



LEGITIMACIÓN PARA LA DEFENSA DEL MAR MENOR PERSONIFICADO COMO SUJETO DE DERECHO

Faustino Cordón Moreno
Catedrático de Derecho procesal
Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

Fecha de publicación: 25 de octubre de 2022

1. El reconocimiento de personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca

Es la primera medida que adopta la Ley 19/2022, de 30 de septiembre (art. 1), de naturaleza sustantiva, pero con consecuencias directas en el ámbito procesal. La atribución de personalidad jurídica -solución novedosa, pero discutible, porque dudosamente es necesaria para lograr la finalidad que con ella se pretende- comporta la aptitud del ecosistema para ser titular de derechos (y de obligaciones) y su capacidad para ser parte (art. 6.1-3º LEC) y para comparecer en el proceso (a través de las personas que legalmente le representen: art. 7.4 LEC) en que se pretenda su tutela; de esta forma, dice el Preámbulo, el ecosistema resulta “merecedor de protección en sí mismo, una novedad jurídica que potencia el tratamiento dado hasta ahora: la laguna pasa de ser un mero objeto de protección, recuperación y desarrollo, a ser un sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural y espiritual.”

2. La legitimación para instar la tutela de los derechos reconocidos en la Ley

2.1. Legitimación del titular del derecho vulnerado

La atribución de personalidad jurídica al ecosistema del Mar Menor y su cuenca, con la consiguiente aptitud para ser titular de derechos (y de obligaciones), comporta el reconocimiento de legitimación activa para instar su tutela jurisdiccional (y también en vía extrajudicial, en su caso) y de legitimación pasiva para ser demandado. Se trata de la legitimación que el artículo 10 de la Ley de Enjuiciamiento Civil reconoce a quienes “comparezcan y actúen en juicio como titulares de la relación jurídica u objeto



litigioso”, que en el caso deberán comparecer y actuar por medio de sus representantes legales (la denominada Tutoría del Mar Menor prevista en el artículo 3).

2.2. La legitimación popular prevista en el artículo 6

A) La amplitud y significado de la norma

a) Dispone el artículo 6 de la Ley:

“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.”

Más adelante me refiero a si la exigencia de que la acción se presente “en nombre del ecosistema” comporta más que el reconocimiento de una legitimación popular el de una especie de representación universal. Ahora quiero subrayar la amplitud de la norma: se reconoce legitimación a cualquier persona física o jurídica, sin excluir dentro de éstas a las públicas, y el reconocimiento es para actuar en cualquier orden jurisdiccional (también en vía administrativa), sin excluir el civil -que será el proceso a seguir cuando, por ejemplo, se pretenda exigir la responsabilidad civil a la que también alude el artículo 4 de la Ley- en el que, por la naturaleza de los derechos que en él se tutelan, este tipo de legitimación no tiene aplicación; ni siquiera cuando esos derechos tienen una dimensión social (por ejemplo, los de los consumidores) o incluso pública (por ejemplo, en el proceso para la adopción judicial de medidas de apoyo a una persona con discapacidad la acción puede ser ejercitada por el Ministerio Fiscal: art. 757.2 LEC), pero no se reconoce la legitimación popular.

La legitimación constituye la medida de la jurisdicción, porque contribuye a delimitar su ámbito. Si el ordenamiento jurídico reconoce la legitimación a los titulares de un derecho subjetivo o de un interés lesionados, nos encontraremos ante una jurisdicción subjetiva, preocupada más por la protección de aquellas situaciones jurídicas de



naturaleza sustancial que por la defensa de la legalidad objetiva; si, por el contrario, desvincula la legitimación de las situaciones jurídicas lesionadas y se la reconoce a un órgano público, encargado de la defensa de la legalidad, o a cualquier ciudadano, ésta -la defensa de la legalidad o del interés público en la observancia del derecho objetivo- pasa a un primer plano como objeto de la tutela jurisdiccional, y el ciudadano que ejercita la acción pasa a ejercer una función pública. Ninguna de las manifestaciones actuales de la jurisdicción en España encaja exactamente en el segundo de estos dos modelos, salvo la penal (en la constitucional no está prevista la acción popular). Las demás tienen por finalidad la tutela de situaciones subjetivas de naturaleza sustancial, aunque, con mayor o menor intensidad, se observa en ellas una progresiva atenuación del derecho subjetivo y un predominio cada vez más acusado del interés social (por ejemplo, en el ámbito del consumo a que antes me refería) e incluso del público en la observancia del derecho objetivo.

Esta evolución se aprecia, por ejemplo, en el contencioso-administrativo español desde sus orígenes y, sobre todo, a partir de la Ley reguladora de 1956. En esta ley la jurisdicción contencioso-administrativa no tenía por finalidad principal el control de la legalidad de la actuación administrativa, porque no cualquier actuación de la Administración es susceptible de control, sino sólo aquella que lesione alguna de las posiciones legitimantes previstas en la ley. La evolución del contencioso-administrativo hacia la consecución de la plenitud del control jurisdiccional de la Administración responde en gran medida, a la evolución del concepto de legitimación, o mejor, de las situaciones sustanciales que le sirven de fundamento. Los pasos seguidos en España son suficientemente conocidos: a) el primero fue dado por la Ley de 1956 y consistió en el abandono de la situación jurídica de derecho subjetivo como posición legitimante única para el ejercicio de la acción y el reconocimiento del interés directo como título de legitimación para el ejercicio del tipo de pretensiones de anulación; b) el segundo paso consistió en la delimitación de esta nueva situación jurídica de carácter sustancial que supuso el interés directo y fue obra, fundamentalmente, de la jurisprudencia, que fue ensanchando cada vez más los límites de esta situación jurídica sustancial objeto de tutela en el proceso administrativo, admitiendo los intereses indirectos y relajando de alguna forma el propio concepto de la institución; c) después de la Constitución, la noción de interés directo como requisito de legitimación quedó englobada en el concepto más amplio de interés legítimo del art. 24.1 CE, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del



administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración (STC 195/1992, de 16 de noviembre).

Sin embargo, la mayor amplitud que se reconoce al interés legítimo frente al interés directo no significa que la legitimación se desvincule de una situación jurídica sustancial y se reconozca la legitimación popular. Simplemente significa que el ámbito de la legitimación se ensancha dando entrada a la tutela de intereses supraindividuales, aunque diferenciados y, en consecuencia, diferentes del mero interés en la legalidad. La legitimación popular solo está reconocida con carácter general en el proceso penal y, con carácter limitado y excepcional en el ámbito administrativo: la Ley 27/2006, de 18 de julio, la reconoce para la defensa del medio ambiente por la (arts. 22 y 23), aunque, limitándola a las personas jurídicas sin ánimo de lucro, es dudoso que se trate de un supuesto de acción popular en sentido estricto; a ella alude el art. 19.1, h) LJCA, que la reconoce en los casos expresamente previstos en las leyes, que son escasos (el urbanismo: art. 5, f) del RD Leg. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; las costas: art. 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; y el Patrimonio histórico: art. 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español). Y a la legitimación vecinal el artículo 19.3 que la reconoce cualquier vecino, para el ejercicio de acciones en nombre e interés de las Entidades locales, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de régimen local (art. 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de Régimen Local, y art. 220 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).

Ahora esta legitimación popular se incluye también en la Ley que analizo, para la tutela de los derechos en ella reconocidos, y lo hace sin fijar limitación alguna.

B) El alcance de la legitimación popular que reconoce la Ley

a) Como decía antes, la Ley reconoce en el apartado primero, con la cobertura del artículo 125 de la Constitución, un verdadero supuesto de legitimación popular: “Cualquier persona física o jurídica *está legitimada* para la defensa del ecosistema del Mar Menor...” Se trata de un supuesto que, como decía, tiene carácter excepcional, salvo en el proceso penal, y ha sido analizado por la jurisprudencia desde antiguo: “están legitimados todos los administrados sin cualificación especial alguna” (STS de 31 octubre 1966), sean españoles o extranjeros (STS de 22 de abril de 1988, RJ 1988/3188) y hay que entender que tanto sean personas físicas como jurídicas; porque la ley establece “una verdadera acción pública en defensa de la legalidad objetiva”



(STS de 25 noviembre 1974), cuyo ejercicio está sometido, como único límite, a las exigencias de la buena fe que, con carácter general, señala el artículo 7, 1º del Código Civil (STS de 22 enero 1980, RJ 1980/244). En opinión también del Tribunal Supremo, en cuanto desvinculada de una concreta situación jurídica sustancial del recurrente, basta su mera invocación para considerarse cumplido el requisito de la legitimación; la determinación de si concurren o no los presupuestos a que la ley condiciona su estimación forma parte de la cuestión de fondo (cfr. STS 16 junio 1984, RJ 1984/4005).

b) El hecho de que la posibilidad de actuar esté atribuida por la Ley a cualquiera constituye un instrumento evidente para el control objetivo de la legalidad, pero, en mi opinión, no quiere decir necesariamente que no exista una situación jurídica sustancial tutelable, si bien su titularidad no sea exclusiva de un interesado concreto o de un grupo de interesados definido, sino de la comunidad. Podría afirmarse que las normas que reconocen la acción popular no son procesales, sino materiales, porque a través de ellas la ley considera a todos los ciudadanos como titulares de una situación sustancial en determinados ámbitos y, por tanto, como interesados, reconociéndoles el derecho de acción para reaccionar, en interés de todos los ciudadanos, frente a la actuación administrativa ilegal. Cuestión distinta es que la desvinculación de la legitimación de una situación subjetiva sustancia tutelable y la no previsión por la Ley de restricción o limitación alguna (por ejemplo, la exigencia de una caución) para el ejercicio de la acción sean factores que vaticinan un aumento de la litigiosidad y pueden incrementar el riesgo de fraudes.

No es obstáculo a ello la exigencia de que la acción judicial “se presentará en nombre del ecosistema del Mar Menor como la verdadera parte interesada.” Con esta expresión no se está haciendo referencia a un supuesto de representación (universal) establecido por la Ley, sino en todo caso, a un supuesto de sustitución procesal: cualquier ciudadano estaría legitimado para ejercitar la acción en nombre propio, aunque los efectos de la sentencia recaigan sobre el ecosistema en cuanto ente con personalidad jurídica que es titular de la relación sustancial controvertida. El sustituto actúa en juicio en nombre propio, pero pidiendo la tutela de un derecho ajeno; y ello porque la ley lo autoriza; ciertamente en los casos en que se reconoce esta institución en el ámbito privado (por ejemplo, la acción subrogatoria) el fundamento de esta autorización se encuentra en que es titular de una relación jurídica sustancial conexa con la del sustituido que se deduce en juicio, de la que deriva su interés para actuar (cfr. STS de 8 de junio de 1972, RJ. 1972/2608); pero en el caso que ahora analizo esta conexión no existe porque la legitimación la atribuye la ley a todos los ciudadanos



para la defensa de la legalidad y, en consecuencia, con independencia de su vinculación con el sujeto sustituido (el ecosistema). En todo caso, nuestro Tribunal Supremo, ya en sentencia de 6 de noviembre de 1941 (RJ 1222) precisó las diferencias entre esta institución y la representación: "Así como por representación una persona puede ejercitar derechos ajenos y, en este caso, el representado es parte en el litigio, en derecho procesal por sustitución se puede actuar en juicio por un derecho ajeno siendo parte el sustituto al que siempre liga un interés con el sustituido", siquiera este interés sea el general que la norma reconoce a todos en la tutela de la legalidad objetiva.

c) Esta legitimación se reconoce con carácter directo como alternativa a la acción ejercitada por el propio ecosistema a través de sus representantes. En ningún momento habla la Ley de que tenga carácter subsidiario, como sí lo hace en otros supuestos de legitimación por sustitución; por ejemplo, en la acción subrogatoria (art. 1111 del Código Civil), aunque la subsidiariedad en ella deba interpretarse en sentido amplio, quedando satisfecha con la prueba de la insolvencia del deudor y de su inactividad dentro del proceso de declaración; o, en otro ámbito, la legitimación subsidiaria que reconoce a los acreedores el artículo 122 del Texto Refundido de la Ley Concursal para ejercitar acciones del concursado si el éste, en caso de intervención, o la administración concursal, en caso de suspensión, no lo hiciesen dentro de los dos meses siguientes al requerimiento que aquéllos hubieran instado.

d) Con el fin de facilitar al máximo el ejercicio de la acción por las personas legitimadas dispone el apartado segundo del artículo 6

“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.”

Obsérvese que se le exime de la condena en costas en todo caso, si su pretensión es desestimada, y se le reconoce el derecho al reintegro de todo el coste del litigio, si es estimada. Pero este derecho al reintegro no va acompañado en la Ley con la condena en costas de la parte contraria en todo caso, por lo que 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, quien estará obligado al reintegro cuando el juez estima la pretensión y no condena en costas aplicando aquellas excepciones (por apreciar que el caso presenta serias dudas de hecho o de derecho o por haber estimado solo parcialmente la pretensión (arts. 394 LEC y 139 LJCA). Ciertamente la disposición derogatoria única de la Ley deroga todas las disposiciones contrarias a las normas recogidas en ella. Pero no me parece que el texto de esta disposición tenga más alcance que el de ser una “norma de estilo”, cuya eficacia derogatoria deberá concretarse en caso; y en el que ahora nos ocupa, es dudoso que las excepciones a la aplicación del criterio del vencimiento en la condena en costas contraríen el reconocimiento del derecho al reintegro, que podrá hacerse efectivo por otras vías distintas de la condena en costas de la parte vencida (por ejemplo, con cargo al erario público).

e) Se puede concluir que la tutela de los derechos que se reconocen en este concreto ámbito incide en el interés general. Pero falta en la Ley el paso definitivo para lograr la generalidad en la admisión de una tutela de carácter objetivo, con el reconocimiento de legitimación al Ministerio Fiscal (e incluso al Defensor del Pueblo) como órgano público encargado de la defensa de la legalidad, tal y como ocurre, por ejemplo, en el ámbito del recurso de amparo para la protección de los derechos fundamentales, en el que el Ministerio Fiscal defiende, ciertamente, derechos fundamentales, *“pero lo hace, y en esto reside la peculiar naturaleza de su acción, no porque ostente su titularidad, sino como portador del interés público en la integridad y efectividad de tales derechos”* (STC 86/1985, de 10 de julio).