

La personificación jurídica del Mar Menor: persiste la inseguridad jurídica tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024 y el Real Decreto 90/2025

La Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024 ha desestimado el recurso contra la Ley 19/2022 que reconoce personalidad jurídica al Mar Menor; por otro lado, el Real Decreto 90/2025 ha regulado sus órganos de representación y gobernanza.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

La Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024, de 26 de diciembre, ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad presentado por el grupo político 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. La sentencia cuenta con un voto particular formulado por cinco magistrados.

La ley suscitó una intensa polémica doctrinal al intentar instaurar, nada menos, un «nuevo modelo jurídico-político» basado en una «interpretación ecocéntrica» del ordenamiento jurídico. Con ello, se introduce por primera vez en nuestro derecho y en el de los países de nuestro entorno europeo la técnica de la personificación jurídica de elementos de la naturaleza. Esta medida se aplica a la laguna del Mar Menor con el objetivo

de remediar la grave situación ambiental en la que se encuentra.

El recurso de inconstitucionalidad presentado contra la ley alegaba que sus preceptos vulneraban el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución española —CE—) al generar una situación de incertidumbre y falta de certeza, además de infringir el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, así como los artículos 10.2, 24 y 45 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional desestima estos argumentos, en un fallo casi tan escueto como la propia ley, pero lo hace, en esencia, reduciendo su alcance a un texto prácticamente programático. En este sentido, cabe destacar los siguientes aspectos de la sentencia:

- No respalda el supuesto «cambio de paradigma» hacia un modelo ecocéntrico que proclamaba la ley, sino que lo matiza como un «ecocentrismo moderado», que, en realidad, como ha señalado la doctrina (José Francisco Alenza), no supone una ruptura con el modelo antropocéntrico tradicional. Según el fallo, el nuevo enfoque «convive con el paradigma antropocéntrico» y «no impide la intervención humana sobre el medio, sino que la supedita a un equilibrio entre la protección de la naturaleza y otros intereses y bienes constitucionales». Además, recalca que «la garantía de la sostenibilidad pasa por una ponderación entre los requerimientos medioambientales, sociales y económicos».
- Afirma que la indeterminación de los derechos atribuidos a la personalidad jurídica del Mar Menor no compromete la seguridad jurídica ni vulnera la interdicción de la arbitrariedad, ya que, según su argumentación, «para determinar si se ha producido

una vulneración de los derechos enunciados [...] y establecer las responsabilidades correspondientes, será necesario recurrir al conjunto del ordenamiento jurídico —incluido el resto del articulado de esta misma ley— y encuadrar la conducta en cuestión dentro de los supuestos previstos en la normativa aplicable». En otras palabras, la sentencia reduce los derechos reconocidos por la norma a una mera declaración de principios, que deben concretarse a través de la legislación ambiental vigente.

Esta precisión del fallo resulta especialmente relevante para la seguridad jurídica porque, a falta de una declaración de inconstitucionalidad de la norma, se evita al menos que la interpretación de estos derechos quede completamente sujeta a la discrecionalidad de funcionarios o jueces, proporcionando un marco normativo de referencia dentro del ordenamiento jurídico vigente.

- Del mismo modo, sostiene que el artículo 4, relativo a las sanciones por vulneraciones de los derechos de la nueva persona jurídica, y el artículo 5, sobre la invalidez de cualquier acto o decisión de las Administraciones Públicas que infrinja sus disposiciones, no tienen contenido propio y se limitan a ser meras normas de remisión.

Esta aclaración también es importante, ya que no es cierto, como afirma la sentencia, que las «cuestiones de técnica legislativa sean ajenas al Tribunal Constitucional, por más que las leyes puedan resultar en ocasiones superfluas o tautológicas». Las leyes innecesarias y superfluas, como éstas, generan confusión e inseguridad jurídica, especialmente cuando se refieren a sanciones penales o administrativas. Ningún aplicador del derecho espera que un precepto carezca de contenido, por lo que su

ambigüedad puede dar lugar a interpretaciones contradictorias o arbitrarias.

Tras esta sentencia, el contenido esencial que subsiste de la Ley 19/2022 parece reducirse en principio, a dos aspectos:

- La creación de una serie de órganos dedicados a la protección y defensa jurídica de la laguna del Mar Menor, que podrán emprender acciones en su nombre para alcanzar el cumplimiento de los fines establecidos por ley, definidos como la protección de sus derechos.
- La instauración de una «acción pública universal», que permite a cualquier persona o entidad, pública o privada, hacer valer los derechos y prohibiciones establecidos en la ley (según la interpretación dada por el Tribunal Constitucional) ante el órgano judicial o administrativo competente, actuando «en nombre del ecosistema del Mar Menor como la verdadera parte interesada».

Con posterioridad a la sentencia, se ha aprobado el Real Decreto 90/2025, de 11 de febrero, por el que se regula el régimen de constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca. Conforme al artículo 3 de la ley, la denominada *Tutoría del Mar Menor* se compone de tres órganos «de representación y gobernanza»: el Comité de Representantes, la Comisión de Seguimiento y el Comité Científico.

Este real decreto dispone que la Tutoría del Mar Menor «se rige por la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, el presente real decreto y por las normas de derecho privado que resulten de aplicación». De este modo, configura a esta tutoría como una persona de derecho privado, pero sin especificar qué tipo de persona jurídica es ni

qué normas del derecho civil le son aplicables, dejando un vacío normativo que genera incertidumbre sobre su régimen jurídico.

Esta indefinición trae causa de la omisión de la ley, que no especificó si la personalidad jurídica del Mar Menor se rige por el derecho público o el derecho privado. La sentencia del Tribunal Constitucional reconoció expresamente esta laguna, pero eludió pronunciarse al respecto.

Sin embargo, como puso de relieve el voto particular a la sentencia (mucho más extenso y mejor fundado), «no se trata de una cuestión menor, sino más bien determinante del régimen jurídico que le es de aplicación a la nueva persona creada por la Ley 19/2022, y no parece que esa insuficiencia legislativa, cuya relevancia resulta innegable, pueda ser válidamente subsanada por un eventual desarrollo reglamentario de la Ley 19/2022 (disposición final primera), pues es al legislador al que corresponde determinar cuál sea la naturaleza de la nueva persona jurídica que ha decidido instituir».

No es casual, por ello, que el Consejo de Estado, en su dictamen sobre el proyecto de real decreto, aconsejara al Gobierno que, antes de aprobar esta norma reglamentaria completase la ley para aclarar «la naturaleza jurídica del Mar Menor en tanto que entidad personificada» (núm. de expediente 1276/2023). Consideraba necesario que la ley determinase si el Mar Menor se encuadra dentro de alguna de las personas jurídicas de derecho privado previstas en el artículo 35 del Código Civil —corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley, o asociaciones de interés particular— o si, como parece, se trata de una figura jurídica *sui generis*. En este último caso, añadía, es necesario concretar qué normas rigen tanto la Tutoría del Mar Menor y sus órganos como el propio Mar Menor, al que se le reconoce plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

El Gobierno no ha seguido este orden recomendado por el Consejo de Estado, con lo que, como previno en su informe, podrán «producirse incongruencias dentro del grupo normativo que podrían poner en peligro el principio de seguridad jurídica constitucionalmente consagrado y la propia eficacia de esta novedosa técnica de protección de la naturaleza».

El «embrollo jurídico» que provoca esta deficiente regulación se agrava aún más porque ni la ley ni el real decreto han definido cómo deben coordinarse los órganos de representación y gobernanza de la nueva persona jurídica con las entidades estatales responsables de la protección del acuífero y del medio marino colindante: la Demarcación de Costas y la Confederación Hidrográfica del Segura. Tampoco se ha precisado su coordinación con la Dirección General del Mar Menor, dependiente de la Administración autonómica, ni con los órganos creados por la Ley autonómica 3/2020, de Recuperación y Protección del Mar Menor, cuyas funciones son, en muchos casos, coincidentes.

Algunas de estas incertidumbres podrían aclararse con la aprobación de la norma reglamentaria «complementaria» del Real Decreto 90/2025 que anuncia su exposición de motivos. En ella se reconoce que el real decreto sólo ofrece un desarrollo parcial de la constitución y el funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza. Sin embargo, esta falta de desarrollo completo de la normativa resulta difícil de conciliar con el régimen transitorio previsto, cuyo propósito expreso es agilizar la puesta en marcha de dichos órganos.

Resulta, en todo caso, sorprendente que en el real decreto no se haya introducido la previsión de una evaluación periódica de la regulación, según la prudente recomendación del Consejo de Estado ante «las dudas teóricas y los problemas prácticos» que puede suscitar esta técnica de protección del medio ambiente hasta ahora desconocida, con el fin de «identificar las modificaciones normativas» que serían precisas para resolver los inconvenientes detectados o, en su caso, proceder a un replanteamiento global del modelo si su ineficacia quedase demostrada.