRPJMMC se inaugura con una elocuente declaración de personalidad jurídica de la masa de agua y de su cuenca hidrológica, que en el ámbito literario podríamos calificar de personificación antropomórfica como recurso que facilita la identificación sentimental del lector con la persona «Mar Menor y su cuenca». También de metáfora que permite justificar desde el punto de vista filosófico los derechos de la naturaleza como correlativos a los deberes, las obligaciones y las prohibiciones que el ordenamiento jurídico positivo establece y de cuyo cumplimiento deben velar todos los poderes públicos y la propia ciudadanía a través de los instrumentos jurídicos que el derecho contempla.

Sin desconocer los interesantes debates sobre la extensión de la personalidad jurídica<sup>20</sup>, sobre los que no nos podemos detener

<sup>19</sup> *Vid.* artículo 8.1. de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

<sup>20</sup> Sobre esta cuestión *Vid.* BELLOSO MARTÍN, N., «Un intento de fundamentar derechos de los no-humanos (derechos de la naturaleza) a partir del desarrollo sostenible»,

extensamente en este lugar, interesa destacar ahora, en relación con el contenido de este artículo 1 LRPJMMC, que cuando se declara la personalidad jurídica de un ente se debe precisar qué tipo de persona jurídica se está configurando, y en concreto determinar si se trata de una persona jurídica de derecho privado o si se trata de una persona jurídica de derecho público, y a la vez en este último caso determinar a qué Administración territorial se adscribe (estatal, autonómica o municipal), de conformidad con el diseño organizativo constitucionalizado.

En el primer caso, como es sabido, las personas jurídicas de derecho privado constituyen una ficción que permite atribuirle derechos y obligaciones. Además, pueden ser parte en procedimientos administrativos y procesos judiciales e incluso incurrir en responsabilidad civil, administrativa y penal. Además, como eventual entidad de derecho privado, no se alcanza a atisbar cuál sería la relación jurídica entre esta persona jurídica y el Mar Menor, en la medida en que se trata a todas luces de un bien de dominio público *ex* artículo 132 CE. Dicha relación jurídica habría de compatibilizarse y respetar las potestades estatales derivadas de su consideración como bien de naturaleza demanial y autonómicas derivadas de su naturaleza como bien ambiental objeto de protección<sup>21</sup>.

Descartado que lo que pretenda crearse sea una persona jurídica de derecho privado, cabría entender que el artículo 1 se referirá a una persona jurídica de derecho público. A este respecto hay que decir que la personalidad jurídico-pública se encuentra reconocida constitucionalmente de modo expreso exclusivamente en favor de los Municipios (art. 140), las Provincias (art. 141) y de las eventuales CCAA que se crearan (art. 152 CE), e implícitamente al propio Estado<sup>22</sup>. El alcance de esta personalidad jurídica, atribuida a las denominadas Administraciones Públicas territoriales, es diverso y se integra por la atribución de competencias, potestades, obligacio-

---

*Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIII Núm. 1 (2022), p. 13, disponible en <https://doi.org/10.17345/rcda3198>

<sup>21</sup> Además, el Mar Menor constituye un elemento del medio ambiente, comprendido en el ámbito de aplicación del 45 CE, que reconoce el derecho de todos a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad y el deber de conservarlo, y de los artículos 149.1. 23.<sup>a</sup> y 148.1. 9.<sup>a</sup> CE y es un espacio natural protegido con la categoría de paisaje protegido, al que resulta de aplicación la LPNB. Asimismo, es una ZEC, por lo que le resulta de aplicación su plan de gestión y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DH), además de toda la jurisprudencia del TJUE en aplicación e interpretación de la misma, normativa y jurisprudencia de la que se derivan obligaciones y responsabilidades que siguen vigentes.

<sup>22</sup> Especialmente a partir de los artículos 339, 340, 341 y 345 CC, al tratar del dominio público y privado, del artículo 956 CC sobre la sucesión intestada del Estado, del artículo 1923 CC en relación a la prelación de créditos en favor del Estado y en el artículo 1.903 relativo a la responsabilidad del Estado.

nes y responsabilidad, no teniendo sentido, en cambio y en puridad, hablar de derechos de las AA. PP como personas jurídico-públicas. Por otra parte, además de las aludidas entidades públicas territoriales, existe otra variada tipología de personas jurídicas institucionales y corporativas de derecho público a las que podría haberse referido la Ley.

Pues bien, la LRPJMMC, por elementales exigencias de seguridad jurídica, debería haber elegido, en su caso, para identificar a la persona jurídica «Mar Menor y su cuenca», uno de los tipos de personas jurídicas preexistentes o, por el contrario, proceder a regular una nueva persona jurídico-pública como un tipo organizativo de nueva planta. No obstante, como se tendrá ocasión de advertir, parece descartarse que la Ley pretenda crear, en puridad, una persona jurídica, sino más bien dotar de representación a los intereses colectivos que ahora se pasan a denominar derechos, a través de la creación de órganos «apátridas» en los que el grupo promotor de la entonces ILP cogobierna un bien de dominio público que a la vez es espacio natural.

En consecuencia, puede afirmarse que la LRPJMMC no se decanta por ninguna de las posibilidades descritas, sino que al afirmar la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca parece querer referirse a una «personalidad jurídica abstracta» del Mar Menor, a una personificación retórica del Mar Menor, que deja de ser objeto y víctima, para ser sujeto inanimado, legalizando el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor y de su cuenca para justificar la atribución de derechos que serán defendidos a través de la representación. Así, en puridad, de dicha declaración, en la práctica sólo se deriva el reconocimiento de derechos que serán defendidos por cualquier persona física o jurídica tanto en vía administrativa, como en sede judicial, y en nombre de la verdadera parte procesal que se dice será el propio Mar Menor (art. 6 de la ILP). Sobre esta cuestión, se volverá *infra*.

### 2.3 LOS DERECHOS RECONOCIDOS (ART. 2): LA OTRA CARA DE LOS DEBERES YA EXISTENTES

El artículo 2 de la LRPJMMC reconoce al Mar Menor y su Cuenca «los derechos a la protección, conservación, mantenimiento y en su caso restauración a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños», además del «... derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente, que incluirá todas las características naturales del agua, las comunidades de organismos, el suelo y los

subsistemas terrestres y acuáticos que forman parte de la Laguna del Mar Menor y su Cuenca».

En primer lugar, el contenido de este precepto constituye, en una suerte de pirueta conceptual, una declaración a la inversa de los deberes ya constitucionalizados por el artículo 45 CE y concretados por toda la normativa que deriva de este precepto constitucional. Se trata, en puridad, de deberes de conservación, protección, mantenimiento (de los que deberían derivar obligaciones positivas, en la terminología del TEDH y de los recientes litigios climáticos) y, en su caso, restauración que, además, no se concretan: ¿se restaurarán conforme a las disposiciones del Anexo III de la LRMA? ¿Se protegerán y conservarán en los términos que se deriven de su plan de gestión?<sup>23</sup>.

Por otra parte, el «derecho a existir» parece que quiere referirse a la preservación de la integridad ecológica como cualidad de los espacios naturales en la línea de la Directiva Hábitats (DH) y la más reciente Estrategia Europea de la Biodiversidad 2030. Un avance, en este sentido de preservar la indemnidad de la integridad ecológica del espacio, que supere una formulación tan genérica referida a la evolución natural, consistiría, como es sabido, en proponer la declaración del espacio como reserva natural, si desde la ciencia se estimara la figura más acorde a sus características, aunque como hemos sostenido en otro lugar, la figura de parque natural, en parte marino y en parte terrestre, y la consiguiente y obligada del PORN en el plazo de un año desde su declaración en los términos que en su día contemplaba el artículo 15 de la LENFS, habría ayudado a evitar gran parte del deterioro de la laguna<sup>24</sup>. Mientras el Mar Menor mantenga la categoría de paisaje protegido no es real dicha intangibilidad predicable de las reservas. Por tanto, ese «derecho a existir» deberá determinar –sin que el proyecto de reglamento de desarrollo parezca recoger el guante– en qué términos se concreta, porque si es en los mismos términos que derivan de la normativa vigente conforme a la categoría de «paisaje protegido», no estamos añadiendo nada, sino aceptando, retóricamente, que la figura de paisaje protegido es adecuada, cuando, a todas luces, este espacio natural y su zona de influencia debería ser declarado, bien parque natural –como por ejemplo Las Salinas de San Pedro– blindándose de este modo su protección frente a desarrollos urbanísticos y agricultura intensiva, aprovechándose la pre-

<sup>23</sup> En este orden de cosas, ya se ha propuesto la modificación de la LJCA (PEÑALVER I CABRÉ, A., «Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos», RAP, núm. 190, 2013, pp. 109-154.

<sup>24</sup> SORO MATEO, B., «Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor», en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2017*, 2017, 1030-1033.

valencia de los PORN sobre cualquier instrumento planificador, incluido el plan hidrológico, o bien como área marina protegida.

En relación con ello, se echa de menos que la parte dispositiva de la Ley no dedique ningún precepto a delimitar, preferiblemente en un anexo, con la descripción incluso cartográfica del espacio al que se personifica, el ámbito territorial de aplicación de la misma. En efecto, se aludía al Mar Menor y a su cuenca, pero se carecía de cartografía *ad hoc* o, en su defecto, de alguna remisión, por ejemplo, al ámbito territorial del paisaje protegido, de la ZEC o de su plan de gestión. En este orden de cosas, propusimos ampliar el perímetro de protección del espacio y el ámbito de aplicación del plan de gestión e incluso, como hemos apuntado, podría optarse por declarar un área marina protegida que comprenda tierra y mar, donde poder hacer realidad una gobernanza de áreas marinas en consonancia con la Estrategia de áreas marinas protegidas<sup>25</sup>. La Ley no recoge esta solución limitándose en el artículo 1.ª señalar que:

«2. 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 km<sup>2</sup> con dirección noroeste-sureste, limitado al norte y noroeste por las últimas estribaciones orientales de las cordilleras Béticas constituidas por las sierras 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, Mesiniense y Tortoniense) que pueden afectar a la estabilidad ecológica de la laguna costera, incluyendo la intrusión de agua marina mediterránea.»

En cuanto a los derechos reconocidos a la laguna y a su cuenca, el artículo 2 incorpora una concreción del contenido de los derechos de acuerdo con la cual:

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

a) Derecho a existir y a evolucionar naturalmente: El Mar Menor está regido por un orden natural o ley ecológica que hace posible que exista como ecosistema lagunar y como ecosistema

<sup>25</sup> En la línea de la propuesta de gobernanza de áreas marinas protegidas desarrollada en el marco del Proyecto LIFE INTERMARES. *Vid.* <http://intemares.es/>.

terrestre en su cuenca. El derecho a existir significa el respeto a esta ley ecológica, para asegurar el equilibrio y la capacidad de regulación del ecosistema ante el desequilibrio provocado por las presiones antrópicas procedentes mayoritariamente de la cuenca vertiente.

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

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

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

Por otra parte, y continuando con el alcance del artículo 2, lamentamos que una norma que prometía ser un instrumento de vanguardia, revolucionario y avanzado presente en este precepto un llamativo y proscrito carácter regresivo, al «perdonar» de plano a los causantes de la contaminación. Porque, el correlativo deber de los derechos que pretende reconocer se atribuye, cuando se habla del derecho a la restauración, exclusivamente «a los gobiernos (sic) y a los habitantes ribereños». ¿De verdad se pretendía y se pretende que sean los habitantes ribereños, junto a los «gobiernos –serán las Administraciones públicas competentes, porque se confunde Gobierno y Administración– los que van a correr con los gastos de restauración? Como ya advertimos, debería decir «a cargo de los responsables», porque esta Ley no puede desplazar el régimen de responsabilidad administrativa, penal y patrimonial (de las AA. PP, en este último caso, derivadas de la depreciación del valor de los bienes como consecuencia del deterioro consentido de la laguna).

En consecuencia de todo lo anterior, este precepto, choca de plano con el principio «quien contamina paga» y contraviene el derecho europeo (TFUE y DRMA) y el artículo 45.3 CE, que es el fundamento de la responsabilidad ambiental derivada del incumplimiento de los deberes y de los daños al medio ambiente –no del atentado a futuribles derechos de entidades naturales– y del derecho subjetivo a disfrutar de un medio ambiente adecuado *ex* artículo 45.1 y 2 CE que, como es sabido, entronca con algunos derechos fundamentales tal y como se ha venido reconociendo desde la emblemática STEDH de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra) y concordantes.

## 2.4 LA IMPRECIÓN DE SU CONTENIDO ORGANIZATIVO

El artículo 3 de la LRPJMMC prescinde absolutamente de la referencia a los órganos administrativos que ya existen derivados de la normativa vigente y a las propuestas de reforma normativa que podrían sostenerse para avanzar en la gobernanza de las áreas marinas protegidas<sup>26</sup>, en esa necesidad de encontrar una representación de la pretendida capacidad *vs.* personalidad del Mar Menor y su cuenca, crea tres «figuras» que imaginamos se tenía intención de añadir, a todos los órganos administrativos, comités y comisiones que sobre el Mar Menor han proliferado en los últimos años.

Se trata, en primer lugar, de la futura «Tutoría y representación legal de la Laguna», que se ha de ejercer a través de un representante de las Administraciones Públicas que intervienen en este ámbito y un representante de los ciudadanos de los municipios ribereños; en segundo lugar, la «Comisión de seguimiento» (los guardianes o guardianas de la Laguna del Mar Menor); y, en tercer lugar, el «Comité Científico», que asistirá a la Tutoría y a la Comisión de seguimiento, del que formará parte una representación independiente de científicos y expertos de las universidades y centros de investigación, tanto a nivel regional como nacional e internacional.

Señalábamos respecto a la primera figura propuesta, la «Tutoría» sobre la antropologizada laguna que, si se trataba de un órgano administrativo, habría que precisar si este era estatal, autonómico o local, esto es, en qué Administración se integra o adscribe. Por otro lado, al no atribuírsele competencias ni facultades no era posible testar si estas se solapaban con otras reconocidas a órganos preexistentes. No obstante, imaginábamos que se trataba más bien de establecer un representante legal de la «persona jurídica» que pretende crear la Ley. En cuanto a su composición, el precepto resultaba impreciso y parecía establecer una composición mixta (público-privada), estando integrado por un representante de las AA.PP «que intervienen en este ámbito», que parece que quiere decir con competencias concurrentes sobre la laguna, el cual no se establece cómo se elige (¿será un tutor estatal, autonómico, local?). Lo mismo cabe decir de la ciudadanía que reside en los municipios

---

<sup>26</sup> Vid. ESPARZA ALAMINOS, O., GARCÍA VARAS, J. L., NIETO NOVOA, B. (WWF España). GONZÁLEZ VELA, V., GUADIX MONTERO, S. (Fundación Biodiversidad). ARGENTE GARCÍA, J. E., CÁNOVAS MUÑOZ, A., GARCÍA CHARTON, J. A., PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., NOGUERA MÉNDEZ, P., SEMITIEL GARCÍA, M., SORO MATEO, B. (Universidad de Murcia), *Estrategia de Gobernanza para la Red Natura 2000 marina de España*, LIFE INTEMARES, WWF, 2021, disponible en [https://intemares.es/sites/default/files/a10\\_estrategia\\_de\\_gobernanza.pdf](https://intemares.es/sites/default/files/a10_estrategia_de_gobernanza.pdf)

riberños: ¿Cómo se elige dicho representante? ¿Cómo se garantiza una verdadera participación si no se establece democráticamente su elección ni la duración de su mandato? Son carencias importantes que casan mal con el carácter de Estado democrático que garantiza nuestra CE.

Planteábamos también que si lo que se buscaba era crear un ente público de gestión participativa (¿o acaso un ente corporativo de base privada, pero con atribución legal del ejercicio de potestades administrativas?...), este encajaría en el artículo 21. 3 de la LRJSP, así como un órgano de gestión integrado en el caso de AMPs integrados («en la composición de los órganos colegiados podrán participar, cuando así se determine, organizaciones representativas de intereses sociales, así como otros miembros que se designen por las especiales condiciones de experiencia o conocimientos que concurren en ellos, en atención a la naturaleza de las funciones asignadas a tales órganos»). En el ámbito autonómico, las leyes autonómicas de régimen jurídico y organización contemplan lo anterior en similares términos.

Se ha de tener presente que estos órganos colegiados pueden tener competencias decisoras, pueden participar en la elaboración del Plan de Gestión del espacio (ya aprobado) y en sus revisiones, pero deberán elevar la propuesta de plan a un órgano con competencia normativa, es decir, que tenga atribuida expresamente la potestad reglamentaria, que será el competente para aprobarlo.

Destaca, además, que no se atribuyan competencias ni a este ni al resto de figuras que crea la ILP, pues los tres, sin distinción, se encargarán, según el texto del artículo de la representación y «gobernanza» de la laguna y de su cuenca, lo cual a todas luces introduce una gran confusión al no definirse de forma precisa y excluyente las competencias de cada uno de ellos.

En relación a la «Comisión de seguimiento» (los guardianes o guardianas de la Laguna del Mar Menor, y creemos que también de su cuenca) también desconocíamos cuál será su naturaleza, composición, competencias y formas de elección de sus miembros, así como duración de sus mandatos.

En fin, en tercer lugar, se contemplaba el Comité Científico, que asistirá a la Tutoría y a la Comisión, del cual formará parte una comisión independiente de científicos y expertos, las universidades y los centros de investigación, a nivel regional, nacional e internacional. Parece que algo ha quedado en el tintero pues si la Comisión independiente forma parte del Comité, entendemos que no se identifica con él, y en consecuencia habrá otros miembros del comité (no expertos independientes) a los que no se refiere el pre-

cepto que no sabemos qué requisitos deberán cumplir ni cómo serán elegidos. Tampoco se precisa el número de miembros de este Comité, ni la competencia para su elección, ni quién elegirá a las Universidades y los centros de investigación que lo conformarán, entre otros extremos omitidos, por lo que de nuevo se trata de una disposición vaga en su contenido e impropia de un Estado de Derecho.

En este sentido, el artículo 3 de la ILP, uno de los más controvertidos, fue objeto de dos enmiendas. En primer lugar, la enmienda núm. 2, plateada por el grupo parlamentario Ciudadanos, que proponía un nuevo texto del siguiente tenor:

«La representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, se concreta en la figura de un Comité de Expertos, que ejercerá la tutela y representación legal de la laguna del Mar Menor y su cuenca, llevará a cabo el seguimiento de la situación medioambiental del Mar Menor y su cuenca a través de informes periódicos en el Congreso de los Diputados, y asistirá jurídica y técnicamente en todas las acciones que afecten al Mar Menor y su cuenca. Este Comité de Expertos será independiente y se guiará por los principios de transparencia e integridad, estando compuesto por expertos de reconocido prestigio en los campos medioambiental y jurídico, nombrados a propuesta del Congreso de los Diputados».

Se proponía, pues, crear un solo órgano, el Comité de expertos, eliminando la tutoría, la Comisión de seguimiento y el comité científico, que ejercerá la tutela y representación legal de la laguna del Mar Menor y su cuenca y el seguimiento de la situación medioambiental del Mar Menor y su cuenca y la asistencia jurídica y técnica en todas las acciones que afecten al Mar Menor y su cuenca. Esta enmienda no fue aceptada.

En segundo lugar, el artículo 3 de la ILP fue objeto de la enmienda núm. 8 presentada por Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, que además de corregir el nombre de la Tutoría, que pasaría a denominarse Comité de representantes, concretaba la composición y funciones de los órganos a los que se refiere el precepto. Se propuso, y finalmente se aprobó, el siguiente texto:

«1. La representación y gobernanza de la Laguna del Mar Menor y de su Cuenca se concreta en tres figuras: un Comité de Representantes, compuesto por representantes de las Administraciones Públicas que intervienen en este ámbito y de la ciudadanía de los municipios ribereños; una Comisión de Seguimiento (los guardianes o guardianas de la Laguna del Mar Menor); y un Comité Científico,

del que formará parte una comisión independiente de científicos y expertos, las universidades y los centros de investigación. Los tres órganos referidos, Comité de Representantes, Comisión de Seguimiento y Comité Científico, formarán la Tutoría del Mar Menor.

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

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

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

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

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

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

Superior de Investigaciones Científicas, para un periodo de cuatro años renovable. La independencia del Comité Científico la garantizarán dos condiciones de sus miembros: reconocido prestigio científico y no remuneración.

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

Varias reflexiones suscitan este nuevo texto aprobado, algunas de las cuales ya han sido puestas de manifiesto *supra*.

En primer lugar, el texto finalmente aprobado en Comisión habla, en los tres casos, de órganos y a la vez de figuras para referirse a estas tres estructuras que finalmente crea, sobre las que ahora se detalla algo más, aunque sigue sin determinarse, si son órganos administrativos, a qué ente con personalidad jurídica pública, quedan adscritos, si al Estado o a la CARM.

Por lo que se refiere al Comité de representantes, ahora se concreta su composición: 6 representantes del Estado y de la CARM, quedando excluida la Administración local, cuyo nombramiento y duración del mandato sigue sin quedar definido, y 7 representantes de la ciudadanía, que quedan nombrados por el precepto «inicialmente», aunque al no establecerse duración ni limitación del mandato, parece que lo que se pretende es que se trate de cargos vitalicios. En esta ocasión sí se le atribuyen competencias, concretamente dos: propuesta de actuaciones (aunque no se indica a quién dirigirán estas propuestas y cuál será su alcance) y vigilancia y control, potestad que concurrirá con las competencias de control que el ordenamiento jurídico atribuye a las AA. PP competentes, así como al Ministerio Fiscal.

En segundo lugar, en relación a la Comisión de seguimiento, también se concreta ahora su composición, estando representados en este caso las AALL ribereñas y de cuenca, así como los sectores económicos, sociales y ambientales con intereses sobre la laguna. Se guarda silencio, en cambio en el sistema de elección de dichos representantes, estableciéndose como único requisito, a controlar por la Comisión Promotora que debe identificarse con el Grupo Promotor de la ILP que integra el Comité de representantes, el contar con una trayectoria previa en la defensa del mar menor. Por ahora se trata de un órgano sin competencias definidas, aunque por su denominación parece pensarse en una suerte de cuerpo cuasi policial que, sin embargo, al no encontrarse revestido de autoridad, sólo podrá denunciar y en general actuar como interesado y como cualquier otro ciudadano en ejercicio de la acción popular.

En fin, sobre el Comité Científico ahora se aclara qué Universidades y entidades propondrán a sus miembros, estableciéndose en este caso y curiosamente una limitación de la duración del mandato de 4 años, aunque renovable.

## 2.5 DE LA GENERACIÓN DE RESPONSABILIDAD PENAL, CIVIL, AMBIENTAL Y ADMINISTRATIVA

El artículo 4 de la LRPJMMC dispone 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, ambiental y administrativa, y será perseguida y sancionada de conformidad con las normas penales, civiles, ambientales y administrativas en sus jurisdicciones correspondientes».

Esta disposición, en su tono sancionador omnicompreensivo, contraviene el elemental principio de tipicidad constitucionalmente garantizado y, a la postre, detrás de su retórica, no añade nada que no esté ya contemplado en el ordenamiento jurídico vigente (CP, TRLA, LC, LPNB y LRMA), que regulan obligaciones –y no derechos– de cuya acción u omisión derivará la comisión de infracciones y delitos o la causación de daños proscritos por el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, la correspondiente responsabilidad penal y/o administrativa y las correspondientes obligaciones de cumplimiento de medidas de prevención, evitación y reparación, así como de restauración en los términos de la LPNB, LA, LC y LRMA.

En relación al sujeto activo de estas conductas que la norma no tipifica como infracciones o delitos (carece del rango de orgánica así que en cualquier caso le está vedada dicha tipificación), éstos se enumeran en bloque: «por cualquier autoridad pública, entidad de derecho privado, persona física o persona jurídica». Se desconoce, pues, que en función del tipo de delito o de infracción administrativa, tanto el CP como las leyes administrativas regulan los posibles sujetos responsables (personas físicas o jurídicas, autoridades, funcionarios o demás personal al servicio de las AA. PP, personas jurídicas e incluso AA. PP).

Además, no toda conducta «que vulnere los derechos reconocidos por esta Ley» generará todas estas responsabilidades. También es conocido que el principio *non bis in ídem* impedirá que así sea, aunque lo normal es que sí puedan concurrir las obligaciones de restauración (de naturaleza no sancionadora, tal y como estima el

TS<sup>27</sup>), independientes del resultado del procedimiento administrativo sancionador que puede haber terminado por caducidad, o que puede no haberse iniciado como consecuencia de la prescripción de la infracción, tema que sí que es importante y cuya reforma solucionaría muchos de los problemas de la falta de efectividad del derecho ambiental y de conservación y protección del dominio público natural.

Una cuestión más. Desconocemos a qué responsabilidad se refiere el precepto cuando habla de responsabilidad ambiental. Parece obviarse que la LRMA no es una Ley de responsables, pues no se declaran responsables conforme a ella, sino que se trata de una Ley que ampara la adopción de medidas y en la que sostener la obligación de sufragar los costes del daño que no se han conseguido reparar en aplicación de otras normas estatales<sup>28</sup>.

También habla el precepto de los derechos garantizados por esta Ley (a la conservación, a la protección y a la restauración, así como a la existencia). Bien, a ello hay que apostillar que la garantía de los derechos, cuando existen, deriva de nuestro Estado de derecho, no de esta Ley ni de otra, sino señaladamente del principio de legalidad y del sometimiento de la Administración pública a Derecho.

En relación al inciso final «en sus jurisdicciones correspondientes», como si toda la defensa del ambiente tuviera que judicializarse, desconoce la vía administrativa previa a la judicial en aplicación del derecho sancionador y de la LRMA.

## 2.6 SOBRE LA INVALIDEZ DE ACTOS (¿ADMINISTRATIVOS?) Y ACTUACIONES

El artículo 5 de la LRPJMMC establece expresamente 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».

Parece que el precepto quiere referirse a la nulidad de los actos administrativos regulada en el artículo 47 LPAC, cuyo apartado g) establece con carácter básico las causas de nulidad de los actos administrativos, nulidad que deberá alegarse en el recurso administrativo correspondiente o fundamentar, en su caso, una revisión de oficio.

<sup>27</sup> STS, de 24 de julio de 2003 (rec. 71/2002).

<sup>28</sup> STS 205/2020, de 17 de febrero de 2020

Y un apunte más en relación con este precepto. ¿Quiere referirse a las actuaciones consideradas «vía de hecho»? Habría sido más progresivo proponer la reforma de la LJCA en este punto, porque estas vías de hecho, en ocasiones, se corresponden con conductas omisivas y dicha Ley jurisdiccional no se refiere a ellas, por lo que nos es posible sostener una pretensión de condena de hacer en esta sede. Recuérdese, en este sentido, que el artículo 29 de la LJCA limita las pretensiones que pueden sostenerse ante los Tribunales frente a la inactividad administrativa, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos. Así, salvo en el caso de inejecución de un acto administrativo firme (arts. 29.2 y 32.1 LJCA) o en relación a una vía de hecho (art. 32.2 LJCA), el juez no puede ordenar una actuación material o su cese.

## 2.7 NUEVAS Y NO TAN NUEVAS OBLIGACIONES DIRIGIDAS A LAS AA. PP.

Resta por referirnos ahora al último de los preceptos de la norma, sin perjuicio de la especial referencia a la acción popular que se hace a continuación. El artículo 7 de la LRPJMMC dispone que:

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

1. Desarrollar políticas públicas y acciones sistemáticas de prevención, alerta temprana, protección, precaución, para evitar que las actividades humanas conduzcan a la extinción de la biodiversidad del Mar Menor y su cuenca o la alteración de los ciclos y procesos que garantizan el equilibrio de su ecosistema.
2. Promover campañas de concienciación social sobre los peligros ambientales a los que se enfrenta el ecosistema del Mar Menor, así como educar en los beneficios que su protección aporta a la sociedad.
3. Realizar estudios periódicos sobre el estado del ecosistema del Mar Menor, y elaborar un mapa de los riesgos actuales y posibles.
4. Restringir de forma inmediata aquellas actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.
5. Prohibir la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio biológico del Mar Menor».

Como puede observarse, se trata, en la mayoría de los casos, de obligaciones que 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 LCCTE, la LC, el TRLA, la LPNB, pues la intro-

ducción de conceptos pretendidamente novedosos omitiendo la remisión a las normas que los contemplan (alerta temprana, precaución, equilibrio de ecosistemas, alteración definitiva del patrimonio biológico) dificulta la integración de esta norma con el conjunto normativo aplicable.

### **3. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGITIMACIÓN Y LA ACCIÓN POPULAR PARA LA DEFENSA DEL MAR MENOR Y SU CUENCA**

De todas las cuestiones que plantea la LRPJMMC, nos centramos a continuación en el análisis de la acción pública que se introduce en el artículo 6 y cuya incorporación a nuestro ordenamiento jurídico pretende ser un refuerzo en la tutela administrativa y judicial de los derechos del Mar Menor. El tenor literal del precepto que analizamos a continuación es el siguiente:

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

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

A través de este instrumento se remueven dos de los principales obstáculos de la tutela judicial efectiva: la legitimación para el ejercicio de acciones y los costes derivados del procedimiento.

#### **3.1 LA LEGITIMACIÓN: EXTENSIÓN SUBJETIVA Y ÁMBITO OBJETIVO MATERIAL DE LA ACCIÓN PÚBLICA**

##### **3.1.1 La legitimación del comité de representantes y la legitimación pública**

Dejamos de lado aquí la mayor o menos eficacia que, desde el punto de vista de la protección jurídico ambiental, se dimana del reconocimiento de la personalidad jurídicas a la laguna del Mar

Menor y nos centramos en exclusiva en los efectos procesales cuyas consecuencias, a priori, parecen ser más destacables. Este reconocimiento conlleva atribuir al ecosistema aptitud para ser titular de derechos y de obligaciones, así como capacidad para ser parte (art. 6.1.3 LEC) y para comparecer en el proceso por medio de las personas que legalmente lo representen (art. 7.4 LEC)<sup>29</sup>.

Nos encontramos, por tanto, ante un primer reconocimiento de legitimación para el ejercicio de acciones, judiciales y extrajudiciales, en defensa de los derechos de Mar Menor: la legitimación propia de quien es titular de la relación jurídica u objeto litigioso (art. 10 LEC). En este caso, tratándose de una persona jurídica, hará ejercicio de esa legitimación quien lo represente legalmente (art. 7.4 LEC): el denominado Comité de Representantes. A este Comité se le reconoce, conforme al artículo 3 de la LRPJMMC, funciones como la propuesta de actuaciones de protección, conservación, mantenimiento y restauración de la laguna y también la de vigilancia y control del cumplimiento de los derechos de la laguna y su cuenca. Aun cuando excede el objeto del análisis aquí propuesto, debe destacarse la necesidad de conciliar estas funciones con las reconocidas al Consejo del Mar Menor creado por la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor y que, como máximo órgano colegiado consultivo y de participación en materia de protección integral del Mar Menor, le corresponde, entre otras funciones, la valoración de las distintas actuaciones necesarias para la mejora progresiva del mismo. Conciliación que tomará como punto de partida las determinaciones que sobre este extremo se contemplen en el desarrollo reglamentario actualmente sometido a información pública.

Efectuado este paréntesis, la ley no hace ninguna referencia más al posible ejercicio de acciones por parte del Comité de Representantes por lo que cabe entender que, en caso del ejercicio de acciones judiciales, este quedará sujeto al régimen general de costas procesales que corresponda según la jurisdicción donde se actúe. Tampoco cabe apreciar beneficio alguno para el Comité en relación a posibles fianzas vinculadas a las medidas cautelares. Lo anterior contrasta no solo con la situación de las ONGs en el ejercicio de la acción pública en materia ambiental que, como beneficiarias de la asistencia jurídica gratuita, quedarían liberadas de los

---

<sup>29</sup> La atribución de personalidad jurídica conlleva, como señala GIMENO SENDRA, «la aptitud requerida por la Ley para poder ser demandantes o demandados, ostentar la titularidad de los derechos, obligaciones, posibilidades procesales y cargas procesales, asumir las responsabilidades y efectos que del proceso se deriven y, de modo especial, los efectos materiales de la cosa juzgada». GIMENO SENDRA, V., DÍAZ MARTÍNEZ, M., CALAZA LÓPEZ, S., *Derecho procesal civil: parte especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 115.

costes del procedimiento en línea con los últimos pronunciamientos del TS<sup>30</sup>. Sino también, con los sustanciales avances que en esta materia introduce el artículo 6 de la LRPJMMC, respecto al actor público al que se eximen tanto de la condena en costas como de fianzas en materia cautelar.

Junto con la legitimación del Comité de Representantes, la Ley introduce en su artículo 6 una verdadera acción popular puesto que, a diferencia de lo que ocurre en la acción pública ambiental, aquí si se preserva el elemento esencial que la define como tal: que se permita el ejercicio de la acción a cualquier ciudadano<sup>31</sup>. Por tanto, se rompe con el elemento diferenciador de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente que limita la extensión subjetiva a las ONGs que cumplen una serie de requisitos específicos. Esto admite una doble reflexión:

En primer lugar, la extensión subjetiva de la acción pública satisface a un determinado sector de la doctrina que entiende que «la eficacia de los derechos e intereses colectivos ambientales exige que la tutela judicial se abra sin restricciones»<sup>32</sup>. O que ponía en duda el acierto de la Ley 27/2006, de 18 de julio, al crear un discutible monopolio del control jurisdiccional objetivo en los contenciosos ambientales a favor de las ONGs<sup>33</sup>. Pero pugna con el acierto señalado por otro sector que, como MARTÍN MATEO, ven en la fórmula de la Ley de acceso a la justicia ambiental la opción más satisfactoria, reconociéndose la legitimación procesal ambiental o ecológica solo a grupos creados para la defensa de intereses de esta índole, a los que expresamente se reconoce esta aptitud por la Administración, ya que no es misión de los ciudadanos aislados procurar el correcto funcionamiento del Estado de Derecho»<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> En materia de costas procesales las ONGs, como titulares de la habilitación legal para el ejercicio de la acción pública ambiental son beneficiarias de la asistencia jurídica gratuita por disposición legal. De forma que estas no asumirán el pago de los gastos del juicio, derecho que se extiende no solo a primera instancia, sino también a segunda o instancia de apelación. De esta manera nos acercamos a verdaderos mecanismos con los que superar desigualdades económicas entre las partes del litigio ambiental. ATS de 20 de mayo de 2021; ATS de 13 de marzo de 2019.

Artículo 7 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

<sup>31</sup> STS, de 7 de junio de 2013 (rec. casac. núm.1542/2010).

<sup>32</sup> LOPERENA ROTA, D., *Los principios del derecho ambiental*, IVAP-Civitas, Madrid, 1998, p. 70.

<sup>33</sup> En este sentido, *vid.*, JORDANO FRAGA, J., «El contencioso ambiental: la larga marcha por el *standing to sue* en el estado ambiental de derecho», en López Ramón, F./ Valero Torrijos, J., (coord.) *20 años de la Ley de lo Contencioso-administrativo: actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Murcia, 8-9 de febrero de 2019*, INAP, Madrid, 2019, p. 39.

<sup>34</sup> MARTÍN MATEO, R., «La problemática del accionariado popular», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 179, 1973, p. 477. En un sentido similar, RUIZ DE APODA-

La segunda reflexión parte del fundamento que justificaba la restricción subjetiva de la acción pública ambiental y que no es otro que «la necesidad de introducir moderación frente a ciertos abusos que se han detectado en el ejercicio de la acción pública en otros ámbitos sectoriales, como es el caso del urbanismo»<sup>35</sup>. Y es que de acuerdo con el TS la acción pública no tiene más límite en su ejercicio que la buena fe<sup>36</sup>. Bien, ante esto cabe advertir un posible aumento de litigiosidad promovido por el reconocimiento de la acción pública y la posible eliminación de los costes del proceso que al final actúan como un freno de la actividad judicial. Y dentro de este incremento de litigiosidad, el riesgo consustancial de que muchas de las acciones que se ejerciten respondan más a un ánimo de venganza, de perjudicar a un tercero, que a la realidad de buscar un beneficio o una protección del Mar Menor. Sobre esta cuestión resulta interesante destacar que el propio TS ha reconocido cierto grado de irrelevancia a los motivos secundarios, como la venganza, que pueden acompañar a la defensa de la legalidad en el ejercicio de acciones públicas<sup>37</sup>. Esto es, se asume que en el ejercicio de las acciones públicas es posible que además de defender la legalidad, el actor público acompañe intereses menos dignos, pero la presencia de estos (venganza o el generar un perjuicio) no implica *per se* un abuso de derecho<sup>38</sup>.

Por tanto, en cuanto a la legitimación, la LRPJMMC hace un doble reconocimiento: la propia del titular de la relación jurídica o el interés legítimo que recae en el Comité de Representantes y el reconocimiento de una verdadera acción pública a favor de cualquier ciudadano para el ejercicio de acciones.

### 3.1.2 **Ámbito objetivo material**

Menos claro que el ámbito subjetivo es todo lo que concierne al ámbito objetivo material de esta acción que, como hemos visto, aparece delimitado en el artículo 2, precepto que regula los derechos que se reconoce al Mar Menor «a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños». Nuestro posicionamiento queda claro y a él nos remitimos desde aquí, evitando con ello reiteraciones innece-

---

CA ESPINOSA, A., «El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus», *RCDA*, Vol. IX, núm. 1, 2018.

<sup>35</sup> TESO GAMELLA, P., «Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales», *CDP. Cuadernos de Derecho Público* núm. 36, 2009, p. 84.

<sup>36</sup> STS, de 22 de enero de 1980.

<sup>37</sup> SSTS, de 5 y 6 de octubre de 2001.

<sup>38</sup> Sobre esta cuestión resulta de especial interés el trabajo de VILLARES NAVEIRA, L., «El control de la legalidad urbanística mediante la acción pública en la vía administrativa y en la jurisdiccional», *REGAP*, núm. 50, pp. 201-231.

sarias. Sin embargo, si parece oportuno realizar un apunte añadido a cuanto se ha dicho *supra* sobre los derechos y obligaciones a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños. Y es que, dado que la norma no aclara qué quiere decir exactamente la expresión «a cargo de» puede llegarse al absurdo de que sean los municipios ribereños, los ciudadanos, quienes deban asumir las tareas y los costes de restauración; o incluso que los habitantes ribereños puedan incurrir en responsabilidad por inactividad ante la falta de adopción de medidas de conservación y mantenimiento, si esto fuera posible. Y no solo eso, sino que, como veremos, cabe conectar esta cuestión con el derecho a recuperar los costes del procedimiento de quienes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 LRPJMMC ejercite la acción y vea estimadas sus pretensiones, puesto que este derecho al reintegro parece no quedar afecto por las excepciones previstas en el artículo 139 LJCA. Así, como veremos más adelante, la norma deja abiertas interesantes incógnitas, puesto que, si bien reconoce ese derecho a recuperar los costes, no concreta sin embargo a quien se le debe imputar la carga de abonarlos. Y es aquí donde podría llegar a plantearse si la expresión «a cargo de los gobiernos y habitantes ribereños» puede tener un sentido poco esperado.

### 3.1.3 La posible extensión de la acción pública a la jurisdicción civil

Especial mención merece la interacción de los artículo 4 y 6 de la LRPJMMC. Y es que, la suma de ambos preceptos podría generar dudas sobre la extensión de la acción pública. Es decir, la norma legitima a cualquier persona física o jurídica para actuar tanto en vía administrativa como en los ordenes jurisdiccionales civil, penal y contencioso- administrativo. Respecto a estos dos último no hay problema alguno. La acción pública se reconoce con carácter general en el ámbito penal y de forma excepcional en la LJCA. Sin embargo, no tiene reconocimiento alguno en la LEC. No se trata de una cuestión menor en la medida que es un hecho que el Mar Menor puede sufrir agresiones de mano de particulares. En este caso, se plantea la duda de si un actor popular puede llegar a hacer ejercicio de acciones civiles como una acción denegatoria<sup>39</sup>.

Esta ausencia de legitimación pública en el ámbito civil es lo que justifica que la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la jus-

<sup>39</sup> En este mismo sentido, REGO BLANCO, M. D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, p. 333.

ticia ambiental, se separe del Convenio de Aarhus donde encuentra su razón de ser. Y es que, mientras que en el Convenio extiende la acción pública también a los actos u omisiones de los particulares, nuestra ley nacional restringe su objeto a los actos u omisiones de las autoridades públicas. Esta restricción no es gratuita. Ello se debe a que, como explica REGO BLANCO «los derechos subjetivos sobre bienes jurídicos tales como el medio ambiente, ya natural ya urbano, o la cultura, sólo son tutelables, en cuanto tales (o si se prefiere, en sí mismos considerados), ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se configuran por el ordenamiento jurídico, por tanto, como derechos estrictamente público-subjetivos, ejercitables ante las Administraciones Públicas y susceptibles de amparo en el seno de la Jurisdicción contencioso-administrativa (así, como penal, en otro orden de cosas)»<sup>40</sup>.

En todo caso, se trata de algo ya resuelto por la jurisprudencia que señala que las cuestiones que afecten a derechos privados quedan fuera de la acción pública debiendo ejercitar la acción aquellos que sean titulares de la relación sustantiva controvertida o tengan interés legítimo<sup>41</sup>. Y en estos mismos términos se traslada a la regulación de la acción pública en sectores materiales del derecho administrativo como es en materia de igualdad efectiva entre hombres y mujeres prevista en el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo<sup>42</sup>. Por tanto, no cabe entender que el artículo 4 de la LRPJMM habilite al ciudadano que así lo considere para accionar en la jurisdicción civil. Legitimación que en este caso solo le corresponderá al Comité de Representantes.

### 3.2 COSTES DEL PROCEDIMIENTO Y LAS FIANZAS EN LAS MEDIDAS CAUTELARES

La práctica jurídica permite identificar como uno de los principales obstáculos en cuanto al acceso a la justicia ambiental el de los costes del proceso. Como señala Ruiz de Apodaca «el primero de los elementos disuasorios para entablar una acción judicial lo constituye el riesgo de ser condenado a abonar las costas procesales del litigio, propias y de la otra parte, en caso de desestimación

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Por todas, STSJ de Galicia 791/2014, 30 de enero.

<sup>42</sup> El artículo 12 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, en el apartado 2, reconoce la capacidad y legitimación para intervenir en los procesos civiles, sociales y contencioso-administrativos que versen sobre la defensa de este derecho a las personas físicas y jurídicas con interés legítimo, determinadas en las Leyes reguladoras de estos procesos. No prevé una acción pública en la jurisdicción civil.

del recurso, tal y como prevé la LJCA»<sup>43</sup>. Si bien, en los contenciosos ambientales ocupa un lugar igualmente determinante para la tutela judicial efectiva el de las fianzas y cauciones en medidas cautelares. Ambas cuestiones, condena en costas y fianzas y cauciones en las medidas cautelares ambientales, merecen ser analizadas en relación a la acción pública que nos ocupa.

La dicción literal del artículo 6 de la LRPJMMC plantea ciertas dudas en su redacción que la práctica aclara por vía de lo imposible. Así, en principio podrían tener cabida tanto la interpretación de quienes entienden que la exención de costas y fianzas en materia de medidas cautelares se limita a los casos en los que se estime la acción, como la de quienes consideran que existe una exención de ambas cosas en todo caso. Sin embargo, motivos de imposibilidad material limitan a una las interpretaciones coherentes, debiendo entenderse que la norma introduce una exención total tanto de costas y fianzas, al margen por tanto del criterio de vencimiento.

### 3.2.1 Costes del procedimiento

#### A. COSTAS PROCESALES

En relación a las costas procesales, una primera interpretación literal pasa por entender que solo la persona que ejercite dicha acción y que vea estimada su pretensión tendrá derecho a recuperar todo el coste del litigio y estará eximido de las costas procesales. De este modo, solo se eximiría de la condena en costas a quienes ejerciten la acción y vean estimadas sus pretensiones. Interpretación posible pero absurda que nada añadiría respecto al régimen general previsto en la LJCA<sup>44</sup>. Además, chocaría bastante con el reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita a favor de las ONG en el ejercicio de la acción popular ambiental que las exime de las costas<sup>45</sup>. Estas no asumirán el pago de los gastos del juicio, derecho que se extiende no solo a primera instancia, sino también a segunda o instancia de apelación<sup>46</sup>. No ocurriría lo mismo en el ejercicio de la acción pública del Mar Menor donde el riesgo de costas se asocia

<sup>43</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., «El acceso a la justicia ambiental...», *cit.*, p. 36.

<sup>44</sup> Criterio del vencimiento más excepciones a este. Esto es, que se aprecie por el juzgador y así lo razone, serías dudas de hecho o de derecho, o que se puedan limitar las costas a una parte de éstas o hasta una cifra máxima.

<sup>45</sup> El reciente Auto del TS de 20 de mayo de 2021 –en el que se reproducen lo pronunciamientos de ATS de 13 de marzo de 2019 y de Auto de 16 de enero de 2018– viene a consolidar un avance para el acceso efectivo a la justicia ambiental por las ONGs ambientales en España.

<sup>46</sup> Artículo 7 de la ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

con el vencimiento del mismo por lo que la propuesta de la acción pública de la LRPJMM sería más regresiva en este sentido.

Una segunda interpretación, mucho más lógica, es la de entender el actor público quedaría liberado de las costas procesales en caso de vencimiento, estimación parcial o desestimación total de sus acciones. Alcanzándose con ello una de las peticiones tradicionales del derecho ambiental y que implica vencer los principales obstáculos económicos al acceso a la justicia. Ahora bien, las costas siempre han sido un disuasorio del ejercicio abusivo de acciones. De ahí que la ausencia de costas y la extensión subjetiva al total de ciudadanos pueda incrementar de forma ostensible una litigiosidad no siempre justificada, pues, como hemos visto, ni la existencia de un ánimo de perjudicar a un tercero es siempre causa suficiente para apreciar un abuso de derecho que sería el único límite al ejercicio de la acción. Cuestión esta nada menor presente la incertidumbre jurídica que se dimana de los derechos y prohibiciones previstos en el artículo 2 de la LRPJMMC.

Por tanto, en materia de costas procesales, más que por la exención total, podría haberse optado por conciliar los criterios de vencimiento y de mala fe y temeridad. Esto es, en un intento de incorporar cierto grado de moderación una opción perfectamente válida podría haber sido la de incorporar «un régimen especial de condena en costas por el que se aplicaran el criterio de vencimiento cuando las pretensiones son estimadas (total o parcialmente) y el de temeridad o mala fe cuando son desestimadas»<sup>47</sup>.

#### B. OTROS COSTES DEL PROCEDIMIENTO: ABOGADO, PROCURADOR, PERITOS, TESTIGOS

Otra cuestión de fundamental importancia es la que se refiere a la recuperación de los costes del procedimiento. Como advierte Lozano Cutanda, «esta cuestión no es de índole menor dado que el coste económico que puede suponer un proceso, en especial por las pruebas periciales, puede constituir un obstáculo importante para que la participación y el acceso a la justicia sea real y efectiva cuando se trata de entidades sin ánimo de lucro que se enfrentan a la Administración o a empresas privadas»<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Ruiz de Apodaca propone esta posibilidad respecto al régimen de la acción pública ambiental, si bien, entendemos que su traslación al presente supuesto es perfectamente viable. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., «El acceso a la justicia ambiental...», *cit.*, p. 48.

<sup>48</sup> LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2009, p. 270.

El artículo 6 LRPJMMC garantiza que quien ejercite la acción y vea estimadas sus pretensiones recuperará los costes del procedimiento, sin que su derecho al reintegro se vea afectado por las excepciones previstas en el artículo 139 LJCA. Esto es, que se aprecie por el juzgador serias dudas de hecho o de derecho, o que se puedan limitar las costas a una parte de éstas o hasta una cifra máxima. Esto, que parece de lo más razonable, se acompaña de ciertas incógnitas. Y es que, como plantea CORDÓN MORENO «habrá que preguntarse si el reconocimiento de tal derecho (al reintegro) comporta la derogación *ad casum* de las excepciones a la aplicación del criterio del vencimiento en la condena en costas o, en el caso de que la respuesta fuera negativa, quién estará obligado al reintegro cuando el juez estime la pretensión y no condene en costas aplicando aquellas excepciones»<sup>49</sup>. Se trata de una duda práctica de fundamental interés porque el precepto solo reconoce el derecho al reintegro de los costes, pero no concreta a quien se le debe imputar la carga de abonarlos. Entre las opciones posibles podría estar la de imponer al Mar Menor el pago de dichos costes dado que, no solo es el interesado real, sino que además dispondrá de financiación propia<sup>50</sup>. O que, de la forma menos esperada, la expresión «a cargo de los gobiernos y habitantes ribereños» tome sentido y sea a estos a quienes les corresponda asumir dicho coste.

Por otra parte, también cabe señalar que el artículo 6 garantiza el derecho de reintegro de costes a quien ejercite la acción y vea estimadas sus pretensiones, pero lo que no dice el precepto es qué pasa con los costes de quien recibe una estimación parcial o le desestiman. La falta de alusión permite deducir que en estos supuestos será el actor público quien deberá asumir los costes del procedimiento en su integridad, (su letrado, su procurado, testigos, las periciales) con independencia de las costas. Se trataría de un paso atrás en el acceso a la justicia respecto a los derechos que se reconocen a las ONGs titulares de la acción ambiental. Y es que, en la medida en la que estas tienen derecho de asistencia jurídica gratuita por disposición legal, este derecho engloba todos estos costes<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> CORDÓN MORENO, F. J., «Legitimación sustantiva, procesal...», *cit.*, p. 7.

<sup>50</sup> Nos remitimos desde aquí al artículo 4 del proyecto de Real Decreto de desarrollo de la ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del mar menor y su cuenca de acuerdo con el cual: «1. La Tutoría del Mar Menor, para el desarrollo de sus actividades, se financiará con los recursos que provengan de las ayudas, subvenciones o donaciones que reciba de personas o entidades, tanto públicas como privadas y, en su caso, con los recursos que provengan del rendimiento de su patrimonio económico. 2. Asimismo, la Tutoría del Mar Menor podrá obtener ingresos por sus actividades, siempre que ello no implique una limitación en relación con la defensa de los derechos del Mar Menor reconocidos por la Ley».

<sup>51</sup> Cfr. artículo 6 Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

### 3.2.2 Fianzas en materia de medidas cautelares

Sin duda, un momento decisivo para los demandantes de justicia ambiental es el de la determinación de las cuantías exigidas a modo de caución o garantía para hacer frente a los posibles perjuicios derivados de la imposición de medidas cautelares. El coste inasumible de muchas fianzas se muestra como uno de los principales obstáculos de la justicia cautelar ambiental<sup>52</sup>. En relación a la regulación que sobre las fianzas introduce la LRPJMMC parece que lo más razonable es entender que se prevé una exención total de las fianzas<sup>53</sup>. Esta interpretación supone un paso más allá que el conseguido en el caso de la acción popular ambiental. Y es que las ONGS, aun siendo beneficiarias de asistencia jurídica gratuita, no tienen, respecto a las cauciones y garantías, beneficio alguno. La Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, en su artículo 6, no menciona la caución entre las prestaciones de sus beneficiarios, por lo que, en principio, se puede afirmar que el derecho a la asistencia jurídica gratuita no exime de su prestación. Es decir, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita no influirá sobre el presupuesto de la solicitud de la medida cautelar consistente en el ofrecimiento de la caución<sup>54</sup>.

Ahora bien, es cierto que la tendencia jurisprudencial es a limar el obstáculo aquí planteado. Así, aunque la prestación de caución constituye normalmente un presupuesto necesario para la adopción de la medida cautelar, cabe la posibilidad de que el juez estime que dicha caución no es necesaria. Corresponderá al juzgador, atendiendo al caso concreto y a la protección del interés ambiental prevalente, valorar la oportunidad de la misma, así como su cuantía<sup>55</sup>. Esta discrecionalidad del Juzgador ha favorecido una línea juris-

---

<sup>52</sup> En un sentido similar, *vid.*, MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la Decisión iv/9(f) de la reunión de las partes del Convenio de Aarhus*, p. 22.

<sup>53</sup> En este punto se podría dar el mismo problema interpretativo que apuntábamos respecto a las costas procesales. Así, de su dicción literal cabría entender que «La persona que ejercite la acción y que vea estimada su pretensión estará exenta de las fianzas en materia de medidas cautelares». Por tanto, solo aquel que venza en la jurisdicción quedará libre de la fianza, lo cual genera dudas razonables sobre el orden temporal de esta medida puesto que como es lógico las fianzas en las medidas cautelares deben prestarse con anterioridad a resolver la causa principal.

<sup>54</sup> Como señala Gutiérrez Barrenengoa, «Se descarta así, expresamente, la aplicación a las medidas cautelares de la exención prevista para los depósitos [...]». GUTIÉRREZ BARRENGOA, A., «La exigencia de caución para la adopción de medidas cautelares en el proceso civil y su posible colisión con el derecho a la tutela judicial efectiva», *REDS*, núm. 15, 2019, p. 35.

<sup>55</sup> En este sentido, recordemos que el artículo 133 de la LJCA señala que «cuando de la medida cautelar pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la presentación de caución o garantía suficiente para responder de aquéllos».

prudencial por la que se acuerdan medidas cautelares sin necesidad de prestar caución, o imponiendo cauciones de importe meramente simbólico<sup>56</sup>. Por tanto, es perfectamente posible que puedan otorgarse medidas cautelares sin exigencia de caución. Y es aquí donde encontraría su principal justificación la exención de fianzas en el ejercicio de la acción pública del Mar Menor. Sin duda, un paso más allá que el dado por la Ley de acceso a la justicia ambiental. Ahora bien, no debe olvidarse que «la exención de caución podría contribuir al planteamiento de solicitudes infundadas y, sobre todo, a la desprotección del sujeto pasivo»<sup>57</sup>. Quizá para minimizar este riesgo podrían quedar previstas una regla general y unas excepciones que permitieran ponderar las circunstancias del caso y contenido de la pretensión ejercitada en la demanda y las consecuencias económicas para las partes, garantizando el derecho a la tutela judicial sin desprotege a ninguna de las partes.

#### 4. CONCLUSIONES

La LRPJMMC por la que se reconoce personalidad jurídica y derechos a un espacio natural degradado, como es el caso del Mar Menor, como herramienta inédita en Europa para avanzar en la protección ambiental, contiene, aún después de superar todos los trámites parlamentarios, algunos defectos y deficiencias –advertidos de forma previa a su aprobación– que han sido puesto de manifiesto en el presente análisis.

Sin desconocer el valor de las aportaciones que surgieron en la génesis y tramitación de la iniciativa popular, principalmente poner en la agenda nacional la lamentable situación en que se encuentra la laguna del Mar Menor como consecuencia de la inaplicación del Derecho ambiental y de la incapacidad política durante más de cincuenta años para prevenir el deterioro sostenido de este espacio natural, en nuestra opinión, y siguiendo a PRIEUR, creemos que, a pesar de tantos años de inaplicación, bastaría con que el ordenamiento jurídico ambiental vigente se aplicara de manera efectiva de ahora en adelante para que se pudiera percibir una evidente mejora en los resultados proteccionistas que se echan de menos en casi todas las áreas de aplicación. No se trata sólo de la inacción de las AA. PP, sino en la débil conciencia política y social que ha permiti-

---

<sup>56</sup> Auto TS 14/2009, de 15 de junio; STSJ de Andalucía de 17 de marzo de 2008; STS 62/2011, de 11 de octubre. STSJ de Castilla y León de 29 de enero 2010.

<sup>57</sup> En identidad de términos, GUTIÉRREZ BARRENGO, A. «La exigencia de caución ...», *cit.*, p. 36.

do durante más de medio siglo el desarrollo de actividades fuera de control, cuyos promotores públicos y privados pretendidamente desconocían y despreciaban sus efectos perjudiciales a largo plazo.

Pues lo cierto es que los riesgos y los daños eran ya conocidos desde los años setenta del siglo pasado. Muestra de ello es «la Proposición no de Ley de declaración del Mar Menor y sus Riberas como Parque Natural y elaboración de un plan de saneamiento del mismo», presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de 19 de octubre de 1979, a la que siguió, como consecuencia de la imperiosa necesidad de articular los medios de protección del Mar menor, y ahora hace treinta años, la «Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor (LPAUMM)», cuya pretensión no era otra que iniciar un proceso dinámico por el que sentar las bases de un conjunto de actuaciones dirigidas a alcanzar una correcta ordenación de la zona del Mar Menor.

Unos años después vería la luz la Ley estatal 4/1989, de Conservación de la naturaleza y flor y fauna silvestre (LENFS) que generalizaría el uso de los instrumentos planificadores al servicio de la protección de la naturaleza, resultando opcional la aprobación de éstos respecto de paisajes naturales, como es el caso del Mar Menor, a pesar de que ya en 1979 la Proposición de ley aludida contempló como figura idónea la categoría de parque natural contemplada en la LENA de 1975. Pasaban los años y pronto pudo constatarse el incumplimiento de la obligación que el artículo 14 de la LAUMM hasta su derogación por la LSRM, aunque como consecuencia de la integración del Mar Menor en la red natura, la obligación de aprobar un plan de gestión pesó sobre la CARM desde 2006, cuyo cumplimiento tuvo lugar con más de una década de retraso, el 10 de octubre de 2019.

La breve cronología expuesta se completa ahora con una nueva ley que pretende salir al paso de todos los incumplimientos del Derecho ambiental referidos y que, mediante el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar menor pretende superar esta situación de inacción ante los riesgos y deterioros constatados.

Sin embargo, y desde nuestro punto de vista, la personificación y reconocimiento de derechos a la Laguna y a su cuenca no contiene, por sí misma, ninguna garantía de efectividad del derecho ambiental, que es el principal reto al que se enfrenta a nivel global.

Además, en síntesis, se mantienen algunas de las deficiencias técnico-jurídicas detectadas desde el inicio de la tramitación de la ILP, además de la problemática que deriva del carácter singular y básico de la norma, y de otras reformas de índole procesal que pre-

tende aportar en una ley de caso único. Algunas de estas deficiencias consistían en:

- Falta de delimitación física y geográfica de la persona jurídica que se crea o reconoce.
- Falta de definición de la naturaleza jurídica del ente creado. En función de dicha precisión debería definirse su estatuto jurídico.
- Falta de determinación del impacto normativo de su posible aprobación y, en su caso, la inclusión de las derogaciones expresas de aquellos preceptos que resultan contrarios a sus determinaciones.
- Falta de regulación de los procedimientos de nombramiento, designación o elección, de sus órganos de representación y de gestión de la nueva personificación prevista y determinación de sus facultades, aclarando si se trata del ejercicio de verdaderas potestades administrativas en cuyo caso resulta necesario igualmente delimitar la posible concurrencia con las potestades que, sobre dicho espacio, ejercen de acuerdo con la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la legislación básica de régimen local y las Leyes de Aguas y de Costas, entre otras, otras Administraciones Públicas dotadas igualmente de plena personalidad jurídica.

Queda pendiente de ver como el futuro reglamento podrá solventar algunas de estas deficiencias

Además, y sin perjuicio de cuanto se dice a continuación, la acción popular debería generalizarse en la LPNB como garantía de participación ciudadana contra la inacción de los poderes públicos frente a los riesgos y daños ambientales, y añadimos ahora en la LCCTE, para garantizar la participación ciudadana frente a los riesgos climáticos, reformas que dotarían a la ciudadanía de un instrumento verdaderamente poderoso para lograr la efectiva protección y conservación de la biodiversidad amenazada y para el restablecimiento de la legalidad ambiental.

En todo caso, la LRPJMMC incorpora una verdadera acción pública. Si bien, su puesta en práctica plantea serias dudas: la constitución de la relación procesal y la referencia a los habitantes ribereños y los gobiernos; la posible concurrencia de diferentes acciones públicas (como la ambiental, la urbanística, sin que se hayan delimitado criterios diferenciadores).

En relación a las costas procesales, pese a satisfacer tradicionales peticiones de la doctrina ambientalista, también hubiera sido razonable introducir un régimen especial de condena en costas por

el que se aplicaran el criterio de vencimiento cuando las pretensiones son estimadas (total o parcialmente) y el de temeridad o mala fe cuando son desestimadas, controlando con ello el incremento de litigiosidad y el abuso de derecho. Y del mismo modo, en relación a las fianzas en materia cautelar, cabría un régimen especial que recoja el posicionamiento doctrinal de ponderación de las circunstancias concretas del caso, el riesgo para los intereses en juego y la capacidad económica de las partes.

Sin embargo, la ley no introduce un elemento decisivo con el que realmente si se hubieran satisfecho las demandas de la doctrina ambiental sin añadir riesgos ya conocidos. Hubiera sido un acierto reconocer la legitimación al MF como órgano público encargado de la defensa de la legalidad lo cual es perfectamente posible con arreglo al artículo 19 LJCA.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA VÁQUÉS, M. El derecho a un ambiente sano en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En: Estapá Saura, J., Rodríguez Palop, M. E., (Ed.). *Derechos Emergentes. Desarrollo y medio ambiente*. Valencia: Tirant Lo Blanc, 2014.
- ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., SORO MATEO, B. Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2022). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XIII, núm. 1, 2022.
- ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. A la sombra de la pandemia: la crisis climática como telón de fondo de las transformaciones actuales del derecho ambiental. En: Torre Schaub, M. y Soro Mateo, B. (dirs), Álvarez Carreño, S. M. (coord.). *Litigios climáticos y Justicia: luces y sombras*. Murcia: Laborum, 2020.
- El continuo «coser y descoser» de la legislación procedimental ambiental de la Región de Murcia. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 84 (noviembre), 2018.
- ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., SORO MATEO, B. Las modificaciones normativas regresivas y alguna relevante victoria ambiental en sede judicial en la comunidad autónoma de la Región de Murcia. En García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021.
- ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., SORO MATEO, B., PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. Región de Murcia: otra nueva (y decepcionante) vuelta de tuerca normativa en el proceso de degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019. En: García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEMAT, 2020.
- ARIÑO ORTIZ, G. Leyes singulares, leyes de caso único. *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1989.

- BELLOSO MARTÍN, N. Un intento de fundamentar derechos de los no-humanos (derechos de la naturaleza) a partir del desarrollo sostenible. *Revista Catalana de Dret Ambiental* Vol. XIII, núm. 1, 2022.
- BORRÁS PENTINAT, S. Los litigios climáticos: entre la tutela climática y la fiscalización de las responsabilidades por daños ambientales. En: Giles Carnero, R. (coord.). *Cambio Climático, Energía Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*. Pamplona: Aranzadi, 2012.
- CABAÑAS GARCÍA, J. C. *La Tutela Judicial Del Tercero. Estudio Sobre la Legitimación Indirecta, Individual y Colectiva en el Proceso Civil*. Madrid: Dijusa, 2008.
- CARRASCO PERERA, A. El Antropoceno es, quién lo duda, la estación propicia para personificar ecosistemas. *Publicaciones Jurídicas -Centro de Estudios de Consumo* (accesible en <http://centrodeestudiosdeconsumo.com/>)
- CORDÓN MORENO, F. J. Legitimación sustantiva, procesal y administrativa para la defensa del Mar Menor personificado como sujeto de Derecho. *GA-P*, 24 de octubre de 2022.
- DE PRADA GARCÍA, A. Derechos humanos y derechos de la naturaleza: el individuo y la Pachamana. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 27, 2013.
- GIMENO SENDRA, V., DÍAZ MARTÍNEZ, M., CALAZA LÓPEZ, S., *Derecho procesal civil: parte especial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- GUTIÉRREZ BARRENENGOA, A. La exigencia de caución para la adopción de medidas cautelares en el proceso civil y su posible colisión con el derecho a la tutela judicial efectiva. *REDS*, núm. 15, 2019.
- JARIA-MANZANO, J. La personalitat jurídica del Mar Menor: retòrica o agosarament. *RCDP blog -Revista Catalana de Dret Públic*, 2023.
- JORDANO FRAGA, J. El contencioso ambiental: la larga marcha por el standing to sue en el estado ambiental de derecho. En: López Ramón, F., Valero Torrijos, J., (coord.). *20 años de la Ley de lo Contencioso-administrativo: actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2019.
- LAWRENCE PETERL, Justifying Representation of Future Generations and Nature: Contradictory or Mutually Supporting Values?. *Transnational Environmental Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- LOPERENA ROTA, D. *Los principios del derecho ambiental*. Madrid: IVAP-Civitas, 1998.
- LOZANO CUTANDA, B., GARCÍA DE ENTERRÍA, A. La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico». *Diario La Ley*, núm. 10163, 2022.
- LOZANO CUTANDA, B. La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico». *Centro de Estudios de Consumo*, 25 de octubre de 2022.
- *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Dykinson, 2009.
- MARTÍN MATEO, R. La problemática del accionariado popular. *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 179, 1973.
- PEÑALVER I CABRÉ, A. Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos. *RAP*, núm. 190, 2013.
- PRIEUR, M. Que faut-il faire pour l'Amazonie. *Revue juridique de l'environnement*, 2019/4, vol. 44.
- REGO BLANCO, M. D. *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus. *RCDA*, Vol. IX, núm. 1, 2018.
- RUIZ PRIETO, M. Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la Sentencia alemana del Cambio climático y su doctrina. *REALA*, núm. 17, 2022.
- SINGER, P., *Practical Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. El reconocimiento de personalidad jurídica derechos propios al Mar Menor y su cuenca como respuesta a la crisis del derecho ambiental. En: Soro Mateo, B., Álvarez Carreño, S. M., (dir.). *Estudios sobre la efectividad del derecho de la biodiversidad y del cambio climático*. Valencia: Tirant lo blanch, 2022.
- SORO MATEO, B. Nuevos retos del derecho ambiental desde la perspectiva del bioderecho: especial referencia a los derechos de los animales y de las futuras generaciones. *Via Iuris*, núm. 13, 2013.
- Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor. En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2017*. Madrid: Madrid: CIE-MAT, 2017.
- Reflexiones en torno a los derechos de las futuras generaciones. En: Chieffi, L., Salcedo Hernández, J. R. *Questioni di inizio vita: Italia e Spagna: esperienze in dialogo*, Napoles: Mimesis, 2015.
- Responsabilidad pública, vulnerabilidad y litigios climáticos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 54, 2019.
- LOZANO CUTANDA, B. La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico». *GA\_P -Blog jurídico de Gómez Acebo & Pombo* (accesible en <https://www.ga-p.com/en/>)
- SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., PÉREZ DE LOS COBOS, E. Avances normativos para la protección del Mar Menor. En: López Ramón, F., *Observatorio de políticas ambientales*, Madrid: 2018.
- TASSIN WALLACE, Derechos de la Naturaleza (en relación con el derecho a la naturaleza). *EUNOMÍA, Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 22, 2022.
- TESO GAMELLA, P. Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 36, 2009.
- VICENTE GIMÉNEZ, T., 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, núm. 1, 2022.
- VICENTE GIMÉNEZ, T., De la justicia climática a la justicia ecológica: los derechos de la naturaleza. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 11, núm. 2, 2020.
- VILLARES NAVEIRA, L. El control de la legalidad urbanística mediante la acción pública en la vía administrativa y en la jurisdiccional. *REGAP*, núm. 50, 2016.

