



INDICE DE DOCUMENTOS CONTENIDOS EN LA PROPUESTA QUE SE SOMETE A LA APROBACIÓN DEL CONSEJO DE GOBIERNO PARA:

DESESTIMAR LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL PRESENTADA POR D. _____ CON NIF N° _____, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CORPORACION AGROALIMENTARIA DEL MEDITERRANEO S.L., CON CIF N° _____, AL CONSIDERAR QUE NO CONCURREN LOS REQUISITOS NECESARIOS PARA EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A INDEMNIZACIÓN, POR NO HABERSE ACREDITADO RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE LOS DAÑOS ALEGADOS, QUE NO PUEDEN CONSIDERARSE ANTIJURÍDICOS, Y LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 3/2020, DE 27 DE JULIO, DE RECUPERACIÓN Y PROTECCIÓN DEL MAR MENOR, DE ACUERDO CON LAS RAZONES EXPRESADAS EN LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO PRECEDENTES.

- 1.- PROPUESTA DE ACUERDO AL CONSEJO DE GOBIERNO.
- 2.- INFORME DEL SERVICIO JURÍDICO A LA PROPUESTA DE ACUERDO.
- 3.- DICTAMEN DEL CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA N° 69/2023.



PROPUESTA DEL CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, MAR MENOR, UNIVERSIDADES E INVESTIGACION AL CONSEJO DE GOBIERNO.

Vista el escrito presentado por _____ con NIF nº _____, en nombre y representación de **CORPORACION AGROALIMENTARIA DEL MEDITERRANEO S.L.**, con CIF nº _____, por el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial, frente a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias, así como la documentación obrante en el expediente y considerando los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La referida reclamación es presentada con fecha 29/07/2021 por D. _____, en nombre y representación de **CORPORACION AGROALIMENTARIA DEL MEDITERRANEO S.L.**, solicitando responsabilidad patrimonial de esta Consejería a consecuencia de las lesiones sufridas en la explotación agraria de su propiedad por la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, especificando en su escrito las lesiones producidas, la relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público y la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial.

En el escrito de reclamación se expone lo siguiente: *“1. En fecha 1 de agosto de 2020, fue publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (la “Ley 3/2020”). Siendo su fecha de entrada en vigor el 2 de agosto de 2020 (vid. disposición final novena de la Ley 3/2020).*

2. La citada Ley impone severas limitaciones (en forma de obligaciones y prohibiciones) a la actividad agrícola y, particularmente, en las zonas que se encuentren a menos de 1.500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor.

Entre dichas restricciones, cabe destacar:

(i) Para las superficies cultivadas en la franja de entre los 500-1.500 metros, se impone la obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca a la creación de espacios forestales o a las actuaciones previstas en los epígrafes a, b, g y h del artículo 37.2 de la Ley 3/2020 –esto es, estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación, filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes, charcas y humedales o biorreactores- (vid. artículo 29.3 de Ley 3/2020).

(ii) Prohibición del uso de fertilizantes químicos, estiércoles no compostados o abono verde, así como la prohibición del uso de fertilización superior a 170 kg/N/ha/año (vid. artículo 29.2 y 29.4 de la Ley 3/2020).

(iii) Obligación de contratar los servicios de técnico especializado en fertilización ecológica (vid. artículo 29 de la Ley 3/2020).

3. Dichas limitaciones, que afectan a la explotación agrícola titularidad de la Corporación, hacen excesivamente gravoso el desarrollo de la actividad que venía realizándose por la Corporación.

4. En el momento de publicación de la Ley 3/2020, la Corporación era titular de _____, gran parte de la cual se encuentra por debajo de la franja de 1.500 metros de la ribera interior del Mar Menor, y de ésta anterior, una porción dentro de la de 500 metros.

*5. La obligaciones y prohibiciones que impone la citada Ley 3/2020 en lo relativo al ejercicio de la actividad de agricultura que ha venido desarrollando la Corporación, le han provocado unos daños por importe de **catorce millones ocho mil ciento veinte euros y dieciséis céntimos** (14.008.120,16 €). Cuantificación que consta acreditada en el Informe Pericial intitulado “Informe de valoración de pérdidas patrimoniales en una explotación agrícola a consecuencia de la Ley 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor”, emitido por los Ingenieros agrónomos D.*

*(el “Informe Pericial”), que se adjunta como **documento número 2**”.*

La reclamación se fundamenta en la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, argumentando en cuanto a la antijuridicidad del daño sufrido a la Corporación que, si bien la Ley 3/2020 ha sido declarada constitucional, los efectos desplegados por la misma le producen un daño que no tiene la obligación de soportar. Asimismo, alega vulneración de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica así como de proporcionalidad, considerando que fue en el 2017, con el informe integral sobre el estado



ecológico del Mar Menor, elaborado por el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, al que alude la Exposición de Motivos de la Ley 3/2020, *“cuando se conocieron los impactos y los daños causados en el Mar Menor. Debíó de ser entonces cuando se hubiera debido adoptar un plan integral y progresivo, que permitiera a los agentes conocer cuál iba a ser el devenir de los acontecimientos, sin generar las legítimas expectativas a las que venimos haciendo referencia. Lo que no resulta admisible desde la óptica de la seguridad jurídica es modificar cada año la regulación aplicable, imponiendo nuevas obligaciones, prohibiciones y límites, hasta ahogar al sector de la agricultura, colocándolo en una situación de incertidumbre inasumible”*.

Considera el reclamante que existe relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño sufrido, por cuanto la Corporación no habría sufrido daño alguno si no se hubiera aprobado la Ley 3/2020, y los daños que ahora se reclaman son causa directa de las obligaciones y prohibiciones impuestas en la Ley 3/2020, en concreto las limitaciones impuestas en el artículo 29 que le impiden seguir desarrollando su actividad.

Considera que el daño sufrido ha sido debidamente acreditado mediante el Informe pericial que aporta, siendo un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente, ascendiendo a un total reclamado de 14.008.120,16 euros.

Al escrito de la reclamación, acompaña la escritura de poder, las distintas escrituras de compra de la finca, así como el Informe pericial señalado de 28/07/2021, *“Informe de valoración de pérdidas patrimoniales en una explotación agrícola a consecuencia de la Ley 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor”*, emitido por los Ingenieros agrónomos D. Francisco

SEGUNDO.- Con fecha 23/02/2022 el Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, resuelve admitir a

trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial por acto legislativo, declarando iniciado el procedimiento y designando instructor del expediente, siendo comunicado al interesado dicha admisión mediante Oficio del instructor de esa misma fecha.

TERCERO.- Con fecha 23/02/2022, se solicita informe preceptivo sobre la reclamación presentada a la Dirección General de Agua, de conformidad con el artículo 81.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública.

CUARTO.- Con fecha 1/03/2022, se emite informe jurídico emitido por Técnico Consultor, acerca de la reclamación presentada, en el que se concluye que *“el deber jurídico que se le impone al reclamante conforme a la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, materializado en una serie de limitaciones y restricciones de su actividad económica, ha de ser soportado por la entidad reclamante, por estar fundamentado en una causa de justificación que legitima el acto legislativo, además de no verse afectada la confianza legítima, tener un carácter general y resultar conforme al principio de justo equilibrio, razonabilidad y adecuarse a la finalidad perseguida por la Ley, por lo que la pretensión de la indemnización de la entidad reclamante ha de ser desestimada”*.

QUINTO.- Teniendo en cuenta el Informe pericial aportado por el reclamante, realizando una valoración económica de los perjuicios económicos y patrimoniales derivados de la aplicación de la Ley 3/2020, con fecha 7/03/2022, es solicitado al mismo centro directivo nuevo informe técnico sobre la valoración del daño causado en las parcelas de la entidad reclamante. Dicho informe es emitido con fecha 14/03/2022 por parte del Investigador Coordinador del equipo de bioeconomía del IMIDA.

Dicho informe tiene por objeto la justificación metodológica y el cálculo de una valoración alternativa en respuesta a la valoración original presentada por el reclamante, concluyendo, como resumen de su valoración:



“1º.- En atención al informe aportado por la reclamante, se observan determinadas prácticas agrarias en relación a la fertilización nitrogenada, que estaban expresamente prohibidas en zonas vulnerables, por lo que parece que eran incumplidas.

2º.- Existen modelos y prácticas de producción alternativa con menor impacto y menor coste unitario, producción diferenciada, y por tanto, con mayor renta, especialmente en el entorno de una laguna como el Mar Menor, por lo que el caso de ser necesaria una valoración alternativa, el valor calculado en este informe, respecto al asunto que nos ocupa, ascendería a 1.060.967,47 €, cifra muy alejada de la valoración presentada por Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo, S.L.

3º.- El sistema productivo intensivista descrito muestra una actividad agraria en el entorno más cercano del Mar Menor generadora de impactos ambientales que deberían ser valorados por los organismos públicos competentes en materia de medio ambiente a nivel regional”.

SEXTO.- A la vista de la 3ª conclusión puesta de manifiesto en el Informe de valoración alternativa señalado en el apartado anterior, se considera necesario para la instrucción del procedimiento, la valoración del impacto ambiental causado en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, en caso de incumplimiento de las medidas de ordenación y gestión agrícola previstas en el Capítulo V de la Ley, así como del impacto ambiental causado en los espacios protegidos del Mar Menor y su entorno, solicitándose con fecha 15/03/2022, los informes técnicos correspondientes a la Dirección General del Mar Menor y Dirección General del Medio Natural.

Asimismo con fecha 1/04/2022, se solicita a la Dirección General del Agua, informe complementario al emitido con fecha 1 de marzo de 2022, sobre los procedimientos sancionadores incoados al reclamante por incumplimiento de las medidas de ordenación agrícola establecidas en la Ley, con indicación de su estado de tramitación, así como sobre los procedimientos de restitución de cultivos por regadío ilegal iniciados contra la mercantil y su estado de

ejecución, todo ello en relación a los “presuntos perjuicios económicos” alegados por el interesado en su reclamación.

SEPTIMO.- Con fecha 22/04/2022 se emite Informe por Técnico Consultor de la Dirección General del Agua, sobre los expedientes sancionadores y de restitución de cultivos por regadío ilegal incoados a la entidad reclamante. Del resultado de dicho informe resulta un total de 5 expedientes sancionadores por incumplimiento de obligaciones de la Ley 3/2020, tres de ellos resueltos (SAEA20190020, 20200053, 20210001) y dos en tramitación (20210012 y 20210020), y un expediente de restitución de cultivos (REC20210071) también en tramitación.

OCTAVO.- Con fecha 26/04/2022, se emite Informe técnico por parte de la Inspectora Ambiental de la Dirección General del Mar Menor, en el que entre otras conclusiones, establece:

“- Se estima que la Ley 3/2020 no establece restricciones o limitaciones que vayan más allá de las que se consideraron oportunas para alcanzar los objetivos específicos de la Directiva Nitratos y el cumplimiento del real decreto que la transpone, de carácter obligatorio, por parte de la CARM. Al contrario, sirvió a modo de “puente de emergencia y necesidad” al incorporar en sus capítulos precisamente esas medidas adicionales y/o acciones reforzadas que se consideraron necesarias y oportunas, hasta que el nuevo Programa de actuación que las incluyera fuera aprobado, que, como indica su artículo 48, deberán ser contenidas en el mismo.

...

- En todo caso, la valoración del posible impacto ambiental generado por la explotación agrícola de referencia estará contenida en el expediente que el titular de dicha explotación incoara para poder llevar a cabo dicha actividad agrícola en el órgano sustantivo a efectos de evaluación ambiental correspondiente, a tenor de la Ley 21/2013.

...

- Por último, añadir que la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada, en su Artículo 12. Deberes de los titulares de instalaciones y actividades y letra c), indica que los titulares de las instalaciones y actividades



sujetas a autorización ambiental autonómica o a licencia de actividad deberán “Costear los gastos originados por el cumplimiento de las condiciones establecidas en las autorizaciones ambientales autonómicas o en la licencia de actividad, y de las obligaciones de prevención y control de la contaminación que le correspondan de acuerdo con las normas ambientales aplicables”.

NOVENO.- Con fecha 15/04/2022, se concede al interesado trámite de audiencia, adjuntando la documentación obrante en el expediente.

DECIMO.- Con fecha 9/05/2022, mediante comunicación interior de la Dirección General del Medio Natural, se expone, en contestación al informe solicitado, que la reclamación no requiere de informe ambiental de la Dirección General de Medio Natural, en virtud de sus competencias atribuidas, dado que *“no es un expediente estrictamente ambiental sobre la tramitación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, sino sobre las consecuencias económicas de su aplicación (en concepto de daños económicos y lucro cesante). En este sentido, es claro que la Ley del Mar Menor establece limitaciones a diversas actividades económicas, y que las empresas, en este caso agrícolas, deben asumir determinados costes y sacrificios”*, concluyendo que debería requerirse informe a la dirección general con competencias en materia de valoración de fincas o, en su caso, del Instituto del Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Medioambiental.

UNDECIMO.- Con fecha 26/05/2022, se presenta escrito de alegaciones por parte del interesado, en el que reitera los argumentos expuestos en su reclamación, insistiendo en la concurrencia de los tres requisitos que se exigen para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial planteada: daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente, nexo causal entre el daño sufrido y un acto legislativo de naturaleza no expropiatoria, y la antijuridicidad del daño causado.

DUODECIMO.- Con fecha 19/07/2022 se emite nuevo informe jurídico por parte de Técnico consultor, en el que reitera los argumentos y conclusión manifestada en su informe anterior de 1/03/2022.

DECIMOTERCERO.- Por parte del IMIDA se emite con fecha 29/07/2022, *“Informe de respuesta a las alegaciones reflejadas en los documentos: Informe modificado y Anexo sobre valoración alternativa realizada por el IMIDA acerca de pérdidas patrimoniales en una explotación agrícola a consecuencia de la Ley 3/2020”*.

Este informe modificado y Anexo sobre valoración alternativa, son remitidos al IMIDA para su valoración e informe, en el marco del procedimiento abreviado nº 46/2022, ante el TSJ de la Región de Murcia, formando parte ambos documentos, de la demanda formulada por la Corporación en fecha 10/06/2022, contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños económicos derivados de la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio. De ahí que el informe citado de 29/07/2022 del IMIDA se incorpore al presente expediente administrativo de reclamación de responsabilidad patrimonial por cuanto en las alegaciones presentadas por el reclamante en vía administrativa se contraargumenta (en la alegación segunda: “Cuantificación del daño”, la valoración alternativa realizada por el IMIDA en fecha 14/03/2022, sobre la que de nuevo se pronuncia este organismo el 29/07/2022, confirmando y considerando pertinente la valoración inicial.

DECIMOCUARTO.- Con fecha 2/09/2022, tras haberse recabado nuevos informes con posterioridad al Oficio de audiencia realizado con fecha 27/04/2022, se procede a la práctica de nuevo trámite de audiencia remitiendo al interesado los últimos informes.

DECIMOQUINTO.- Con fecha 14/09/2022 es remitido por parte del Dirección General del Agua, un último Informe técnico acerca de la valoración del daño en la reclamación, en cuanto órgano competente en materia de



control, prevención, y seguimiento de la contaminación en las zonas vulnerables por nitratos de origen agrario.

En este informe se insiste, respecto a la primera de las medidas impuestas causante del daño alegado, destinar parte de la superficie a retención de nutrientes (artículo 29.3 y 37 de la Ley 3/2020), que se trata de actuaciones medioambientales necesarias para el control, prevención y seguimiento de la zona vulnerable donde se ubica la explotación, sin que procede aplicar ninguna compensación económica por ello, por cuanto es una medida de prevención de la contaminación difusa, que deriva de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, así como del recientemente publicado Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, en el que se incide en la necesidad de establecer medidas de lucha contra la contaminación difusa, entendida ésta como la contaminación que se produce en un medio acuático sin tener un origen determinado.

En cuanto a la valoración de los daños causado por la prohibición de uso de fertilizantes químicos, abonos no compostados y abono en verde en la zona comprendida entre los 500 y los 1500 metros, de acuerdo con el informe citado, los fines de la Ley 3/2020, definidos en su artículo 3 solamente se pueden conseguir aplicando medidas agronómicas de control del sistema productivo que controle la fertilización de los cultivos con la aplicación de abonado mineral y orgánico, tanto en cantidad como en tipo de abonado. Y remarca que *“El riesgo de contaminación es mayor en zonas más próximas al dominio público marítimo-terrestre, como es el caso de la franja de 1.500 m próxima, por lo que para conseguir los fines que pretende la ley solamente es posible adoptando las medidas contempladas en el artículo 29, entre otras medidas, por lo que entendemos que no procede la valoración de esa posible pérdida de renta, ya que la situación de la explotación en zona vulnerable y su proximidad al Mar Menor, dentro de la franja de 1.500 m. implica la adopción de medidas*

agronómicas de prevención de control de la contaminación difusa por la situación de la explotación como se ha comentado, no impidiéndose la actividad agrícola en esa explotación, solamente implica una reorientación de la producción agrícola utilizando fertilizantes que implican menor riesgo de contaminación del acuífero Cuaternario,”.

Finalmente, en cuanto a la valoración del daño causado por la necesidad de contratar los servicios de un técnico especializado en fertilización ecológica, se insiste en el informe que, para que una explotación agraria sea viable “no sólo económicamente sino también medioambientalmente, debe de contar con ingenieros agrónomo o ingeniero técnico agrícola que se encargue de todas éstas cuestiones, de no haber contado con éste tipo de profesional antes puede dar a entender que todas éstas labores se han realizado sin asesoramiento ni criterio técnico, por lo que coincidimos con el informe del IMIIDA en que no procede valorar una necesidad que no existe”.

DECIMOSEXTO.- El citado Informe es remitido a la entidad reclamante, con fecha 15/09/2022, procediendo a la práctica de un nuevo trámite de audiencia, siendo presentadas nuevas alegaciones a los informes remitidos en fechas 15/09/2022 y 23/09/2022, en las que se reitera en sus argumentos, insistiendo en la existencia de un daño real y efectivo, de nexo causal entre éste y la Ley 3/2020, así como la antijuridicidad del daño, respecto a cuya valoración económica vuelve a ratificarse. Según el reclamante no resulta controvertido el fin legítimo perseguido por la norma, pero sin que ello determine que no deban ser objeto de resarcimiento los daños producidos a la Corporación como consecuencias de las medidas adoptadas, que no respetan el contenido esencial del derecho de propiedad.

DECIMOSEPTIMO.- Formulada propuesta de resolución por el instructor, y de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, con fecha 27/09/2022 fue remitida la citada propuesta junto con el expediente administrativo al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, a fin de recabar su informe preceptivo, que es emitido con fecha 29/03/2023 (Dictamen nº 69/2023).



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El **régimen jurídico** de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se encuentra previsto en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67,81, 91 y 92 de dicha ley.

En el presente caso, la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada es exigida por los daños ocasionados por la aplicación de la ley 3/2020, de 27 de julio, responsabilidad patrimonial del Estado legislador, que se encuentra prevista en el artículo 32, apartados 3 a 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

SEGUNDO.- El **órgano competente** para la resolución de la reclamación efectuada es el Consejo de Gobierno, de conformidad con artículo 92 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con el artículo 32.3 de la LRJSP y de acuerdo con lo señalado por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su Dictamen de 19 de diciembre de 2019 (Consideración Tercera II).

TERCERO.- La reclamación formulada se ha presentado dentro del **plazo** del año previsto en el artículo 67.1 de la LPAC, teniendo en cuenta que según este artículo, el derecho a reclamar prescribe "*al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo*", y la Ley 3/2020, de 27 de julio, entra en vigor con carácter general, sin perjuicio de lo establecido en sus disposiciones transitorias, el día siguiente al de su publicación en el BORM (1/08/2020), por lo que la reclamación presentada en fecha 29/07/2021, se encuentra interpuesta en plazo.

CUARTO.- El interesado ostenta **legitimación** activa para formular la reclamación, por cuanto los daños cuya indemnización se solicita afectan a la finca de su propiedad, que resulta acreditada con las escrituras aportadas.

En cuanto a la legitimación pasiva, el carácter de estado legislador corresponde a esta Comunidad Autónoma, por cuanto la Ley 3/2020, de 27 de julio, es una norma de carácter legal aprobada por el Presidente de la Comunidad Autónoma, como autora del acto legislativo del que deriva el daño.

QUINTO.- La responsabilidad de las Administraciones Públicas tiene su base no sólo en el principio genérico de la tutela efectiva, que en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos reconoce el artículo 24 de la Constitución Española, sino también, de modo específico, en el artículo 106.2 de la misma, al disponer que *“los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP en su apartado 1, determina el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. Y en su apartado 2 establece que: *“en todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”*.

De acuerdo con el apartado 3: *“Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber*



jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen”.

En consecuencia, este derecho no implica que la Administración tenga el deber de responder, automáticamente, por todo daño que puedan sufrir los particulares como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial deben darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren al menos los siguientes requisitos:

- a) Que exista un hecho imputable a la Administración a la que se exija la responsabilidad.
- b) Que ese hecho haya causado un daño o perjuicio real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- c) Que reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño (daño antijurídico).
- d) Que exista una relación causa-efecto entre hecho y perjuicio (relación de causalidad).
- e) Ausencia de fuerza mayor u otra causa de exclusión de responsabilidad.

En el caso que nos ocupa procede examinar si los daños alegados por el reclamante son consecuencia directa de la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, sin tener el deber jurídico de soportarlo, o si por el contrario concurren otras circunstancias ajenas a dicha actividad, que han producido el resultado

que ha originado la presente reclamación patrimonial a esta Administración, por ser estado legislador, ya que los demás requisitos señalados se cumplen.

En relación a la **antijuridicidad del daño** sufrido, el reclamante se fundamenta en el sacrificio singular que recae sobre los agricultores y, particularmente, sobre aquellos cuyas fincas se encuentran sitas en la franja de los 1.500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor, suponiendo una quiebra del principio de igualdad. Expone el interesado que, sin perjuicio de que el deterioro del Mar Menor ha sido ocasionado por distintos factores, su obligación de recuperación recae sobre el sector agrícola únicamente, imponiéndole gravosísimas limitaciones y restricciones a su ejercicio.

Según el reclamante, la Ley no introduce, medidas de alcance general o colectivo, si no de carácter limitado a sectores específicos, considerando, tras analizar las medidas adoptadas en cada sector, que, contrariamente a lo manifestado por el Informe jurídico obrante en el expediente, las medidas contempladas en la Ley para los sectores no agrícolas, o bien no tienen ninguna afectación sobre los aprovechamientos o actividades existentes o bien generan un impacto inexistente, a diferencia de las medidas para la agricultura, en concreto, para la actividad agrícola en la franja de 1.500 metros desde la ribera interior, con sustanciales restricciones y limitaciones (artículo 29) que el interesado engloba en las siguientes:

. *“Obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca a la creación de espacios forestales o a las actuaciones previstas en los epígrafes a, b, g y h del artículo 37.2 de la Ley 3/2020 –esto es, estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación, filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes, charcas y humedales o biorreactores.*

. *Prohibición del uso de fertilizantes químicos, estiércoles no compostados o abono verde, así como la prohibición del uso de fertilización superior a 170 kg/N/ha/año.*

. *Obligación de contratar los servicios de técnico especializado en fertilización ecológica”.*



Al respecto, en relación al deber jurídico de soportar el daño, procede traer a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2008:

“Existe ese deber jurídico de soportar el daño cuando la medida de la Administración constituye un carga de carácter general que todos los administrados incluidos en el ámbito de dicha medida están obligados a cumplir sin derecho a indemnización”.

Más concretamente, la sentencia de 27 de junio de 1997 establece que: *"ese deber de soportar el daño o el perjuicio sufrido se da en los supuestos en que la Ley y el grupo normativo de ella derivado justifican dichos detrimentos de un modo expreso o implícito. Así, del examen de las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de abril, 19 de mayo y 19 de diciembre 1989, entre otras, se infiere que el criterio esencial para determinar la antijuridicidad del daño o perjuicio causado a un particular por la aplicación de un precepto legal o normativo debe ser el de si concurre o no el deber jurídico de soportar el daño, ya que las restricciones o limitaciones impuestas por una norma, precisamente por el carácter de generalidad de la misma, deben ser soportadas, en principio, por cada uno de los individuos que integran el grupo de afectados, en aras del interés público. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en sentencias núms. 37/1987, de 26 marzo, 65/1987, de 21 mayo, 127/1987, de 16 julio, 170/1989, de 19 octubre, tiene declarado, que no hay antijuridicidad ni, por tanto, derecho a indemnización cuando, en el ejercicio de las facultades innovatorias del ordenamiento jurídico o de las potestades autoorganizatorias de los servicios públicos, se realiza una modificación en la regulación o configuración de un régimen jurídico anterior o se reestructuran sus sistemas de gestión."*

Teniendo en cuenta jurisprudencia citada, no se considera que en el presente caso, el daño alegado por parte del reclamante sea antijurídico, en el sentido de no tener el deber jurídico de soportarlo, ya que las medidas establecidas en la Ley 3/2020, responden a la necesidad última de protección medioambiental, sin que vayan referidas de forma exclusiva a regular los usos del suelo y la materia de agricultura, sino que se trata de una regulación con un alcance *“verdaderamente integral y no sectorial”*, como se pone de manifiesto en distintos apartados de la exposición de Motivos de la Ley, carácter integral que precisamente la distingue de las dos leyes regionales que la han

precedido, de aplicación territorial al Mar Menor (Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor y la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor). Se trata de una regulación en la que se establecen medidas urgentes y extraordinarias orientadas a que el Mar Menor, recupere y mantenga un buen estado ambiental, y que se inserta, dentro de la obligación que tienen todos los poderes públicos de defender y restaurar el medio ambiente, impuesta por el artículo 45 de la Constitución.

Por ello, y en contra de lo manifestado por el reclamante, se establecen limitaciones y restricciones para todos los ámbitos que pueden afectar al Mar Menor, aun cuando puedan afectar desigualmente a determinados sectores, en función de su mayor afección justificada al Mar Menor, pero sin que ello suponga un sacrificio singular de los derechos del reclamante que no está obligado a soportar, cuando además es una regulación que responde al ámbito de libertad de configuración normativa que corresponde al legislador.

De esta forma, se instauran medidas en materia de ordenación urbanística (Sección 2ª del Capítulo III), de control de vertidos (Sección 2ª del Capítulo IV), para la actividad pesquera (Sección 2ª del Capítulo VI), para puertos deportivos y navegación (Sección 2ª del Capítulo VII) o turismo (Capítulo VII).

Según el reclamante, las medidas contempladas en la Ley para sectores no agrícolas no tienen un impacto trascendente. Sin embargo, en contra de lo expuesto, se considera que hay medidas previstas en la Ley con impactos económicos más que apreciables en determinadas actividades, como en materia de urbanismo o ganadería, y que en cualquier caso, se encuentran justificadas según los efectos que las mismas tienen sobre el Mar Menor.

Así, en materia de urbanismo (artículo 16) se establece un Área de exclusión temporal para los nuevos desarrollos urbanísticos que no hayan sido aprobados antes de la fecha de entrada en vigor de la ley. También en el artículo 17, al que no se refiere el reclamante, establece importantes medidas



en esa materia para los nuevos desarrollos urbanísticos que se pretendan ubicar en las Zonas 1 o 2 pero fuera del Área de exclusión temporal, con impactos económicos importantes. También en materia de ganadería se establecen medidas importantes, entre otras, la prohibición dentro de la zona 1, de la implantación de nuevas instalaciones ganaderas y la ampliación de las existentes, o las obligación de impermeabilización artificial en las instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas, que en contra de lo expuesto por el reclamante, suponen un coste económico apreciable.

Asimismo, ha de citarse en este punto, la pretensión de inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 3/2020, (entre ellos los alegados en la reclamación patrimonial planteada) que establecen obligaciones y prohibiciones en materia de agricultura (Capítulo V), y que fue objeto de desestimación por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia nº 112/2021, de 13 de mayo, determinando que existen suficientes causas de justificación que legitiman estas obligaciones y limitaciones y fundamentan el deber jurídico que han de soportar los afectados. *“Se trata, en primer lugar, de condiciones impuestas para la consecución de un objetivo constitucionalmente legítimo, como es la defensa y restauración del medio ambiente (art. 45 CE). Se aplican, además, sobre una zona cuyo deterioro no solo no ha sido controvertido en el recurso, sino que es incluso compartido por los recurrentes en los informes que adjuntan al escrito de interposición (...) Y son, por último, medidas idóneas en abstracto, o «constitucionalmente adecuadas», para alcanzar el objetivo perseguido: la defensa y restauración del medio ambiente”.*

En cuanto a la vulneración de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica que alega el recurrente para fundamentar la antijuridicidad del daño, manifestando que desde el año 2017, se conoce cuál era la situación sobre el estado ecológico del Mar Menor, debiendo ser en ese momento cuando se adoptara un Plan integral y progresivo, que permitiera conocer a los agentes el devenir de los acontecimientos y no ir modificando cada año la regulación normativa.

Al respecto, ha de señalarse que precisamente a partir de ese momento citado por el reclamante se han ido aprobando normas con una finalidad similar a la de la Ley 3/2020, si bien ésta con un enfoque integral, adoptándose ya entonces medidas restrictivas en el ámbito de la agricultura. Por tanto, no se considera vulnerado el principio de confianza legítima por parte de la administración regional por la promulgación de la Ley 3/2020, por cuanto, con anterioridad, en concreto, en las fechas de adquisición de los terrenos por parte de la entidad reclamante, ya se había empezado a regular restrictivamente esta actividad con medidas muy similares a las adoptadas.

Como puso de manifiesto la sentencia citada anteriormente del TS de 16 de diciembre de 2008 “... la responsabilidad patrimonial por acto legislativo, no puede sustentarse en la invocación del principio de confianza legítima, el cual no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, y cuya virtualidad se viene restringiendo, incluso, en el ámbito del Derecho comunitario al que se acude para determinar su alcance, señalando el propio Tribunal de Justicia que la invocación de dicho principio no puede impedir las nuevas regulaciones hacia el futuro o servir de medio para mantener una determinada situación beneficiosa”.

Así, la Ley 1/2018, de 7 de febrero, que tiene su origen en el Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril, ya establecía la obligación de mantener estructuras vegetales de conservación, se prohibía el laboreo y cultivo a favor de pendiente, se prohibía la aplicación de todo tipo de fertilizantes en la zona de servidumbre de dominio público marítimo terrestre, se había de destinar el 5% de la superficie de cada explotación agraria a sistemas de retención de nutrientes para reducir la contaminación difusa agraria, se exigía la implementación de un sistema de reducción de nitratos en la desalobración o la prohibición del uso de fertilizantes de solubilidad alta y potencialmente contaminantes, como el nitrato amónico, nitrato de calcio y urea.

Por su parte, el Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, vino a consolidar estas medidas, completándolas y



estableciendo un régimen jurídico que es con carácter general asumido en Ley actual.

De este modo, el artículo 27 del Decreto-ley, que es muy similar al artículo homónimo de la Ley 3/2020, que trata de la preferencia de sistemas de cultivo, referidos al secano, a la agricultura sostenible y de precisión; los artículos 28 de ambos textos, que aluden a la prohibición de transformación de terrenos de secano a regadío no amparada por un derecho de aprovechamiento de aguas obtenido con anterioridad a la publicación de la ley; la limitación de la actividad agrícola en terrenos próximos al dominio público marítimo-terrestres (artículo 29 de ambas leyes), en el que si bien el actual precepto es mucho más completo, en la anterior normativa también se prohibía la aplicación de cualquier tipo de fertilizantes, estiércoles o abonado en verde; la necesidad de contar con un derecho de aprovechamiento de aguas (artículo 31 de ambas leyes); la obligación de implantación de estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación (artículo 36 de ambas leyes); la determinación de la superficie que es obligatorio destinar a la retención de nutrientes (artículo 37 de ambas leyes); medidas para la prevención de la erosión y conservación del suelo (artículo 38 de ambas leyes); la limitación de ciclos de cultivos (artículo 39 de ambas leyes); las limitaciones en el uso de fertilizantes minerales (artículo 40 de ambas leyes); la limitación del uso de materiales orgánicos para fertilización (artículo 42 de ambas leyes); la aplicación obligatoria del programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario (artículo 48 de ambas leyes).

De esta manera, no puede entenderse que las medidas establecidas en la Ley para las explotaciones agrarias sean desconocidas para el reclamante, ya que en el año 2018 se aprobó la primera normativa restrictiva de la actividad agraria, que se perfecciona y completa en el año 2019 que, con pequeños matices, es asumida en su totalidad por la actual ley, sin que el reclamante hubiera considerado conveniente presentar una reclamación de responsabilidad patrimonial respecto de aquella legislación.

Tal y como pone de manifiesto el Consejo Jurídico en su Dictamen nº 69/2023: “...no podemos hablar en el presente caso de una actuación sorpresiva por parte de la Administración regional con la publicación de la Ley 3/2020 que no se encuentre amparada en actuaciones inmediatamente anteriores a dicha publicación, que pudieran hacer mantener en el recurrente la creencia de que la situación anterior a la entrada en vigor de la Ley 3/2000 podría perpetuarse en el tiempo, puesto que, como hemos venido analizando, y prescindiendo de antecedentes previos, ya desde la Ley 1/2018 se imponían limitaciones y restricciones a la agricultura similares, de forma que cuando entra en vigor la Ley 3/2020, esas medidas (salvo las relativas a la zona 3, y sólo en cuanto a las inversiones) ya estaban en vigor, por lo que no puede hablarse de una quiebra del principio de confianza legítima y de seguridad jurídica en el presente caso.

El legislador autonómico, tanto con la Ley 1/2018 como con la posterior Ley 3/2020, regula en detalle limitaciones y condiciones para la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, derivadas de normas estatales y de la Unión Europea que afectaban a la Laguna Salada, como es el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que traspone la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre. Son previos también el Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, en vigor el 28 de diciembre, y el Decreto n.º 259/2019, de 10 de octubre, aprobando la declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia.

En consecuencia, ya existía el antecedente jurídico que declaraba al Mar Menor como “masa de agua afectada o en riesgo” ambiental por contaminación derivada, entre otras causas, por las explotaciones agrícolas; en tal situación jurídica, no es posible imputar el daño que se alega de contrario a la Ley 3/2020, de 27 de julio, ni reclamarlo al Consejo de Gobierno.

No existe la conexión necesaria de esta Ley con los daños que se alegan, porque de haberlos, derivarían en todo caso de precedentes disposiciones normativas que no son aducidas de contrario, además de que esas mismas normas proceden no sólo del legislador regional y su Administración, sino también del Estado legislador.



En conclusión, atendiendo al principio de buena fe y confianza legítima resulta que los daños alegados no se causan por la Ley 3/2020, sino que son debidos a la propia decisión empresarial de adquisición y cultivo de los terrenos, en ningún caso realizados bajo el amparo de dichos principios, en el bien entendido que pudiere aquel negocio haber tenido origen en decisiones o actuaciones de la Administración regional en el entorno del Mar Menor que hubieren favorecido aquél.

Los terrenos en [REDACTED] (en los que se ubica la finca de la reclamante) siempre han estado en un entorno geográfico con figuras jurídicas de protección ambiental muy exigentes como son el LIC y ZEPA Mar Menor, en todo caso, sujetos a limitaciones y evaluaciones de impacto ambiental y de repercusiones derivados de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental estratégica y la Ley de protección ambiental integrada de la región 4/2009, de 14 de mayo. En cualquier caso, también le resulta de aplicación a estas fincas el derecho europeo de protección de la biodiversidad traspuesto al derecho interno.

En esos mismos terrenos, había de cumplirse el Código de Buenas Prácticas Agrarias en la Región de Murcia, y sus determinaciones reglamentarias de obligado cumplimiento a todos los agricultores, en especial, con las singularidades del entorno del Mar Menor. Esos terrenos, fueron adquiridos por Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo SL, en el año 2017 y 2018, con las consabidas circunstancias ambientales que les afectaban por estar en zona vulnerable y de especial protección del entorno del Mar Menor, y, aun así, decidieron realizar el negocio jurídico de compraventa y traslación.

Los perjuicios y daños que se reclaman de contrario deben ser soportados por Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo SL, en cuanto las figuras jurídicas de protección ambiental del Mar Menor y su entorno existían cuando la Sociedad adquirió los terrenos en [REDACTED] y conocía las limitaciones ambientales de todo el marco normativo que era de aplicación en la zona, y en tal sentido, pudo atisbar que la regulación y control de la contaminación del Mar Menor por efecto de las explotaciones agrarias cercanas, llevaría a una fecha de caducidad de estas.

La Corporación reclamante, en ningún caso tiene un derecho adquirido legítimo a una determinada materialización de explotación agrícola ni a una rentabilidad fija, ni mucho menos, a tiempo indefinido; ello porque, añadida a la afección ambiental a la que está sujeto el entorno del Mar Menor, también existe una función social que ha de cumplir la propiedad, como es la sostenibilidad ambiental del Mar Menor con reducción de contaminación por nitratos, interés general este prevalente sobre el particular de una explotación agrícola de características intensivas y alejada de la agricultura ecológica que es el presente y futuro en la zona. No concurre al caso de esta reclamación, buena fe ni confianza legítima ni se han quebrantado por el legislador; no se han introducido cambios normativos que no fueran razonablemente previsibles porque era obligado revisar el programa de actuación, e incrementar las medidas si no se estaban obteniendo los resultados esperados por la propia Directiva y su trasposición por el Estado Español; la decisión del legislador autonómico debió entrar en las previsiones de la reclamante, porque “la zona deteriorada” no se estaba recuperando y había manifestaciones públicas ciudadanas presionando a los gobiernos estatal y autonómico para una rápida solución del problema de la contaminación de la Laguna Salada”.

Tampoco puede compartirse el argumento que manifiesta el reclamante referido a que las medidas previstas en la Ley no son proporcionales ni respetan el contenido del derecho de propiedad al no preverse periodo transitorio alguno de adaptación, ya que, en contra de lo manifestado, en todas las normas citadas se regulan distintos regímenes de transitoriedad para su adaptación.

Además, la necesidad de evitar el riesgo de contaminación del Mar Menor y de minimizar al máximo la llegada de nutrientes de origen agrícola, se encuentra reflejada en la última modificación de la Ley 3/2020, llevada a cabo mediante el Decreto-Ley 5/2021, de 27 de agosto, en el que, justificado en la situación de gravedad que sufre el Mar Menor, se amplía aún más el marco de restricciones y/o prohibiciones. Y en concreto, respecto a la fertilización nitrogenada, ésta queda limitada en la forma regulada en su disposición adicional tercera, durante dos años o hasta que se habiliten infraestructuras para el encauzamiento de escorrentías, en toda la zona 1, y no sólo en las



áreas situadas a menos de 1.500 metros del mar menor (para las que el artículo 29.4 de la Ley 3/2020, ya recoge la misma limitación).

En relación al principio de proporcionalidad alegado, entendiendo el reclamante que aunque se asuma la protección del medio ambiente como fin legítimo para la adopción normativa de restricciones, no puede afirmarse que la Ley respecta el justo equilibrio que exige el Convenio Europeo de Derechos Humanos para la injerencia legislativa en el ejercicio del derecho de propiedad.

Sobre este asunto se ha pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional en la sentencia citada anteriormente nº 112/2021, y a la que nos remitimos, estableciendo que: *“ni en la delimitación de la función social de la propiedad (art. 33.2), ni en la regulación del ejercicio de actividades económicas (art. 38), el legislador está sujeto ex Constitutione al test de proporcionalidad que invocan los recurrentes, sino a un canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respeto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE)”*.

...

De acuerdo con la jurisprudencia de este tribunal, el contenido esencial del derecho de propiedad «no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes» (STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la propiedad agraria, precisamente, FJ 2). Ello implica que «la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario» no desnaturaliza el derecho de propiedad, y que «debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario» vulneren el contenido esencial de la propiedad, teniendo en cuenta además que «la incorporación de tales exigencias [destinadas a satisfacer necesidades colectivas] a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses

tutelados por la propia Constitución» (ibidem), entre otros en su art. 45, expresamente citado en la sentencia y fundamento mencionados, precepto este que ordena a los poderes públicos velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Teniendo en cuenta la citada sentencia, no se considera que el legislador autonómico haya vulnerado dicho principio de proporcionalidad, sino que ha actuado conforme a los principios de equilibrio, razonabilidad y adecuación de las limitaciones establecidas al objetivo perseguido, como es la protección y salvaguarda del Mar Menor.

El carácter necesario de la adopción de las medidas agronómicas reguladas en la Ley, para la consecución de los fines previstos en ella, de prevenir y revertir la contaminación del Mar Menor (artículo 3), cuyo riesgo es mayor en zonas más próximas al dominio público marítimo-terrestre, es puesto de manifiesto en todos los informes técnicos solicitados que obran en el expediente (*“actuaciones medioambientales necesarias para el control, prevención y seguimiento de la zona vulnerable donde se ubica la explotación”*; *“Su cumplimiento es absolutamente necesario para asegurar el mantenimiento de determinadas actividades, como es la agraria”*; *“la ley 3/2020 no establece restricciones o limitaciones que vayan más allá de las que se consideran oportunas para alcanzar los objetivos específicos de la directiva Nitratos y el cumplimiento del real decreto que la transpone, de carácter obligatorio, por parte de la CARM”*), sin que la aplicación de dichas medidas suponga impedir la actividad agrícola en la explotación, sino que lo implica en su caso es una reorientación de la producción agrícola con menor riesgo de contaminación. Además, ha de recordarse en este punto, que la Comisión Europea tiene iniciado un procedimiento de infracción contra el Reino de España por incumplimiento de la citada Directiva de Nitratos (Directiva 91/676/CEE del consejo), precisamente como consecuencia de los elevados niveles de nitratos existentes en el Mar menor, que no alcanzan a cumplir los objetivos de la Directiva.



A tenor de lo anterior y como conclusión respecto de la antijuridicidad del daño, no se considera que la ley implique un sacrificio singular para los agricultores, por cuanto se prevén medidas restrictivas en otros sectores de actividad, no existe vulneración de confianza legítima, dado que ya en anteriores normas se preveían restricciones en materia de agricultura justificadas por un interés público superior como es la defensa y restauración del medio ambiente en el entorno del Mar Menor, siendo previsible que el legislador en 2020 siguiera la estela de las normas precedentes en aras del interés general, y no se ha infringido el principio de proporcionalidad, puesto que ya en vía constitucional se han considerado estas medidas idóneas y constitucionalmente adecuadas para alcanzar el objetivo último perseguido por la Ley.

En cuanto a la **relación de causalidad** entre el daño causado y las obligaciones y prohibiciones impuestas por la Ley 3/2020, no se niegan los perjuicios económicos que en los derechos patrimoniales de la Corporación puede haber supuesto la aplicación de la Ley, pero ha de insistirse en que éstos no son singulares de aquella, ya que afectan a todo el sector de la agricultura, sin que además se trate de un daño que no esté obligado a soportar.

Además, en contra de lo manifestado por el reclamante en su escrito de alegaciones, ni en el informe jurídico obrante ni en el informe del IMIDA se reconoce explícitamente el nexo causal entre la Ley y el daño alegado, únicamente se reconoce que existe un deber jurídico que se le impone al reclamante conforme a la Ley 3/2020, materializado en una serie de limitaciones y restricciones de su actividad, sin que con ello se esté reconociendo el nexo causal necesario para concurrir la responsabilidad patrimonial solicitada.

De hecho, en relación a esta causalidad, ésta debe de ser directa, y sin embargo, del informe complementario de la Dirección General del Agua, de

22/04/2022, se deduce que los perjuicios económicos no derivan en su totalidad de la aplicación de la Ley, por cuanto queda constatado en dicho Informe que la entidad reclamante ha estado incurso en procedimientos sancionadores por incumplimiento de las medidas de ordenación agrícola establecidas en la Ley, en algunos casos por falta de implantación de estructuras vegetales de conservación exigidas en el artículo 4 y 37 de la Ley (SAEA 20190020, 20200053, 20210001, 20210012, 20210020), así como en procedimiento de restitución de cultivos por regadío ilegal incumpliendo las previsiones legales (REC20210071).

En cuanto al **daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente**, el reclamante lo considera acreditado con el informe pericial que aporta. En concreto desglosada su valoración, resulta que:

En relación con la obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca a espacios forestales o a las actuaciones previstas de retención de nutrientes en los epígrafes a, b, g y h del artículo 37.2 de la Ley 3/2020 (estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación, filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes, charcas y humedales, o a biorreactores), el daño se cuantifica en un total de 1.434.469,77 €, como pérdida de rentas agrícolas a plazo indefinido.

Sin embargo, en relación a esta obligación, el Informe de valoración alternativa del IMIDA, considera que la pérdida de renta en este apartado sería en su caso, como máximo de 1.060.967,47 €, dado que considera imprescindible realizar rotaciones de cultivo y de parcela para poder considerar las cifras sostenibles en el tiempo. Además en relación a la alegación referida a no ser en ningún caso intensivista su sistema productivo, el informe del IMIDA de 29/08/202, concluye que *“si producir de modo ilimitado en el tiempo dos ciclos en el mismo terreno al aire libre con producciones cercanas a 100.000 kg/año, más de 1.750 unidades fertilizantes inorgánicas totales anuales (ejemplo lechuga + melón) aportadas y alrededor de 7.000 m³/ha y año no es un sistema intensivista, no podemos imaginar que es una intensificación para el autor del Anexo. Nos reafirmamos en lo indicado en nuestra valoración inicial.”*



En cualquier caso, ha de destacarse que se trata de una medida de implantación necesaria, puesta de manifiesto en el Informe de la Dirección General del Agua, de 14/09/2022, *“evitando que se produzca entradas de nutrientes por posibles arrastres en superficie, a la vez que supone un reservorio de fauna auxiliar que pueden aprovechar los cultivos y ser una medida contrastada de control de la erosión”*.

En cuanto a la prohibición del uso de fertilizantes químicos, abonos no compostados y abono verde en la zona comprendida entre los 500 y los 1.500 metros, la cuantificación económica del daño asciende según el Informe pericial de parte a 12.513.562,64 euros.

Sin embargo, en relación a esta valoración, el IMIDA considera que, en determinadas áreas, como la que nos ocupa, el sistema de producción ecológico es una alternativa menos impactante y viable económicamente, siendo una opción productiva más ventajosa económicamente, pudiendo obtener rentas superiores. Considera por tanto, que existen otros modelos de producción alternativa de menor impacto y menor coste unitario, producción diferenciada y mayor renta. Y en su último informe de 29/08/2022, confirma su valoración inicial referida a que *“en una valoración rústica no procede valorar un sobre coste de un sistema productivo alternativo, sino tanto costes como ingresos, es decir, renta real o potencial”*.

Finalmente, en relación con la valoración del perjuicio económico causado por la necesidad de contratar los servicios de un técnico especializado en fertilización ecológica, la cuantificación del reclamante asciende a 60.087,75 euros, calculándose el importe capitalizando a un plazo de ocho 8 años.

Sin embargo, en el informe del IMIDA así como en el informe técnico de la Dirección General del Agua, se considera que no procede la valoración de una necesidad que no existe, ya que un técnico agrícola debe conocer los

sistemas y procesos de producción ecológica, más si cabe, en un área tan sensible como la que nos ocupa. Añade el IMIDA en su informe de 29/07/2022 sobre esta valoración que: *“Cualquier graduado y técnico de una explotación profesional debe, por tanto, tener los conocimientos necesarios en este campo. El informe presentado, además de minusvalorar la competencia de los técnicos regionales, señala que el plazo de adaptación a este tipo de agricultura debería ser de 8 años para la adquisición de los conocimientos pertinentes en la materia. Esta cifra es desorbitada pues en este periodo pueden realizarse 2 grados en agronomía o bien, 1 grado y 2 masters”*.

A modo de resumen, en cuanto al daño ocasionado por la Ley y su cuantificación económica, se considera que los informes del IMIDA y de la Dirección General del Agua emitidos desvirtúan la cuantificación económica planteada por el reclamante en cuanto al daño sufrido, entendiéndose que éste sólo se limitaría en su caso al cumplimiento de la obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca a superficie de retención de nutrientes, ascendiendo a un máximo de 1.060.967,47 €.

Sin embargo, este daño así evaluado sólo podría ser indemnizado para el caso de que se tratara de un daño antijurídico, que la Corporación no tuviera la obligación de soportar, condición que en este caso no se considera justificada ni acreditada en esta reclamación de acuerdo con los argumentos señalados anteriormente.

Por todo lo anterior, no concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la administración, singularmente, que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño causado, así como el nexo causal entre la aplicación de la Ley y el daño alegado.

SEXTO.- Con fecha 29/03/2023, por parte del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, se emite Dictamen nº 69/2023, favorable a la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.



En virtud de lo expuesto, vistos los preceptos legales citados y demás disposiciones concordantes de pertinente aplicación, de conformidad con artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 32.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y de acuerdo con el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, elevo la presente **PROPUESTA** a ese Consejo de Gobierno a fin de que, si lo estima conveniente, adopte el siguiente:

ACUERDO

DESESTIMAR la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. _____, en nombre y representación de CORPORACION AGROALIMENTARIA DEL MEDITERRANEO S.L., con CIF n _____, al considerar que no concurren los requisitos necesarios para el reconocimiento del derecho a indemnización, por no haberse acreditado relación de causalidad entre los daños alegados, que no pueden considerarse antijurídicos, y la entrada en vigor de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, de acuerdo con las razones expresadas en los fundamentos de derecho precedentes.

EL CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, MAR MENOR, UNIVERSIDADES E INVESTIGACION

(documento firmado electrónicamente al margen)

Juan María Vázquez Rojas,



INFORME JURIDICO

PROPUESTA DEL CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, MAR MENOR, UNIVERSIDADES E INVESTIGACION AL CONSEJO DE GOBIERNO, RELATIVA A LA RECLAMACION DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL PRESENTADA POR CORPORACION AGROALIMENTARIA DEL MEDITERRANEO S.L., A CONSECUENCIA DE LAS LESIONES SUFRIDAS POR LA APLICACIÓN DE LA LEY 3/2020, DE 27 DE JULIO, DE RECUPERACIÓN Y PROTECCIÓN DEL MAR MENOR.

Vista el escrito presentado por

, en nombre y representación de **CORPORACION AGROALIMENTARIA DEL MEDITERRANEO S.L.**, con CIF nº , por el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial, frente a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias, así como la documentación obrante en el expediente y considerando los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La referida reclamación es presentada con fecha 29/07/2021 por D. , en nombre y representación de **CORPORACION AGROALIMENTARIA DEL MEDITERRANEO S.L.**, solicitando responsabilidad patrimonial de esta Consejería a consecuencia de las lesiones sufridas en la explotación agraria de su propiedad por la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, especificando en su escrito las lesiones producidas, la relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público y la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial.

En el escrito de reclamación se expone lo siguiente: “1. En fecha 1 de agosto de 2020, fue publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (la “Ley 3/2020”). Siendo su fecha de entrada en vigor el 2 de agosto de 2020 (vid. disposición final novena de la Ley 3/2020).

2. La citada Ley impone severas limitaciones (en forma de obligaciones y prohibiciones) a la actividad agrícola y, particularmente, en las zonas que se encuentren a menos de 1.500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor.

Entre dichas restricciones, cabe destacar:

(i) Para las superficies cultivadas en la franja de entre los 500-1.500 metros, se impone la obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca a la creación de espacios forestales o a las actuaciones previstas en los epígrafes a, b, g y h del artículo 37.2 de la Ley 3/2020 –esto es, estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación, filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes, charcas y humedales o biorreactores- (vid. artículo 29.3 de Ley 3/2020).

(ii) Prohibición del uso de fertilizantes químicos, estiércoles no compostados o abono verde, así como la prohibición del uso de fertilización superior a 170 kg/N/ha/año (vid. artículo 29.2 y 29.4 de la Ley 3/2020).

(iii) Obligación de contratar los servicios de técnico especializado en fertilización ecológica (vid. artículo 29 de la Ley 3/2020).

3. Dichas limitaciones, que afectan a la explotación agrícola titularidad de la Corporación, hacen excesivamente gravoso el desarrollo de la actividad que venía realizándose por la Corporación.

4. En el momento de publicación de la Ley 3/2020, la Corporación era titular de una finca agrícola de 445 ha, gran parte de la cual se encuentra por debajo de la franja de 1.500 metros de la ribera interior del Mar Menor, y de ésta anterior, una porción dentro de la de 500 metros.

5. La obligaciones y prohibiciones que impone la citada Ley 3/2020 en lo relativo al ejercicio de la actividad de agricultura que ha venido desarrollando la Corporación, le han provocado unos daños por importe de **catorce millones ocho mil ciento veinte euros y dieciséis céntimos** (14.008.120,16 €). Cuantificación que consta acreditada en el Informe Pericial intitulado “Informe de valoración de pérdidas patrimoniales en una explotación agrícola a consecuencia de la Ley 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor”, emitido por los Ingenieros agrónomos

(el “Informe Pericial”), que se adjunta como **documento número 2**”.



La reclamación se fundamenta en la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, argumentando en cuanto a la antijuridicidad del daño sufrido a la Corporación que, si bien la Ley 3/2020 ha sido declarada constitucional, los efectos desplegados por la misma le producen un daño que no tiene la obligación de soportar. Asimismo, alega vulneración de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica así como de proporcionalidad, considerando que fue en el 2017, con el informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor, elaborado por el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, al que alude la Exposición de Motivos de la Ley 3/2020, *“cuando se conocieron los impactos y los daños causados en el Mar Menor. Debíó de ser entonces cuando se hubiera debido adoptar un plan integral y progresivo, que permitiera a los agentes conocer cuál iba a ser el devenir de los acontecimientos, sin generar las legítimas expectativas a las que venimos haciendo referencia. Lo que no resulta admisible desde la óptica de la seguridad jurídica es modificar cada año la regulación aplicable, imponiendo nuevas obligaciones, prohibiciones y límites, hasta ahogar al sector de la agricultura, colocándolo en una situación de incertidumbre inasumible”*.

Considera el reclamante que existe relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño sufrido, por cuanto la Corporación no habría sufrido daño alguno si no se hubiera aprobado la Ley 3/2020, y los daños que ahora se reclaman son causa directa de las obligaciones y prohibiciones impuestas en la Ley 3/2020, en concreto las limitaciones impuestas en el artículo 29 que le impiden seguir desarrollando su actividad.

Considera que el daño sufrido ha sido debidamente acreditado mediante el Informe pericial que aporta, siendo un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente, ascendiendo a un total reclamado de 14.008.120,16 euros.

Al escrito de la reclamación, acompaña la escritura de poder, las distintas escrituras de compra de la finca, así como el Informe pericial señalado de

28/07/2021, *“Informe de valoración de pérdidas patrimoniales en una explotación agrícola a consecuencia de la Ley 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor”*, emitido por los Ingenieros agrónomos

SEGUNDO.- Con fecha 23/02/2022 el Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, resuelve admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial por acto legislativo, declarando iniciado el procedimiento y designando instructor del expediente, siendo comunicado al interesado dicha admisión mediante Oficio del instructor de esa misma fecha.

TERCERO.- Con fecha 23/02/2022, se solicita informe preceptivo sobre la reclamación presentada a la Dirección General de Agua, de conformidad con el artículo 81.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

CUARTO.- Con fecha 1/03/2022, se emite informe jurídico emitido por Técnico Consultor, acerca de la reclamación presentada, en el que se concluye que *“el deber jurídico que se le impone al reclamante conforme a la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, materializado en una serie de limitaciones y restricciones de su actividad económica, ha de ser soportado por la entidad reclamante, por estar fundamentado en una causa de justificación que legitima el acto legislativo, además de no verse afectada la confianza legítima, tener un carácter general y resultar conforme al principio de justo equilibrio, razonabilidad y adecuarse a la finalidad perseguida por la Ley, por lo que la pretensión de la indemnización de la entidad reclamante ha de ser desestimada”*.

QUINTO.- Teniendo en cuenta el Informe pericial aportado por el reclamante, realizando una valoración económica de los perjuicios económicos y patrimoniales derivados de la aplicación de la Ley 3/2020, con fecha 7/03/2022, es solicitado al mismo centro directivo nuevo informe técnico sobre la valoración del daño causado en las parcelas de la entidad reclamante. Dicho



informe es emitido con fecha 14/03/2022 por parte del Investigador Coordinador del equipo de bioeconomía del IMIDA.

Dicho informe tiene por objeto la justificación metodológica y el cálculo de una valoración alternativa en respuesta a la valoración original presentada por el reclamante, concluyendo, como resumen de su valoración:

“1º.- En atención al informe aportado por la reclamante, se observan determinadas prácticas agrarias en relación a la fertilización nitrogenada, que estaban expresamente prohibidas en zonas vulnerables, por lo que parece que eran incumplidas.

2º.- Existen modelos y prácticas de producción alternativa con menor impacto y menor coste unitario, producción diferenciada, y por tanto, con mayor renta, especialmente en el entorno de una laguna como el Mar Menor, por lo que el caso de ser necesaria una valoración alternativa, el valor calculado en este informe, respecto al asunto que nos ocupa, ascendería a 1.060.967,47 €, cifra muy alejada de la valoración presentada por Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo, S.L.

3º.- El sistema productivo intensivista descrito muestra una actividad agraria en el entorno más cercano del Mar Menor generadora de impactos ambientales que deberían ser valorados por los organismos públicos competentes en materia de medio ambiente a nivel regional”.

SEXTO.- A la vista de la 3ª conclusión puesta de manifiesto en el Informe de valoración alternativa señalado en el apartado anterior, se considera necesario para la instrucción del procedimiento, la valoración del impacto ambiental causado en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, en caso de incumplimiento de las medidas de ordenación y gestión agrícola previstas en el Capítulo V de la Ley, así como del impacto ambiental causado en los espacios protegidos del Mar Menor y su entorno, solicitándose con fecha 15/03/2022, los informes técnicos correspondientes a la Dirección General del Mar Menor y Dirección General del Medio Natural.

Asimismo con fecha 1/04/2022, se solicita a la Dirección General del Agua, informe complementario al emitido con fecha 1 de marzo de 2022, sobre los procedimientos sancionadores incoados al reclamante por incumplimiento de las medidas de ordenación agrícola establecidas en la Ley, con indicación de su estado de tramitación, así como sobre los procedimientos de restitución de cultivos por regadío ilegal iniciados contra la mercantil y su estado de ejecución, todo ello en relación a los “presuntos perjuicios económicos” alegados por el interesado en su reclamación.

SEPTIMO.- Con fecha 22/04/2022 se emite Informe por Técnico Consultor de la Dirección General del Agua, sobre los expedientes sancionadores y de restitución de cultivos por regadío ilegal incoados a la entidad reclamante. Del resultado de dicho informe resulta un total de 5 expedientes sancionadores por incumplimiento de obligaciones de la Ley 3/2020, tres de ellos resueltos (SAEA20190020, 20200053, 20210001) y dos en tramitación (20210012 y 20210020), y un expediente de restitución de cultivos (REC20210071) también en tramitación.

OCTAVO.- Con fecha 26/04/2022, se emite Informe técnico por parte de la Inspectora Ambiental de la Dirección General del Mar Menor, en el que entre otras conclusiones, establece:

“- Se estima que la Ley 3/2020 no establece restricciones o limitaciones que vayan más allá de las que se consideraron oportunas para alcanzar los objetivos específicos de la Directiva Nitratos y el cumplimiento del real decreto que la transpone, de carácter obligatorio, por parte de la CARM. Al contrario, sirvió a modo de “puente de emergencia y necesidad” al incorporar en sus capítulos precisamente esas medidas adicionales y/o acciones reforzadas que se consideraron necesarias y oportunas, hasta que el nuevo Programa de actuación que las incluyera fuera aprobado, que, como indica su artículo 48, deberán ser contenidas en el mismo.

...

- En todo caso, la valoración del posible impacto ambiental generado por la explotación agrícola de referencia estará contenida en el expediente que el



titular de dicha explotación incoara para poder llevar a cabo dicha actividad agrícola en el órgano sustantivo a efectos de evaluación ambiental correspondiente, a tenor de la Ley 21/2013.

...

- Por último, añadir que la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada, en su Artículo 12. Deberes de los titulares de instalaciones y actividades y letra c), indica que los titulares de las instalaciones y actividades sujetas a autorización ambiental autonómica o a licencia de actividad deberán “Costear los gastos originados por el cumplimiento de las condiciones establecidas en las autorizaciones ambientales autonómicas o en la licencia de actividad, y de las obligaciones de prevención y control de la contaminación que le correspondan de acuerdo con las normas ambientales aplicables”.

NOVENO.- Con fecha 15/04/2022, se concede al interesado trámite de audiencia, adjuntando la documentación obrante en el expediente.

DECIMO.- Con fecha 9/05/2022, mediante comunicación interior de la Dirección General del Medio Natural, se expone, en contestación al informe solicitado, que la reclamación no requiere de informe ambiental de la Dirección General de Medio Natural, en virtud de sus competencias atribuidas, dado que *“no es un expediente estrictamente ambiental sobre la tramitación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, sino sobre las consecuencias económicas de su aplicación (en concepto de daños económicos y lucro cesante). En este sentido, es claro que la Ley del Mar Menor establece limitaciones a diversas actividades económicas, y que las empresas, en este caso agrícolas, deben asumir determinados costes y sacrificios”*, concluyendo que debería requerirse informe a la dirección general con competencias en materia de valoración de fincas o, en su caso, del Instituto del Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Medioambiental.

UNDECIMO.- Con fecha 26/05/2022, se presenta escrito de alegaciones por parte del interesado, en el que reitera los argumentos expuestos en su reclamación, insistiendo en la concurrencia de los tres requisitos que se exigen para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial planteada: daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente, nexo causal entre el daño sufrido y un acto legislativo de naturaleza no expropiatoria, y la antijuridicidad del daño causado.

DUODECIMO.- Con fecha 19/07/2022 se emite nuevo informe jurídico por parte de Técnico consultor, en el que reitera los argumentos y conclusión manifestada en su informe anterior de 1/03/2022.

DECIMOTERCERO.- Por parte del IMIDA se emite con fecha 29/07/2022, *“Informe de respuesta a las alegaciones reflejadas en los documentos: Informe modificado y Anexo sobre valoración alternativa realizada por el IMIDA acerca de pérdidas patrimoniales en una explotación agrícola a consecuencia de la Ley 3/2020”*.

Este informe modificado y Anexo sobre valoración alternativa, son remitidos al IMIDA para su valoración e informe, en el marco del procedimiento abreviado nº 46/2022, ante el TSJ de la Región de Murcia, formando parte ambos documentos, de la demanda formulada por la Corporación en fecha 10/06/2022, contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños económicos derivados de la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio. De ahí que el informe citado de 29/07/2022 del IMIDA se incorpore al presente expediente administrativo de reclamación de responsabilidad patrimonial por cuanto en las alegaciones presentadas por el reclamante en vía administrativa se contraargumenta (en la alegación segunda: “Cuantificación del daño”, la valoración alternativa realizada por el IMIDA en fecha 14/03/2022, sobre la que de nuevo se pronuncia este organismo el 29/07/2022, confirmando y considerando pertinente la valoración inicial.



DECIMOCUARTO.- Con fecha 2/09/2022, tras haberse recabado nuevos informes con posterioridad al Oficio de audiencia realizado con fecha 27/04/2022, se procede a la práctica de nuevo trámite de audiencia remitiendo al interesado los últimos informes.

DECIMOQUINTO.- Con fecha 14/09/2022 es remitido por parte del Dirección General del Agua, un último Informe técnico acerca de la valoración del daño en la reclamación, en cuanto órgano competente en materia de control, prevención, y seguimiento de la contaminación en las zonas vulnerables por nitratos de origen agrario.

En este informe se insiste, respecto a la primera de las medidas impuestas causante del daño alegado, destinar parte de la superficie a retención de nutrientes (artículo 29.3 y 37 de la Ley 3/2020), que se trata de actuaciones medioambientales necesarias para el control, prevención y seguimiento de la zona vulnerable donde se ubica la explotación, sin que procede aplicar ninguna compensación económica por ello, por cuanto es una medida de prevención de la contaminación difusa, que deriva de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, así como del recientemente publicado Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, en el que se incide en la necesidad de establecer medidas de lucha contra la contaminación difusa, entendida ésta como la contaminación que se produce en un medio acuático sin tener una origen determinado.

En cuanto a la valoración de los daños causado por la prohibición de uso de fertilizantes químicos, abonos no compostados y abono en verde en la zona comprendida entre los 500 y los 1500 metros, de acuerdo con el informe citado, los fines de la Ley 3/2020, definidos en su artículo 3 solamente se pueden conseguir aplicando medidas agronómicas de control del sistema productivo que controle la fertilización de los cultivos con la aplicación de abonado mineral

y orgánico, tanto en cantidad como en tipo de abonado. Y remarca que “*El riesgo de contaminación es mayor en zonas más próximas al dominio público marítimo-terrestre, como es el caso de la franja de 1.500 m próxima, por lo que para conseguir los fines que pretende la ley solamente es posible adoptando las medidas contempladas en el artículo 29, entre otras medidas, por lo que entendemos que no procede la valoración de esa posible pérdida de renta, ya que la situación de la explotación en zona vulnerable y su proximidad al Mar Menor, dentro de la franja de 1.500 m. implica la adopción de medidas agronómicas de prevención de control de la contaminación difusa por la situación de la explotación como se ha comentado, no impidiéndose la actividad agrícola en esa explotación, solamente implica una reorientación de la producción agrícola utilizando fertilizantes que implican menor riesgo de contaminación del acuífero Cuaternario, ...”.*

Finalmente, en cuanto a la valoración del daño causado por la necesidad de contratar los servicios de un técnico especializado en fertilización ecológica, se insiste en el informe que, para que una explotación agraria sea viable “*no sólo económicamente sino también medioambientalmente, debe de contar con ingenieros agrónomo o ingeniero técnico agrícola que se encargue de todas éstas cuestiones, de no haber contado con éste tipo de profesional antes puede dar a entender que todas éstas labores se han realizado sin asesoramiento ni criterio técnico, por lo que coincidimos con el informe del IMIIDA en que no procede valorar una necesidad que no existe*”.

DECIMOSEXTO.- El citado Informe es remitido a la entidad reclamante, con fecha 15/09/2022, procediendo a la práctica de un nuevo trámite de audiencia, siendo presentadas nuevas alegaciones a los informes remitidos en fechas 15/09/2022 y 23/09/2022, en las que se reitera en sus argumentos, insistiendo en la existencia de un daño real y efectivo, de nexo causal entre éste y la Ley 3/2020, así como la antijuridicidad del daño, respecto a cuya valoración económica vuelve a ratificarse. Según el reclamante no resulta controvertido el fin legítimo perseguido por la norma, pero sin que ello determine que no deban ser objeto de resarcimiento los daños producidos a la



Corporación como consecuencias de las medidas adoptadas, que no respetan el contenido esencial del derecho de propiedad.

DECIMOSEPTIMO.- Formulada propuesta de resolución por el instructor, y de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, con fecha 27/09/2022 fue remitida la citada propuesta junto con el expediente administrativo al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, a fin de recabar su informe preceptivo, que es emitido con fecha 29/03/2023 (Dictamen nº 69/2023).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El **régimen jurídico** de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se encuentra previsto en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67,81, 91 y 92 de dicha ley.

En el presente caso, la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada es exigida por los daños ocasionados por la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, responsabilidad patrimonial del Estado legislador, que se encuentra prevista en el artículo 32, apartados 3 a 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

SEGUNDO.- El **órgano competente** para la resolución de la reclamación efectuada es el Consejo de Gobierno, de conformidad con artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con el artículo 32.3 de la LRJSP y de acuerdo con lo señalado por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su Dictamen de 19 de diciembre de 2019 (Consideración Tercera II).

TERCERO.- La reclamación formulada se ha presentado dentro del **plazo** del año previsto en el artículo 67.1 de la LPAC, teniendo en cuenta que según este artículo, el derecho a reclamar prescribe “*al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo*”, y la Ley 3/2020, de 27 de julio, entra en vigor con carácter general, sin perjuicio de lo establecido en sus disposiciones transitorias, el día siguiente al de su publicación en el BORM (1/08/2020), por lo que la reclamación presentada en fecha 29/07/2021, se encuentra interpuesta en plazo.

CUARTO.- El interesado ostenta **legitimación** activa para formular la reclamación, por cuanto los daños cuya indemnización se solicita afectan a la finca de su propiedad, que resulta acreditada con las escrituras aportadas.

En cuanto a la legitimación pasiva, el carácter de estado legislador corresponde a esta Comunidad Autónoma, por cuanto la Ley 3/2020, de 27 de julio, es una norma de carácter legal aprobada por el Presidente de la Comunidad Autónoma, como autora del acto legislativo del que deriva el daño.

QUINTO.- La responsabilidad de las Administraciones Públicas tiene su base no sólo en el principio genérico de la tutela efectiva, que en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos reconoce el artículo 24 de la Constitución Española, sino también, de modo específico, en el artículo 106.2 de la misma, al disponer que “*los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP en su apartado 1, determina el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. Y en su



apartado 2 establece que: *“en todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”*.

De acuerdo con el apartado 3: *“Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen”*.

En consecuencia, este derecho no implica que la Administración tenga el deber de responder, automáticamente, por todo daño que puedan sufrir los particulares como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial deben darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren al menos los siguientes requisitos:

- a) Que exista un hecho imputable a la Administración a la que se exija la responsabilidad.
- b) Que ese hecho haya causado un daño o perjuicio real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- c) Que reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño (daño antijurídico).
- d) Que exista una relación causa-efecto entre hecho y perjuicio (relación de causalidad).

e) Ausencia de fuerza mayor u otra causa de exclusión de responsabilidad.

En el caso que nos ocupa procede examinar si los daños alegados por el reclamante son consecuencia directa de la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, sin tener el deber jurídico de soportarlo, o si por el contrario concurren otras circunstancias ajenas a dicha actividad, que han producido el resultado que ha originado la presente reclamación patrimonial a esta Administración, por ser estado legislador, ya que los demás requisitos señalados se cumplen.

En relación a la **antijuridicidad del daño** sufrido, el reclamante se fundamenta en el sacrificio singular que recae sobre los agricultores y, particularmente, sobre aquellos cuyas fincas se encuentran sitas en la franja de los 1.500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor, suponiendo una quiebra del principio de igualdad. Expone el interesado que, sin perjuicio de que el deterioro del Mar Menor ha sido ocasionado por distintos factores, su obligación de recuperación recae sobre el sector agrícola únicamente, imponiéndole gravosísimas limitaciones y restricciones a su ejercicio.

Según el reclamante, la Ley no introduce, medidas de alcance general o colectivo, si no de carácter limitado a sectores específicos, considerando, tras analizar las medidas adoptadas en cada sector, que, contrariamente a lo manifestado por el Informe jurídico obrante en el expediente, las medidas contempladas en la Ley para los sectores no agrícolas, o bien no tienen ninguna afectación sobre los aprovechamientos o actividades existentes o bien generan un impacto inexistente, a diferencia de las medidas para la agricultura, en concreto, para la actividad agrícola en la franja de 1.500 metros desde la ribera interior, con sustanciales restricciones y limitaciones (artículo 29) que el interesado engloba en las siguientes:

. “Obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca a la creación de espacios forestales o a las actuaciones previstas en los epígrafes a, b, g y h del artículo 37.2 de la Ley 3/2020 –esto es, estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación, filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes, charcas y humedales o biorreactores.



. *Prohibición del uso de fertilizantes químicos, estiércoles no compostados o abono verde, así como la prohibición del uso de fertilización superior a 170 kg/N/ha/año.*

. *Obligación de contratar los servicios de técnico especializado en fertilización ecológica”.*

Al respecto, en relación al deber jurídico de soportar el daño, procede traer a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2008:

“Existe ese deber jurídico de soportar el daño cuando la medida de la Administración constituye un carga de carácter general que todos los administrados incluidos en el ámbito de dicha medida están obligados a cumplir sin derecho a indemnización”.

Más concretamente, la sentencia de 27 de junio de 1997 establece que: *"ese deber de soportar el daño o el perjuicio sufrido se da en los supuestos en que la Ley y el grupo normativo de ella derivado justifican dichos detrimentos de un modo expreso o implícito. Así, del examen de las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de abril, 19 de mayo y 19 de diciembre 1989, entre otras, se infiere que el criterio esencial para determinar la antijuridicidad del daño o perjuicio causado a un particular por la aplicación de un precepto legal o normativo debe ser el de si concurre o no el deber jurídico de soportar el daño, ya que las restricciones o limitaciones impuestas por una norma, precisamente por el carácter de generalidad de la misma, deben ser soportadas, en principio, por cada uno de los individuos que integran el grupo de afectados, en aras del interés público. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en sentencias núms. 37/1987, de 26 marzo, 65/1987, de 21 mayo, 127/1987, de 16 julio, 170/1989, de 19 octubre, tiene declarado, que no hay antijuridicidad ni, por tanto, derecho a indemnización cuando, en el ejercicio de las facultades innovatorias del ordenamiento jurídico o de las potestades autoorganizatorias de los servicios públicos, se realiza una modificación en la regulación o configuración de un régimen jurídico anterior o se reestructuran sus sistemas de gestión."*

Teniendo en cuenta jurisprudencia citada, no se considera que en el presente caso, el daño alegado por parte del reclamante sea antijurídico, en el sentido de no tener el deber jurídico de soportarlo, ya que las medidas

establecidas en la Ley 3/2020, responden a la necesidad última de protección medioambiental, sin que vayan referidas de forma exclusiva a regular los usos del suelo y la materia de agricultura, sino que se trata de una regulación con un alcance “*verdaderamente integral y no sectorial*”, como se pone de manifiesto en distintos apartados de la exposición de Motivos de la Ley, carácter integral que precisamente la distingue de las dos leyes regionales que la han precedido, de aplicación territorial al Mar Menor (Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor y la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor). Se trata de una regulación en la que se establecen medidas urgentes y extraordinarias orientadas a que el Mar Menor, recupere y mantenga un buen estado ambiental, y que se inserta, dentro de la obligación que tienen todos los poderes públicos de defender y restaurar el medio ambiente, impuesta por el artículo 45 de la Constitución.

Por ello, y en contra de lo manifestado por el reclamante, se establecen limitaciones y restricciones para todos los ámbitos que pueden afectar al Mar Menor, aun cuando puedan afectar desigualmente a determinados sectores, en función de su mayor afección justificada al Mar Menor, pero sin que ello suponga un sacrificio singular de los derechos del reclamante que no está obligado a soportar, cuando además es una regulación que responde al ámbito de libertad de configuración normativa que corresponde al legislador.

De esta forma, se instauran medidas en materia de ordenación urbanística (Sección 2ª del Capítulo III), de control de vertidos (Sección 2ª del Capítulo IV), para la actividad pesquera (Sección 2ª del Capítulo VI), para puertos deportivos y navegación (Sección 2ª del Capítulo VII) o turismo (Capítulo VII).

Según el reclamante, las medidas contempladas en la Ley para sectores no agrícolas no tienen un impacto trascendente. Sin embargo, en contra de lo expuesto, se considera que hay medidas previstas en la Ley con impactos económicos más que apreciables en determinadas actividades, como en



materia de urbanismo o ganadería, y que en cualquier caso, se encuentran justificadas según los efectos que las mismas tienen sobre el Mar Menor.

Así, en materia de urbanismo (artículo 16) se establece un Área de exclusión temporal para los nuevos desarrollos urbanísticos que no hayan sido aprobados antes de la fecha de entrada en vigor de la ley. También en el artículo 17, al que no se refiere el reclamante, establece importantes medidas en esa materia para los nuevos desarrollos urbanísticos que se pretendan ubicar en las Zonas 1 o 2 pero fuera del Área de exclusión temporal, con impactos económicos importantes. También en materia de ganadería se establecen medidas importantes, entre otras, la prohibición dentro de la zona 1, de la implantación de nuevas instalaciones ganaderas y la ampliación de las existentes, o las obligación de impermeabilización artificial en las instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas, que en contra de lo expuesto por el reclamante, suponen un coste económico apreciable.

Asimismo, ha de citarse en este punto, la pretensión de inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 3/2020, (entre ellos los alegados en la reclamación patrimonial planteada) que establecen obligaciones y prohibiciones en materia de agricultura (Capítulo V), y que fue objeto de desestimación por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia nº 112/2021, de 13 de mayo, determinando que existen suficientes causas de justificación que legitiman estas obligaciones y limitaciones y fundamentan el deber jurídico que han de soportar los afectados. *“Se trata, en primer lugar, de condiciones impuestas para la consecución de un objetivo constitucionalmente legítimo, como es la defensa y restauración del medio ambiente (art. 45 CE). Se aplican, además, sobre una zona cuyo deterioro no solo no ha sido controvertido en el recurso, sino que es incluso compartido por los recurrentes en los informes que adjuntan al escrito de interposición (...) Y son, por último, medidas idóneas en abstracto, o «constitucionalmente adecuadas», para alcanzar el objetivo perseguido: la defensa y restauración del medio ambiente”*.

En cuanto a la vulneración de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica que alega el recurrente para fundamentar la antijuridicidad del daño, manifestando que desde el año 2017, se conoce cuál era la situación sobre el estado ecológico del Mar Menor, debiendo ser en ese momento cuando se adoptara un Plan integral y progresivo, que permitiera conocer a los agentes el devenir de los acontecimientos y no ir modificando cada año la regulación normativa.

Al respecto, ha de señalarse que precisamente a partir de ese momento citado por el reclamante se han ido aprobando normas con una finalidad similar a la de la Ley 3/2020, si bien ésta con un enfoque integral, adoptándose ya entonces medidas restrictivas en el ámbito de la agricultura. Por tanto, no se considera vulnerado el principio de confianza legítima por parte de la administración regional por la promulgación de la Ley 3/2020, por cuanto, con anterioridad, en concreto, en las fechas de adquisición de los terrenos por parte de la entidad reclamante, ya se había empezado a regular restrictivamente esta actividad con medidas muy similares a las adoptadas.

Como puso de manifiesto la sentencia citada anteriormente del TS de 16 de diciembre de 2008 “... la responsabilidad patrimonial por acto legislativo, no puede sustentarse en la invocación del principio de confianza legítima, el cual no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, y cuya virtualidad se viene restringiendo, incluso, en el ámbito del Derecho comunitario al que se acude para determinar su alcance, señalando el propio Tribunal de Justicia que la invocación de dicho principio no puede impedir las nuevas regulaciones hacia el futuro o servir de medio para mantener una determinada situación beneficiosa”.

Así, la Ley 1/2018, de 7 de febrero, que tiene su origen en el Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril, ya establecía la obligación de mantener estructuras vegetales de conservación, se prohibía el laboreo y cultivo a favor de pendiente, se prohibía la aplicación de todo tipo de fertilizantes en la zona de servidumbre de dominio público marítimo terrestre, se había de destinar el 5% de la superficie de cada explotación agraria a sistemas de retención de nutrientes para reducir la contaminación difusa agraria, se exigía la



implementación de un sistema de reducción de nitratos en la desalobración o la prohibición del uso de fertilizantes de solubilidad alta y potencialmente contaminantes, como el nitrato amónico, nitrato de calcio y urea.

Por su parte, el Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, vino a consolidar estas medidas, completándolas y estableciendo un régimen jurídico que es con carácter general asumido en Ley actual.

De este modo, el artículo 27 del Decreto-ley, que es muy similar al artículo homónimo de la Ley 3/2020, que trata de la preferencia de sistemas de cultivo, referidos al secano, a la agricultura sostenible y de precisión; los artículos 28 de ambos textos, que aluden a la prohibición de transformación de terrenos de secano a regadío no amparada por un derecho de aprovechamiento de aguas obtenido con anterioridad a la publicación de la ley; la limitación de la actividad agrícola en terrenos próximos al dominio público marítimo-terrestres (artículo 29 de ambas leyes), en el que si bien el actual precepto es mucho más completo, en la anterior normativa también se prohibía la aplicación de cualquier tipo de fertilizantes, estiércoles o abonado en verde; la necesidad de contar con un derecho de aprovechamiento de aguas (artículo 31 de ambas leyes); la obligación de implantación de estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación (artículo 36 de ambas leyes); la determinación de la superficie que es obligatorio destinar a la retención de nutrientes (artículo 37 de ambas leyes); medidas para la prevención de la erosión y conservación del suelo (artículo 38 de ambas leyes); la limitación de ciclos de cultivos (artículo 39 de ambas leyes); las limitaciones en el uso de fertilizantes minerales (artículo 40 de ambas leyes); la limitación del uso de materiales orgánicos para fertilización (artículo 42 de ambas leyes); la aplicación obligatoria del programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario (artículo 48 de ambas leyes).

De esta manera, no puede entenderse que las medidas establecidas en la Ley para las explotaciones agrarias sean desconocidas para el reclamante, ya que en el año 2018 se aprobó la primera normativa restrictiva de la actividad agraria, que se perfecciona y completa en el año 2019 que, con pequeños matices, es asumida en su totalidad por la actual ley, sin que el reclamante hubiera considerado conveniente presentar una reclamación de responsabilidad patrimonial respecto de aquella legislación.

Tal y como pone de manifiesto el Consejo Jurídico en su Dictamen nº 69/2023: *“...no podemos hablar en el presente caso de una actuación sorpresiva por parte de la Administración regional con la publicación de la Ley 3/2020 que no se encuentre amparada en actuaciones inmediatamente anteriores a dicha publicación, que pudieran hacer mantener en el recurrente la creencia de que la situación anterior a la entrada en vigor de la Ley 3/2000 podría perpetuarse en el tiempo, puesto que, como hemos venido analizando, y prescindiendo de antecedentes previos, ya desde la Ley 1/2018 se imponían limitaciones y restricciones a la agricultura similares, de forma que cuando entra en vigor la Ley 3/2020, esas medidas (salvo las relativas a la zona 3, y sólo en cuanto a las inversiones) ya estaban en vigor, por lo que no puede hablarse de una quiebra del principio de confianza legítima y de seguridad jurídica en el presente caso.*

El legislador autonómico, tanto con la Ley 1/2018 como con la posterior Ley 3/2020, regula en detalle limitaciones y condiciones para la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, derivadas de normas estatales y de la Unión Europea que afectaban a la Laguna Salada, como es el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que traspone la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre. Son previos también el Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, en vigor el 28 de diciembre, y el Decreto n.º 259/2019, de 10 de octubre, aprobando la declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia.

En consecuencia, ya existía el antecedente jurídico que declaraba al Mar Menor como “masa de agua afectada o en riesgo” ambiental por contaminación derivada, entre otras causas, por las explotaciones agrícolas; en tal situación jurídica, no es



posible imputar el daño que se alega de contrario a la Ley 3/2020, de 27 de julio, ni reclamarlo al Consejo de Gobierno.

No existe la conexión necesaria de esta Ley con los daños que se alegan, porque de haberlos, derivarían en todo caso de precedentes disposiciones normativas que no son aducidas de contrario, además de que esas mismas normas proceden no sólo del legislador regional y su Administración, sino también del Estado legislador.

En conclusión, atendiendo al principio de buena fe y confianza legítima resulta que los daños alegados no se causan por la Ley 3/2020, sino que son debidos a la propia decisión empresarial de adquisición y cultivo de los terrenos, en ningún caso realizados bajo el amparo de dichos principios, en el bien entendido que pudiere aquel negocio haber tenido origen en decisiones o actuaciones de la Administración regional en el entorno del Mar Menor que hubieren favorecido aquél.

Los terrenos en [REDACTED] (en los que se ubica la finca de la reclamante) siempre han estado en un entorno geográfico con figuras jurídicas de protección ambiental muy exigentes como son el LIC y ZEPA Mar Menor, en todo caso, sujetos a limitaciones y evaluaciones de impacto ambiental y de repercusiones derivados de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental estratégica y la Ley de protección ambiental integrada de la región 4/2009, de 14 de mayo. En cualquier caso, también le resulta de aplicación a estas fincas el derecho europeo de protección de la biodiversidad traspuesto al derecho interno.

En esos mismos terrenos, había de cumplirse el Código de Buenas Prácticas Agrarias en la Región de Murcia, y sus determinaciones reglamentarias de obligado cumplimiento a todos los agricultores, en especial, con las singularidades del entorno del Mar Menor. Esos terrenos, fueron adquiridos por Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo SL, en el año 2017 y 2018, con las consabidas circunstancias ambientales que les afectaban por estar en zona vulnerable y de especial protección del entorno del Mar Menor, y, aun así, decidieron realizar el negocio jurídico de compraventa y traslación.

Los perjuicios y daños que se reclaman de contrario deben ser soportados por Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo SL, en cuanto las figuras jurídicas de

protección ambiental del Mar Menor y su entorno existían cuando la Sociedad adquirió los terrenos en [REDACTED] y conocía las limitaciones ambientales de todo el marco normativo que era de aplicación en la zona, y en tal sentido, pudo atisbar que la regulación y control de la contaminación del Mar Menor por efecto de las explotaciones agrarias cercanas, llevaría a una fecha de caducidad de estas.

La Corporación reclamante, en ningún caso tiene un derecho adquirido legítimo a una determinada materialización de explotación agrícola ni a una rentabilidad fija, ni mucho menos, a tiempo indefinido; ello porque, añadida a la afección ambiental a la que está sujeto el entorno del Mar Menor, también existe una función social que ha de cumplir la propiedad, como es la sostenibilidad ambiental del Mar Menor con reducción de contaminación por nitratos, interés general este prevalente sobre el particular de una explotación agrícola de características intensivas y alejada de la agricultura ecológica que es el presente y futuro en la zona. No concurre al caso de esta reclamación, buena fe ni confianza legítima ni se han quebrantado por el legislador; no se han introducido cambios normativos que no fueran razonablemente previsibles porque era obligado revisar el programa de actuación, e incrementar las medidas si no se estaban obteniendo los resultados esperados por la propia Directiva y su trasposición por el Estado Español; la decisión del legislador autonómico debió entrar en las previsiones de la reclamante, porque “la zona deteriorada” no se estaba recuperando y había manifestaciones públicas ciudadanas presionando a los gobiernos estatal y autonómico para una rápida solución del problema de la contaminación de la Laguna Salada”.

Tampoco puede compartirse el argumento que manifiesta el reclamante referido a que las medidas previstas en la Ley no son proporcionales ni respetan el contenido del derecho de propiedad al no preverse periodo transitorio alguno de adaptación, ya que, en contra de lo manifestado, en todas las normas citadas se regulan distintos regímenes de transitoriedad para su adaptación.

Además, la necesidad de evitar el riesgo de contaminación del Mar Menor y de minimizar al máximo la llegada de nutrientes de origen agrícola, se encuentra reflejada en la última modificación de la Ley 3/2020, llevada a cabo mediante el Decreto-Ley 5/2021, de 27 de agosto, en el que, justificado en la



situación de gravedad que sufre el Mar Menor, se amplía aún más el marco de restricciones y/o prohibiciones. Y en concreto, respecto a la fertilización nitrogenada, ésta queda limitada en la forma regulada en su disposición adicional tercera, durante dos años o hasta que se habiliten infraestructuras para el encauzamiento de escorrentías, en toda la zona 1, y no sólo en las áreas situadas a menos de 1.500 metros del mar menor (para las que el artículo 29.4 de la Ley 3/2020, ya recoge la misma limitación).

En relación al principio de proporcionalidad alegado, entendiendo el reclamante que aunque se asuma la protección del medio ambiente como fin legítimo para la adopción normativa de restricciones, no puede afirmarse que la Ley respecta el justo equilibrio que exige el Convenio Europeo de Derechos Humanos para la injerencia legislativa en el ejercicio del derecho de propiedad.

Sobre este asunto se ha pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional en la sentencia citada anteriormente nº 112/2021, y a la que nos remitimos, estableciendo que: *“ni en la delimitación de la función social de la propiedad (art. 33.2), ni en la regulación del ejercicio de actividades económicas (art. 38), el legislador está sujeto ex Constitutione al test de proporcionalidad que invocan los recurrentes, sino a un canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respeto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE)”*.

...

De acuerdo con la jurisprudencia de este tribunal, el contenido esencial del derecho de propiedad «no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes» (STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la propiedad agraria, precisamente, FJ 2). Ello implica que «la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario» no desnaturaliza el derecho de propiedad, y que «debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de

restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario» vulneren el contenido esencial de la propiedad, teniendo en cuenta además que «la incorporación de tales exigencias [destinadas a satisfacer necesidades colectivas] a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución» (ibidem), entre otros en su art. 45, expresamente citado en la sentencia y fundamento mencionados, precepto este que ordena a los poderes públicos velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Teniendo en cuenta la citada sentencia, no se considera que el legislador autonómico haya vulnerado dicho principio de proporcionalidad, sino que ha actuado conforme a los principios de equilibrio, razonabilidad y adecuación de las limitaciones establecidas al objetivo perseguido, como es la protección y salvaguarda del Mar Menor.

El carácter necesario de la adopción de las medidas agronómicas reguladas en la Ley, para la consecución de los fines previstos en ella, de prevenir y revertir la contaminación del Mar Menor (artículo 3), cuyo riesgo es mayor en zonas más próximas al dominio público marítimo-terrestre, es puesto de manifiesto en todos los informes técnicos solicitados que obran en el expediente (*“actuaciones medioambientales necesarias para el control, prevención y seguimiento de la zona vulnerable donde se ubica la explotación”*; *“Su cumplimiento es absolutamente necesario para asegurar el mantenimiento de determinadas actividades, como es la agraria”*; *“la ley 3/2020 no establece restricciones o limitaciones que vayan más allá de las que se consideran oportunas para alcanzar los objetivos específicos de la directiva Nitratos y el cumplimiento del real decreto que la transpone, de carácter obligatorio, por parte de la CARM”*), sin que la aplicación de dichas medidas suponga impedir la actividad agrícola en la explotación, sino que lo implica en su caso es una reorientación de la producción agrícola con menor riesgo de contaminación. Además, ha de recordarse en este punto, que la Comisión Europea tiene iniciado un procedimiento de infracción contra el Reino de España por incumplimiento de la citada Directiva de Nitratos (Directiva 91/676/CEE del



consejo), precisamente como consecuencia de los elevados niveles de nitratos existentes en el Mar menor, que no alcanzan a cumplir los objetivos de la Directiva.

A tenor de lo anterior y como conclusión respecto de la antijuridicidad del daño, no se considera que la ley implique un sacrificio singular para los agricultores, por cuanto se prevén medidas restrictivas en otros sectores de actividad, no existe vulneración de confianza legítima, dado que ya en anteriores normas se preveían restricciones en materia de agricultura justificadas por un interés público superior como es la defensa y restauración del medio ambiente en el entorno del Mar Menor, siendo previsible que el legislador en 2020 siguiera la estela de las normas precedentes en aras del interés general, y no se ha infringido el principio de proporcionalidad, puesto que ya en vía constitucional se han considerado estas medidas idóneas y constitucionalmente adecuadas para alcanzar el objetivo último perseguido por la Ley.

En cuanto a la **relación de causalidad** entre el daño causado y las obligaciones y prohibiciones impuestas por la Ley 3/2020, no se niegan los perjuicios económicos que en los derechos patrimoniales de la Corporación puede haber supuesto la aplicación de la Ley, pero ha de insistirse en que éstos no son singulares de aquella, ya que afectan a todo el sector de la agricultura, sin que además se trate de un daño que no esté obligado a soportar.

Además, en contra de lo manifestado por el reclamante en su escrito de alegaciones, ni en el informe jurídico obrante ni en el informe del IMIDA se reconoce explícitamente el nexo causal entre la Ley y el daño alegado, únicamente se reconoce que existe un deber jurídico que se le impone al reclamante conforme a la Ley 3/2020, materializado en una serie de limitaciones y restricciones de su actividad, sin que con ello se esté

reconociendo el nexo causal necesario para concurrir la responsabilidad patrimonial solicitada.

De hecho, en relación a esta causalidad, ésta debe de ser directa, y sin embargo, del informe complementario de la Dirección General del Agua, de 22/04/2022, se deduce que los perjuicios económicos no derivan en su totalidad de la aplicación de la Ley, por cuanto queda constatado en dicho Informe que la entidad reclamante ha estado incurso en procedimientos sancionadores por incumplimiento de las medidas de ordenación agrícola establecidas en la Ley, en algunos casos por falta de implantación de estructuras vegetales de conservación exigidas en el artículo 4 y 37 de la Ley (SAEA 20190020, 20200053, 20210001, 20210012, 20210020), así como en procedimiento de restitución de cultivos por regadío ilegal incumpliendo las previsiones legales (REC20210071).

En cuanto al **daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente**, el reclamante lo considera acreditado con el informe pericial que aporta. En concreto desglosada su valoración, resulta que:

En relación con la obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca a espacios forestales o a las actuaciones previstas de retención de nutrientes en los epígrafes a, b, g y h del artículo 37.2 de la Ley 3/2020 (estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación, filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes, charcas y humedales, o a biorreactores), el daño se cuantifica en un total de 1.434.469,77 €, como pérdida de rentas agrícolas a plazo indefinido.

Sin embargo, en relación a esta obligación, el Informe de valoración alternativa del IMIDA, considera que la pérdida de renta en este apartado sería en su caso, como máximo de 1.060.967,47 €, dado que considera imprescindible realizar rotaciones de cultivo y de parcela para poder considerar las cifras sostenibles en el tiempo. Además en relación a la alegación referida a no ser en ningún caso intensivista su sistema productivo, el informe del IMIDA de 29/08/202, concluye que *“si producir de modo ilimitado en el tiempo dos*



ciclos en el mismo terreno al aire libre con producciones cercanas a 100.000 kg/año, más de 1.750 unidades fertilizantes inorgánicas totales anuales (ejemplo lechuga + melón) aportadas y alrededor de 7.000 m³/ha y año no es un sistema intensivista, no podemos imaginar que es una intensificación para el autor del Anexo. Nos reafirmamos en lo indicado en nuestra valoración inicial.”

En cualquier caso, ha de destacarse que se trata de una medida de implantación necesaria, puesta de manifiesto en el Informe de la Dirección General del Agua, de 14/09/2022, *“evitando que se produzca entradas de nutrientes por posibles arrastres en superficie, a la vez que supone un reservorio de fauna auxiliar que pueden aprovechar los cultivos y ser una medida contrastada de control de la erosión”*.

En cuanto a la prohibición del uso de fertilizantes químicos, abonos no compostados y abono verde en la zona comprendida entre los 500 y los 1.500 metros, la cuantificación económica del daño asciende según el Informe pericial de parte a 12.513.562,64 euros.

Sin embargo, en relación a esta valoración, el IMIDA considera que, en determinadas áreas, como la que nos ocupa, el sistema de producción ecológico es una alternativa menos impactante y viable económicamente, siendo una opción productiva más ventajosa económicamente, pudiendo obtener rentas superiores. Considera por tanto, que existen otros modelos de producción alternativa de menor impacto y menor coste unitario, producción diferenciada y mayor renta. Y en su último informe de 29/08/2022, confirma su valoración inicial referida a que *“en una valoración rústica no procede valorar un sobrecoste de un sistema productivo alternativo, sino tanto costes como ingresos, es decir, renta real o potencia”*.

Finalmente, en relación con la valoración del perjuicio económico causado por la necesidad de contratar los servicios de un técnico especializado

en fertilización ecológica, la cuantificación del reclamante asciende a 60.087,75 euros, calculándose el importe capitalizando a un plazo de ocho 8 años.

Sin embargo, en el informe del IMIDA así como en el informe técnico de la Dirección General del Agua, se considera que no procede la valoración de una necesidad que no existe, ya que un técnico agrícola debe conocer los sistemas y procesos de producción ecológica, más si cabe, en un área tan sensible como la que nos ocupa. Añade el IMIDA en su informe de 29/07/2022 sobre esta valoración que: *“Cualquier graduado y técnico de una explotación profesional debe, por tanto, tener los conocimientos necesarios en este campo. El informe presentado, además de minusvalorar la competencia de los técnicos regionales, señala que el plazo de adaptación a este tipo de agricultura debería ser de 8 años para la adquisición de los conocimientos pertinentes en la materia. Esta cifra es desorbitada pues en este periodo pueden realizarse 2 grados en agronomía o bien, 1 grado y 2 masters”*.

A modo de resumen, en cuanto al daño ocasionado por la Ley y su cuantificación económica, se considera que los informes del IMIDA y de la Dirección General del Agua emitidos desvirtúan la cuantificación económica planteada por el reclamante en cuanto al daño sufrido, entendiéndose que éste sólo se limitaría en su caso al cumplimiento de la obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca a superficie de retención de nutrientes, ascendiendo a un máximo de 1.060.967,47 €.

Sin embargo, este daño así evaluado sólo podría ser indemnizado para el caso de que se tratara de un daño antijurídico, que la Corporación no tuviera la obligación de soportar, condición que en este caso no se considera justificada ni acreditada en esta reclamación de acuerdo con los argumentos señalados anteriormente.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, así como el Dictamen nº 69/2023, de 29 de marzo de 2023, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, favorable a la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no haberse acreditado relación de causalidad entre los daños alegados, que no



pueden considerarse antijurídicos, y la entrada en vigor de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, procede, de conformidad con artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 32.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la elevación de la citada propuesta desestimatoria al Consejo de Gobierno para la adopción del Acuerdo correspondiente.

LA INSTRUCTORA

Sonia V González Serna

Vº Bº

LA JEFA DEL SERVICIO JURÍDICO

Mª Dolores Bermejo López-Matencio



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Señores Consejeros:

Gómez Fayrén, Presidente y
Consejero en funciones.
Gálvez Muñoz, en funciones.
Pérez Alcaraz.
Soro Mateo.

Letrado-Secretario General:
Contreras Ortiz.

Dictamen nº 69/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 28 de marzo de 2023, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 28 de

septiembre de 2022 (COMINTER 261648), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. Simón Conesa Albaladejo, en representación de CORPORACIÓN AGROALIMENTARIA DEL MEDITERRANEO, S.L., por los daños ocasionados en su explotación agraria por la aplicación de la Ley 3-2020, de Recuperación y Protección del Mar Menor (exp. 2022_306), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. – Con fecha 29 de julio de 2021,
, en nombre y representación de Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo, S.L. (la reclamante), presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la, actualmente, Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias por los daños sufridos en la explotación agraria de su propiedad, como consecuencia de la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

En síntesis, expone los siguientes hechos:

Que, en fecha 2 de agosto de 2020, entró en vigor la Ley 3/2020, de 27 de julio, la cual impone severas limitaciones (en forma de obligaciones y prohibiciones) a la actividad agrícola y, particularmente, en las zonas que se



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

encuentren a menos de 1.500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor.

Que, entre dichas restricciones, cabe destacar:

-Para las superficies cultivadas en la franja de entre los 500-1.500 metros, se impone la obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca a la creación de espacios forestales o a las actuaciones previstas en los epígrafes a, b, g y h del artículo 37.2 de la Ley 3/2020 –esto es, estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación, filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes, charcas y humedales o biorreactores-.

-Prohibición del uso de fertilizantes químicos, estiércoles no compostados o abono verde, así como la prohibición del uso de fertilización superior a 170 kg/N/ha/año.

-Obligación de contratar los servicios de técnico especializado en fertilización ecológica.

Dichas limitaciones, que afectan a la explotación agrícola titularidad de la Corporación, hacen excesivamente gravoso el desarrollo de la actividad que venía realizando, lo que le ha provocado unos daños por importe de 14.008.120,16 euros, según informe pericial que acompaña, emitido por los Ingenieros Agrónomos

La reclamación se fundamenta en la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, argumentando en cuanto a la antijuridicidad del daño sufrido a la Corporación que, si bien la Ley 3/2020 ha sido declarada constitucional, los efectos desplegados por la misma le producen un daño que no tiene la obligación de soportar. Asimismo, alega vulneración de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, así como de proporcionalidad, considerando que fue en el 2017, con el informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor, elaborado por el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, al que alude la Exposición de Motivos de la Ley 3/2020, *“cuando se conocieron los impactos y los daños causados en el Mar Menor. Debíó de ser entonces cuando se hubiera debido adoptar un plan integral y progresivo, que permitiera a los agentes conocer*



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

cuál iba a ser el devenir de los acontecimientos, sin generar las legítimas expectativas a las que venimos haciendo referencia. Lo que no resulta admisible desde la óptica de la seguridad jurídica es modificar cada año la regulación aplicable, imponiendo nuevas obligaciones, prohibiciones y límites, hasta ahogar al sector de la agricultura, colocándolo en una situación de incertidumbre inasumible”.

Al escrito de la reclamación, acompaña la escritura de poder, las distintas escrituras de compra de la finca, así como el informe pericial referido.

SEGUNDO. – Mediante resolución, de 23 de febrero de 2022, del Secretario General de la Consejería solicitante del Dictamen (por delegación del Consejero), se acuerda el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial instado, designando instructora de éste.

TERCERO. – Solicitado informe a la Dirección General del Agua, se emite con fecha 1 de marzo de 2022, en el que se indica, en síntesis:

Después de exponer la regulación legal de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, concluye que la reclamación planteada se incluiría en el ámbito de aquellas leyes que no siendo declaradas inconstitucionales, ni vulneradoras de normas europeas, ni sean expropiatorias, causaran, presuntamente, algún tipo de lesión, concluyendo que no se dan los requisitos para que pueda apreciarse dicha responsabilidad.

A saber: no se trata de un acto legislativo de naturaleza expropiatoria y no estamos ante un daño antijurídico porque, en relación con las medidas y restricciones que, en el ámbito de la agricultura, establecen los distintos preceptos de la Ley regional, la Sentencia a del Tribunal Constitucional nº 112/2021, de 13 de mayo, ha desestimado en su totalidad el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma en relación con diversos preceptos de la Ley, y determina expresamente que existen suficientes causas de justificación que legitiman estas obligaciones y limitaciones y fundamentan el deber jurídico que han de soportar los afectados. Así, dice textualmente que “*se trata, en primer lugar, de condiciones impuestas para*



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

la consecución de un objetivo constitucionalmente legítimo, como es la defensa y restauración del medio ambiente (art. 45 CE). Se aplican, además, sobre una zona cuyo deterioro no solo no ha sido controvertido en el recurso, sino que es incluso compartido por los recurrentes en los informes que adjuntan al escrito de interposición (...) Y son, por último, medidas idóneas en abstracto, o «constitucionalmente adecuadas», para alcanzar el objetivo perseguido: la defensa y restauración del medio ambiente». En consecuencia, considera el Más Alto Tribunal, que existen causas legítimas que fundamentan estas restricciones a fin de proteger otros bienes jurídicos que también merecen la tutela del ordenamiento jurídico.

Por lo que respecta a la alegación de que se ha vulnerado la confianza legítima de los ciudadanos en la estabilidad en el ordenamiento, porque ha supuesto la alteración de situaciones cuya pervivencia era legítimamente de esperar por los afectados, ha de tenerse en consideración la importancia social que tienen los cambios de la realidad como factores determinantes de la necesidad de nuevas leyes. Y este cambio se ha mostrado evidente en cuanto a la protección medioambiental del Mar Menor, que se ha convertido en una exigencia colectiva preeminente en la Región de Murcia. De esta manera, no se puede, cuando cambian radicalmente las circunstancias, pedir la “petrificación” del ordenamiento, o, como compensación por el cambio normativo, una indemnización (se cita Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1991).

También podría considerarse antijurídico el daño si afectara a un solo sujeto, no a una generalidad –que no debe ser resarcido-, es decir, que fuera especial. A esto parece referirse la entidad reclamante cuando se queja de que siendo muchos los actores que han provocado la situación de deterioro del Mar Menor, se establecen solo para los agricultores una serie de prohibiciones a la hora de desarrollar su actividad, obligándoles a cambiar su modelo productivo. Sin embargo, la finalidad de protección medioambiental de la Ley 3/2020 no se limita a regular los usos del suelo sino también a recuperar la riqueza biológica y conservar el ecosistema del Mar Menor. Por ello se establecen limitaciones y restricciones para todos los ámbitos que pueden afectar a la laguna. Así, resumidamente, se instauran medidas en materia de ordenación urbanística (Sección 2ª del Capítulo III)



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

de control de vertidos (Sección 2ª del Capítulo IV), para la actividad pesquera (Sección 2ª del Capítulo VI), para puertos deportivos y navegación (Sección 2ª del Capítulo VII) o turismo (Capítulo VII).

De la misma manera, podría considerarse que el daño debería ser resarcido si el perjuicio afectara solo a un sujeto, por ejemplo, a la entidad reclamante. Pero no es este el caso, pues las limitaciones afectan a todas las explotaciones agrícolas que se ubican en el ámbito de aplicación del texto normativo, en mayor o menor medida en atención a su cercanía al Mar Menor.

La entidad reclamante también alega que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad, por lo que el daño ha de ser considerado como antijurídico. Sobre este asunto se ha pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 112/2021, que indica que se trata de un principio que es *“en el ámbito de los derechos fundamentales en el que normalmente y de forma muy particular resulta aplicable. Por el contrario, cuando se trata de acomodar la explotación económica de bienes o empresas a intereses colectivos, este tribunal ha reconocido al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los objetivos y las consecuencias de sus disposiciones...”*.

Sigue diciendo la Sentencia citada que: *“Así pues, ni en la delimitación de la función social de la propiedad (art. 33.2), ni en la regulación del ejercicio de actividades económicas (art. 38), el legislador está sujeto ex Constitutione al test de proporcionalidad que invocan los recurrentes, sino a un canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respeto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE)”*.

Como quiera que el Tribunal Constitucional, como se dijo más arriba, ha desestimado en todos sus términos el recurso de inconstitucionalidad presentado, habrá que considerar que, a su juicio, el legislador autonómico ha actuado conforme a todos estos principios de equilibrio, razonabilidad y adecuación de las limitaciones establecidas al objetivo perseguido, como es la protección y salvaguarda del Mar Menor.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

CUARTO. – Solicitado a la Dirección General del Agua informe técnico de valoración del daño causado, se emite, con fecha 14 de marzo de 2022, informe por el Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Medioambiental (IMIDA), en cuyas conclusiones se indica:

“1º.- En atención al informe aportado por la reclamante, se observan determinadas prácticas agrarias en relación a la fertilización nitrogenada, que estaban expresamente prohibidas en zonas vulnerables, por lo que parece que eran incumplidas.

2º.- Existen modelos y prácticas de producción alternativa con menor impacto y menor coste unitario, producción diferenciada, y por tanto, con mayor renta, especialmente en el entorno de una laguna como el Mar Menor, por lo que el caso de ser necesaria una valoración alternativa, el valor calculado en este informe, respecto al asunto que nos ocupa, ascendería a 1.060.967,47 €, cifra muy alejada de la valoración presentada por Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo, S.L.

3º.- El sistema productivo intensivista descrito muestra una actividad agraria en el entorno más cercano del Mar Menor generadora de impactos ambientales que deberían ser valorados por los organismos públicos competentes en materia de medio ambiente a nivel regional”.

QUINTO. – A la vista del anterior informe técnico de valoración, se solicita, de la Dirección General del Mar Menor y de la Dirección General del Medio Natural, una valoración del impacto ambiental causado en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, en caso de incumplimiento de las medidas de ordenación y gestión agrícola previstas en el Capítulo V de la Ley.

SEXTO. – Con fecha 22 de abril de 2022, la Dirección General del Agua emite informe con indicación de los expedientes sancionadores y expedientes de restitución de cultivos instruidos a la reclamante.

SÉPTIMO. – Con fecha 26 de abril de 2022, la Dirección General del Mar Menor emite informe con las siguientes conclusiones:



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

“- Considerando que el último programa de actuación correspondía a la Orden de 16 de junio de 2016 por la que se establecen los programas de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario en la Región de Murcia, y teniendo presente que en el artículo 6. Programas de actuación del Real Decreto por el que se transpone la Directiva Nitratos a la legislación española, se establece que dichos programas se revisarán al menos cada cuatro años, y se modificarán para incluir aquellas medidas adicionales y/o acciones reforzadas que se consideren oportunas a la vista del grado de cumplimiento que, con respecto a la finalidad u objeto del real decreto se haya alcanzado mediante la aplicación de las medidas contempladas en los programas de actuación.

- Y como consecuencia de la situación crítica del Mar Menor y a mandato de la Asamblea Regional, se promulgó la Ley 3/2020, de protección y recuperación del Mar Menor, que realiza una regulación del Mar Menor con carácter integral y no sectorial, incluyendo las actividades agrícolas, como es el caso que nos ocupa.

- E incorporando el Capítulo V y la Sección 1ª del VI de dicha ley, las medidas que se consideraron oportunas para el cumplimiento de los objetivos específicos de la Directiva Nitratos en el ámbito geográfico que nos ocupa, que son reducir la contaminación causada o provocada por nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.

- Se estima que la Ley 3/2020 no establece restricciones o limitaciones que vayan más allá de las que se consideraron oportunas para alcanzar los objetivos específicos de la Directiva Nitratos y el cumplimiento del real decreto que la transpone, de carácter obligatorio, por parte de la CARM. Al contrario, sirvió a modo de “puente de emergencia y necesidad” al incorporar en sus capítulos precisamente esas medidas adicionales y/o acciones reforzadas que se consideraron necesarias y oportunas, hasta que el nuevo Programa de actuación que las incluyera fuera aprobado, que, como indica su artículo 48, deberán ser contenidas en el mismo.

- A modo se resumen indicar que tanto la ubicación particular de la explotación como su naturaleza agrícola han determinado que sea objeto de la aplicación de varias normativas de protección del medio ambiente en vigor desde hace décadas, como puedan ser la relativa a evaluación ambiental, la relativa a la protección de las aguas frente a la contaminación



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

difusa de origen agrario, la relativa a la protección del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, o más recientemente la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor y su capítulo V Ordenación y gestión agrícola y la sección 1ª del VI Ordenación y gestión ganadera y pesquera.

- En todo caso, la valoración del posible impacto ambiental generado por la explotación agrícola de referencia estará contenida en el expediente que el titular de dicha explotación incoara para poder llevar a cabo dicha actividad agrícola en el órgano sustantivo a efectos de evaluación ambiental correspondiente, a tenor de la Ley 21/2013 referida con anterioridad.

Es precisamente en ese marco de la evaluación ambiental donde se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los proyectos antes de su autorización, incluyendo en dicho análisis los efectos de aquellos sobre los factores población, salud humana, flora, fauna, biodiversidad, geodiversidad, tierra, suelo, subsuelo, aire, agua, clima, cambio climático, paisaje, bienes materiales, así como también la interacción entre todos ellos y en el caso de espacios Red Natura 2000 como es el que nos ocupa, los efectos apreciables que pueden empeorar los parámetros que definen el estado de conservación de los hábitats o especies objeto de conservación en el lugar, o en su caso, las posibilidades de su restablecimiento.

(...)

- Por último, añadir que la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada, en su Artículo 12. Deberes de los titulares de instalaciones y actividades y letra c), indica que los titulares de las instalaciones y actividades sujetas a autorización ambiental autonómica o a licencia de actividad deberán “Costear los gastos originados por el cumplimiento de las condiciones establecidas en las autorizaciones ambientales autonómicas o en la licencia de actividad, y de las obligaciones de prevención y control de la contaminación que le correspondan de acuerdo con las normas ambientales aplicables”.

OCTAVO. – Con fecha 27 de abril de 2022 se procede a la apertura del trámite de audiencia, presentando la reclamante, con fecha 26 de mayo de 2022, escrito de alegaciones reiterando las vertidas en su escrito inicial de reclamación, afirmando la existencia de un daño efectivo e individualizado, concretado en las limitaciones y restricciones a su actividad económica



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

impuestas por la ley 3/2020, reconocido por la Administración al encargar al IMIDA un informe de valoración alternativa a la realizada por el reclamante.

En cuanto al nexo causal, dice estar reconocida tanto por el informe valoración del IMIDA como por el informe del Servicio Jurídico de la Consejería.

Por lo que respecta a la existencia de daño antijurídico, se produce:

-por el sacrificio singular que recae sobre los agricultores cuyas fincas se encuentran sitas en la franja de los 1.500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor, y que no se produce en relación con otras actividades económicas.

-por la vulneración de la confianza legítima, ya que no resulta admisible, desde la óptica de la seguridad jurídica, modificar cada año la regulación aplicable, imponiendo nuevas obligaciones, prohibiciones y límites, hasta ahogar al sector de la agricultura, colocándolo en una situación de incertidumbre inasumible.

-por vulneración del principio de proporcionalidad, pues impone las restricciones a la actividad agrícola existente con carácter inmediato desde la misma entrada en vigor, sin el establecimiento de un periodo transitorio.

Por último, indica que ninguno de los argumentos expuestos en el informe de IMIDA realizado por encargo de la Administración desvirtúan el cálculo contenido en el informe aportado por la Corporación, por lo que la misma viene a reiterar el valor del daño sufrido con motivo de la promulgación de la Ley 3/2020, que asciende a un total de 14.008.120,16 euros.

NOVENO. – Con fecha 19 de julio de 2022, la Dirección General del Agua vuelve a emitir informe en los mismos términos que el emitido el 1 de marzo de 2022.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

DÉCIMO. – Con fecha 29 de julio de 2022, el IMIDA emite nuevo informe en contestación a las alegaciones del reclamante, en el que concluye que: *“Consideramos válidas y pertinentes las conclusiones expuestas en nuestra valoración inicial. A través de nuestras respuestas y comentarios a los documentos técnicos presentados por la mercantil Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo, S.L. consideramos, asimismo, que podemos justificar nuestra aseveración”*.

UNDÉCIMO. – Concedido nuevo trámite de audiencia al interesado, presenta alegaciones con fecha 15 de septiembre de 2022, ratificándose en las vertidas en sus escritos anteriores.

DUODÉCIMO. – Con fecha 14 de septiembre de 2022, la Dirección del Agua emite informe valoración del daño, coincidente con el informe del IMIDA.

DECIMOTERCERO. – Concedido nuevo trámite de audiencia al interesado, presenta alegaciones con fecha 23 de septiembre de 2022 considerando que ninguno de los argumentos expuestos en el referido informe de la Dirección General del Agua desvirtúan la reclamación efectuada.

DECIMOCUARTO. – Con fecha 27 de septiembre de 2022, se elabora propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, al considerar que no concurren los requisitos necesarios para el reconocimiento del derecho a indemnización, por no existir una relación de causalidad directa entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

En la fecha y por el órgano indicado anteriormente, se ha solicitado el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando al efecto el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Carácter del dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que versa sobre una reclamación que en concepto de responsabilidad patrimonial se ha formulado ante la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA. - Legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La reclamación se ha presentado por persona legitimada para ello a través de su consejero delegado, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por haber sufrido en su patrimonio los daños por los que solicita indemnización.

En cuanto a la legitimación pasiva, dado que se trata de una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Estado legislador la legitimación pasiva corresponde al Consejo de gobierno de la Comunidad Autónoma.

En efecto, como ya hemos dicho en anteriores Dictámenes (por ejemplo, el nº 464/2019) *“Cuando de reclamaciones por actos legislativos se trata, la competencia para resolver recae en el máximo órgano de gobierno de la Administración reclamada, en este caso, el Consejo de Gobierno, como se deduce del artículo 92 LPACAP, en relación con el 32.3 LRJSP, y de la jurisprudencia anterior a este precepto que, de forma consolidada, venía residenciando dicha competencia resolutoria ora en el Consejo de Ministros ora en el respectivo superior órgano ejecutivo de la correspondiente Administración.*



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

El Tribunal Supremo ha manifestado -entre otras en sus Sentencias de 15 de julio de 1987 y de 8 de enero de 1998, y en el Auto de 19 de junio de 2003- que, en los supuestos de responsabilidad patrimonial derivados de un acto legislativo, corresponde la competencia de su resolución al Consejo de Ministros, "al encarnar (...) la unidad de la Administración y ser partícipe y ostentar la máxima representación del poder ejecutivo del Estado", y "(...) por tratarse de una responsabilidad resultante, no de la actividad de la Administración, sino de acto legislativo no atribuible a ningún departamento ministerial".

Del mismo modo, en Sentencias de 16 de diciembre de 2004 o de 17 de diciembre de 2010, reafirmaba que "sólo el Consejo de Ministros puede pronunciarse sobre la exigencia de responsabilidad del Estado legislador y sus pronunciamientos sólo pueden ser objeto de revisión jurisdiccional por la Sala Tercera de este Tribunal Supremo ya que la presunta privación de derechos económicos por un acto legislativo, sin concreción, por tanto, en ningún departamento ministerial, corresponde enjuiciarla al Consejo de Ministros como órgano superior de la Administración y Gobierno al que se le atribuye la función ejecutiva conforme al artículo 97 de la Constitución que, al no venir radicada en este caso en una rama determinada de la Administración, corresponde al titular de dicha gestión administrativa, es decir, al Estado en su conjunto y totalidad".

Así lo ha venido admitiendo igualmente sin fisuras el Consejo de Estado en numerosos Dictámenes al afirmar la competencia del Consejo de Ministros en estos casos. En este sentido, expresa en el Dictamen núm. 5114/1997, de 23 de octubre, que "el órgano competente para resolver este tipo de reclamaciones es el Consejo de Ministros como órgano superior de la Administración y Gobierno al que se atribuye la función ejecutiva (artículo 97 de la Constitución). Al imputarse los eventuales daños y perjuicios al Estado legislador tal circunstancia hace parcialmente inaplicables las reglas generales de orden competencial y procedimental, sin perjuicio de las facultades de instrucción del expediente en cuestión, que corresponderá, en cada caso, al departamento ministerial que tenga atribuida la competencia sobre las materias más afines al fondo del asunto". En análogo sentido, cabe citar los Dictámenes núms. 26/2013 y 602/2014.

Aplicando esta doctrina al ámbito autonómico hay que concluir que la competencia para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

sustanciado, fundado en la aplicación de actos legislativos, corresponde al máximo órgano ejecutivo autonómico, esto es, al Consejo de Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, y no a la Consejería consultante, por más que ésta sí que sea la competente para su tramitación, dado que se trata de la aplicación de un precepto afectante al comercio interior. En el mismo sentido, nos pronunciamos en el Dictamen núm. 32/2016 de este Consejo Jurídico.

También han expresado su parecer consonante con la interpretación aquí defendida los órganos consultivos de otras Comunidades Autónomas. Así, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en su Dictamen núm. 428/2013, alcanza la conclusión de que la competencia para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial sustanciado, fundado en la aplicación de actos legislativos, corresponde al máximo órgano ejecutivo autonómico.

De igual modo, el Dictamen núm. 53/2003 de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco, que considera siguiendo la pauta marcada por el Tribunal Supremo que debe ser el Gobierno, órgano superior de la Administración titular de la función ejecutiva, el que resuelva la petición, aunque también señala que la instrucción debe ser realizada por un departamento para cuya selección cabe aplicar el criterio del competente por razón de la materia que aborde la Ley, cuya inconstitucionalidad ampara la pretensión indemnizatoria ...”.

En conclusión, este Órgano Consultivo considera, en aplicación de la doctrina jurisprudencial y consultiva expuesta y en coherencia con imputaciones formuladas por los reclamantes, que la competencia para resolver la reclamación de responsabilidad objeto del Dictamen correspondería al Consejo de Gobierno, considerándose pertinente, por razón de la materia, que la instrucción haya correspondido a la Consejería competente en materia de agricultura, ya que los daños que se imputan son consecuencia de las restricciones y limitaciones impuestas en la Ley 3/2020 a la agricultura.

II. La acción de reclamación se ha ejercitado dentro del plazo anual previsto en el artículo 67.1 LPACAP, dado que la Ley 3/2020 se publicó en



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

el <<*Boletín Oficial de la Región de Murcia*>> (BORM) el día 1 de agosto de 2020, entrando en vigor al día siguiente, por lo que la presentación del escrito de reclamación patrimonial el día 29 de julio de 2021 estaría dentro del plazo legalmente establecido.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, salvo el plazo para resolver, que excede ampliamente del previsto en el artículo 91.3 LPACAP.

TERCERA. - Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

La Constitución recoge expresamente la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y sanciona el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor y siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, normal o anormal (art. 106 CE). Al mismo tiempo proclama la responsabilidad del Estado por error o funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (art. 121 CE). No contiene, sin embargo, ninguna referencia expresa a la responsabilidad del Estado legislador, ya que queda descartado que el primero de los preceptos citados la incluya, al no ser posible considerar la actividad legislativa como un servicio público de la Administración.

No obstante lo anterior, como es sabido, el artículo 9.3 de la Norma fundamental incorpora un mandato general de responsabilidad de los poderes públicos, que muy inicialmente fue interpretado por la jurisprudencia como fundamento suficiente de la exigencia de responsabilidad por actos del legislador, si bien esta cobertura constitucional fue posteriormente denegada.

La incorporación legal que establece el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado por actos legislativos se recoge, por primera vez, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC). Concretamente, su artículo 139.3 establecía:



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

“3. Las administraciones públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos”.

No obstante, como puso de manifiesto la doctrina, la interpretación de este precepto no fue unánime, al mismo tiempo que no daba cobertura a los diversos supuestos de responsabilidad por hecho de las leyes. A saber:

1º. Descarta su aplicación a los supuestos de naturaleza expropiatoria.

2º. Deja al libre arbitrio del legislador, y sin limitación alguna, la decisión sobre si procede o no la responsabilidad por sus propios actos.

3º. No incluye en su texto el concepto de “daño” sino el que los afectados *“no tengan el deber jurídico de soportar”*.

4º. Finalmente, el precepto habla de “derechos”, sin extensión a los intereses de contenido patrimonial.

Además, este precepto no es aplicable a los supuestos de leyes declaradas inconstitucionales.

Por último, de acuerdo con los principios y valores constitucionales del Estado social y democrático de derecho, también el legislador autonómico debería de ser responsable de sus actos en determinadas condiciones. La imputación del daño a la Administración Pública se ampararía en la circunstancia de que el Poder Ejecutivo autonómico, en su conjunto, se considera el núcleo de poder de la Comunidad Autónoma y, en un régimen parlamentario, el responsable de las leyes que aprueba su Asamblea Legislativa, a las que, a menudo, utiliza como instrumento para llevar a cabo sus políticas públicas sectoriales.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En la construcción de la teoría de la responsabilidad del Estado legislador ha tenido un papel fundamental la jurisprudencia, tanto la constitucional como la ordinaria.

En el ámbito de la jurisprudencia constitucional, la responsabilidad del Estado legislador se trata principalmente desde la perspectiva de la incidencia de los cambios normativos en la situación jurídica de las empresas o ciudadanos afectados por ellos y, en términos generales y a modo de resumen, puede decirse que la mayoría de las sentencias no llegan a una conclusión de inconstitucionalidad por este motivo. En este sentido, es argumento reiterado que las medidas legales restrictivas o limitadoras, que no tienen propiamente un contenido ablativo de los derechos ni carácter expropiatorio, sino que configuran las situaciones jurídicas preexistentes con arreglo a nuevos criterios, entran en el ámbito de la potestad constitucionalmente admisible del legislador. No obstante, en algunos pronunciamientos de este tipo el Tribunal Constitucional ha insinuado que el perjuicio ocasionado respecto a las expectativas de los ciudadanos podía merecer “algún género de compensación”, pero sin extenderse en profundidad sobre el reconocimiento de este derecho, sin perjuicio de que también se encuentran algunos supuestos de declaración de inconstitucionalidad de leyes que introducen cambios normativos imprevisibles por implicar una retroactividad excesiva sobre los derechos e intereses de contenido patrimonial de los particulares, en los que se reconoce expresamente el derecho a un resarcimiento.

En el ámbito de la jurisprudencia ordinaria, se produjo un reconocimiento jurisprudencial de la responsabilidad que incumbe en ciertos supuestos al Estado en cuanto legislador, sorprendentemente, en primer lugar, en el ámbito de los perjuicios derivados de leyes que, aún ajustadas al bloque de la constitucionalidad producen, no obstante, consecuencias dañosas que pudieran ser calificadas de antijurídicas.

La primera decisión jurisprudencial al respecto es la sentencia, de 30 de noviembre de 1992, en relación con la edad de jubilación en el sector



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

público, seguida de otras como las de 1 y 2 de diciembre de 1992, 5 de marzo de 1993, 27 de junio de 1994, 18 de septiembre de 1997, 13 de julio de 1999, entre otras, relativas a otras materias sustantivas.

Exponente actual de dicha jurisprudencia la encontramos en la sentencia núm. 861/2021, de 16 junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo (fj 2º), que fija claramente los requisitos necesarios para que pueda surgir la referida responsabilidad patrimonial del Estado legislador que, en cuanto a las normas no expropiatorias y no declaradas inconstitucionales, serían los siguientes:

“...Ya desde el planteamiento jurisprudencial inicial se vienen distinguiendo dos títulos de imputación de responsabilidad patrimonial al Estado legislador: el primero de carácter general, derivado de actos legislativos no expropiatorios y, el segundo, derivado de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional.

En ambos casos, se trata de garantizar la indemnidad patrimonial, mediante la reparación de las lesiones producidas a los particulares en sus bienes y derechos, por la actividad de la Administración, en este caso la aplicación de actos legislativos, causándole una lesión que no tiene el deber de soportar, como expresamente señala el referido art. 32, números 3 y 4 LRJSP. La finalidad de la institución se asocia a la reparación de la situación patrimonial del administrado afectada por la actividad administrativa y el fundamento legal viene determinado por la falta de justificación de la lesión en cuanto no existe un título que imponga al interesado el deber de asumir el daño patrimonial. De tal manera que el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo como presupuesto la existencia de una lesión patrimonial individualizada, real y actual, responde al elemento fundamental de la antijuridicidad del daño, que viene a configurar la lesión como indemnizable, antijuridicidad que no se refiere a la legalidad o ilegalidad de la conducta del sujeto agente que materialmente la lleva a cabo sino a esa falta de justificación del daño, es decir, a la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial del particular e imponga al mismo el deber jurídico de soportarla.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

La jurisprudencia viene señalando, en relación con la imputación derivada de actos legislativos no expropiatorios, que resulta exigible responsabilidad y, por lo tanto, no existe deber de soportar el perjuicio, entre otras, con las siguientes expresiones: cuando el daño revista caracteres suficientemente singularizados e imprevisibles; cuando exista un sacrificio particular de derecho o al menos de intereses patrimoniales legítimos, en contra del principio de buena fe que debe regir las relaciones de la administración con los particulares, de la seguridad jurídica y del equilibrio de prestaciones que debe presidir las relaciones económicas; cuando existe un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos que pueden considerarse afectados de manera especial por las actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable; o cuando se produce la privación singular de un derecho o interés económico consolidado o incorporado al patrimonio, unido al principio de confianza legítima que lleva al interesado, con fundamento en las previsiones legales, a llevar a cabo determinadas actuaciones que se ven frustradas por la innovación normativa.

En resumen, la antijuridicidad del perjuicio no puede descansar en la ilegitimidad de la Ley, sino en la ruptura del principio de *confianza legítima*; es decir, en el quebranto que la misma efectúa de la seguridad jurídica o de la certidumbre que muestran los particulares hacia el mantenimiento, al menos durante un periodo de tiempo razonable, de una determinada situación jurídica.

Pero, para su reconocimiento es necesario la concurrencia de los siguientes requisitos:

1º. La existencia de una previa acción de fomento realizada por el poder público que infunda a los particulares una esperanza fundada en el mantenimiento de una determinada situación jurídica.

2º. La perentoriedad de los plazos previstos en la norma para la ejecución de lo en ella previsto.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

3º. La irresistibilidad de la medida legislativa, que debe ser de tal naturaleza que impida al afectado evaluar, con cierta probabilidad, los efectos negativos de la misma.

4º. La existencia de un interés o un derecho legítimo adquirido por el ciudadano a permanecer en la situación alterada.

5º. La no justificación de la disposición en un interés general o público prevalente.

Con estas construcciones jurisprudenciales se superaban dos de los más graves inconvenientes para la adopción de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en nuestro Derecho: por un lado, la indefinición del artículo 9.3 CE y, por otro, la superación de los obstáculos de la redacción del artículo 139.3 LPAC, que condiciona la misma a la previsión expresa del autor de la norma.

El vigente régimen de la responsabilidad del Estado legislador ya no se regula en la legislación ordenadora del procedimiento administrativo, sino en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuyo artículo 32.4 define en idénticos términos que el derogado artículo 139.3 LPAC los presupuestos esenciales de dicha responsabilidad, cuando establece que: *“Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen”*.

No obstante, el citado artículo añade como supuestos de responsabilidad del Estado legislador, tanto los daños derivados de la aplicación de una norma con rango de Ley declarada inconstitucional, como los derivados de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea; supuestos para los que el artículo citado exige, por una parte, que recaiga sentencia firme, en cualquier instancia, desestimatoria del recurso



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

interpuesto contra la actuación administradora causante del daño y, por otra parte, que se hubiera alegado la inconstitucionalidad o la infracción del Derecho Europeo posteriormente declarada.

La interpretación jurisprudencial de este precepto podemos encontrarla en la sentencia núm. 988/2020, de 13 julio, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), (fj 4º), que, tras hacer un resumen de su jurisprudencia sobre este tema, se pronuncia en los siguientes términos:

“Pues bien, a la vista de esa regulación actual de la institución es manifiesto que se contemplan dos supuestos de responsabilidad del Estado legislador o quizás sea más propio señalar que se trata de un supuesto general y uno especial. Y así, la responsabilidad del Estado legislador se contempla en los términos generales de que se genera solo cuando se trate de actos legislativos no expropiatorios que comporten una lesión que no se tanga el deber jurídico de soportar y se establezca en la propia norma legal. Ahora bien, si se trata de una ley declarada inconstitucional, se considera por el propio Legislador que se ha ocasionado el daño --otra cosa será su prueba, que es deber de quien lo reclama-- con solo concurrir los requisitos formales que se establecen en el párrafo cuarto; es decir, que haya existido una sentencia firme y se haya invocado en el correspondiente proceso la inconstitucionalidad luego declarada, requisitos que no dejan de ofrecer serios reparos pero que no es momento de detenernos en ello. Lo que si nos interesa destacar es que así como en este segundo supuesto, o supuesto especial de responsabilidad del Estado legislador, está claro el título de imputación, que no es otro que el de la declaración de inconstitucionalidad, o si se quiere, la aplicación de una norma, luego declarada inconstitucional, que ha supuesto una lesión al ciudadano. Sin embargo, el título de imputación en el supuesto primero, o supuesto general, ese título de imputación está más difuso.

En efecto, desde el mismo momento que esta responsabilidad general del Estado legislador se vincula a una norma legal que ocasiona un daño, pero con el condicionante de que la producción de ese daño no tenga el ciudadano el deber de soportarlo, se aviene mal con la exigencia de la imperatividad de las leyes, que comporta precisamente la obligación, no ya



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

deber, de soportar sus efectos y no es difícil apreciar normas que ocasionan un daño, en sentido amplio, a los ciudadanos pero que precisamente la finalidad de la norma es la producción del mismo, esto es, la obligación de soportarlo porque se considera inherente a la finalidad de la propia Ley; incluso podría decirse que no hay supuesto de nueva regulación de las más variadas instituciones jurídica en las que no sea apreciable un cierto perjuicio para sus destinatarios. Por ello se erige en elemento determinante de esta responsabilidad general del Estado legislador, la exigencia de que sea la propia ley la que establezca esa ausencia del deber de soportar el daño y los "términos" en que se ha de indemnizar el daño ocasionado.

A vista de lo expuesto ha de concluirse que el título de imputación del daño a la Administración, al responder de los actos del Poder Legislativo, no es la mera aprobación de la Ley, tan siquiera su mera aplicación generadora del daño, sino la propia Ley que es la que ha de tener la previsión del resarcimiento del daño que se ocasionase con dicha aplicación. Fuera de esos supuestos generales, solo la actuación, podríamos llamar patológica de la potestad de promulgar la ley que comporta la declaración de inconstitucionalidad, generaría la responsabilidad del Estado legislador, lo que aproxima las exigencias de esta responsabilidad a la propia del Poder Judicial (funcionamiento anormal o error judicial).

Bien es verdad que lo concluido no hace sino relegar el debate a cuando ha de prever el Legislador la correspondiente indemnización como contraprestación del daño que genera la promulgación de una nueva normativa. Es difícil dar una solución abstracta de ese dilema que la mayoría de las veces encontrará solución por la vía de las declaraciones de inconstitucionalidad, caso de promoverse en recurso de esa naturaleza, pero que fuera de esas declaraciones solo cabría acudir a los derechos adquiridos o el principio de confianza legítima a que se hace referencia en algunos pronunciamientos jurisdiccionales. Lo que si interesa destacar es que el propio legislador utiliza un mecanismo de compensación de derechos en el sentido de conceder disfrute temporal de derechos que se ven afectados por la nueva normativa durante un periodo de tiempo de manera contraria a lo que comporta la nueva regulación, técnica legislativa que ya se inició con ocasión de la Ley de Aguas de 1985 (RCL 1985, 1981, 2429) y se ha establecido un normativa posterior de la más variada naturaleza (personal al servicio de las Administraciones, modificaciones de sectores económicos



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

estratégicos, etc.) y no solo, que también, de aprovechamientos de bienes públicos (dominio público hidráulico, costas, etc).

De lo expuesto ha de concluirse que al margen de la declaración de inconstitucionalidad de la norma con rango de Ley, la concurrencia de responsabilidad por el ejercicio legítimo de la potestad legislativa por el Parlamento solo puede generar la responsabilidad patrimonial de los afectados por dicha normativa cuando se trate de determinados ciudadanos que no tengan el deber de soportar el daño y ello solo es admisible si el propio Legislador lo reconoce o debiera haberlo reconocido en la propia Ley. Ese es el título de imputación del daño en tales supuestos. Como dice la sentencia de esta Sala Tercera de 10 de junio de 2004 (RJ 2004, 5593), dictada en el recurso contencioso-administrativo 89/2003 (ECLI:ES:TS:2004:4003) que "la demandante crea que la solución legal no es justa, no priva a la Ley de su valor, como expresión de la voluntad general" y no pueda amparar una pretensión indemnizatoria".

CUARTA. - Falta de acreditación de los requisitos para el surgimiento de responsabilidad patrimonial en el presente caso.

Considera la reclamante que por la entrada en vigor de la citada Ley 3/2020 se le ha causado un daño por el que debe ser indemnizada, por ser este daño antijurídico, al verse vulnerados los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el de proporcionalidad, existiendo una relación de causalidad entre el daño producido y el texto legislativo.

Y dicho daño es antijurídico porque implica un sacrificio singular que recae sobre los agricultores y, particularmente, sobre aquellos cuyas fincas se encuentran sitas en la franja de los 1.500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor, lo que supone una quiebra del principio de igualdad, porque sin perjuicio de que el deterioro del Mar Menor ha sido ocasionado por distintos factores y agentes, su obligación de recuperación recae sobre el sector agrícola únicamente, imponiéndole gravosísimas limitaciones y restricciones a su ejercicio.

Considera, igualmente, que se ha producido una quiebra de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica puesto que la



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

publicación de la citada Ley resultó a todas luces sorpresiva y contradictoria con sus precedentes normativos. La situación del Mar Menor era conocida desde antiguo no solo por el Gobierno, sino por el legislador y, las actuaciones allí desarrolladas, consentidas y si no estimuladas, al menos generó la confianza legítima de su viabilidad.

Por último, considera que ha existido una vulneración del principio de proporcionalidad puesto que las medidas propuestas pueden ayudar a mejorar el estado en que se encuentra el Mar Menor, pero no son las únicas, ni las más adecuadas, ni está justificado un perjuicio tan grave a la agricultura teniendo en cuenta la importancia que la agricultura tiene en la economía de la zona.

La relación de causalidad la explica porque la Corporación no habría sufrido daño alguno si no se hubiera aprobado la Ley 3/2020.

En cuanto a la efectividad del daño y su valoración económica, los considera probados por el informe pericial aportado.

Tenemos que comenzar diciendo que la Ley 3/2020, de 27 de julio, no ha previsto indemnización por la obligación de soportar las limitaciones y restricciones que en ella se imponen, y ha sido declarada acorde al orden constitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 112/2021, de 13 de mayo, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la misma por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Vox, por lo que no habiendo sido además declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, tendremos que comprobar si concurren, en el presente caso, los requisitos que ha ido perfilando la jurisprudencia para entender, fuera de los supuestos previstos legalmente, que se da la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Es decir, tendremos que discernir si el daño alegado es antijurídico porque el interesado no tenga la obligación de soportarlo, por haberse vulnerado los principios de confianza legítima y seguridad jurídica.

A) Antecedentes normativos de la Ley 3/2020.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En el marco de protección del Mar Menor, hay dos normas que han de ser objeto de una especial consideración, porque vienen a articular diversas actuaciones para frenar el fenómeno del aporte de nutrientes y la eutrofización de las masas de agua, incluyendo las litorales o costeras:

a) La primera de ellas es el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, desarrollado por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, que trasponen la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, que tiene por objeto establecer medidas para garantizar que dichas aguas son tratadas correctamente antes de su vertido.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el marco de sus competencias, declaró «zona sensible» la laguna del Mar Menor mediante Orden de 20 de junio de 2001, de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (BORM n.º 144, de 23 de junio). Para el cumplimiento de las obligaciones de tratamiento de aguas residuales, se ha mantenido un alto ritmo inversor en infraestructuras de depuración en las aglomeraciones urbanas del entorno del Mar Menor a lo largo de los últimos años (véase informe de la Dirección General del Mar Menor de 26 de abril de 2022); lo cual –unido a un nivel también muy elevado de reutilización de las aguas tratadas– ha reducido los vertidos al Mar Menor a fenómenos episódicos asociados a precipitaciones extremas o averías en las redes de saneamiento o sistemas de depuración.

b) El segundo bloque normativo especial que regula el aporte de nutrientes al Mar Menor es el del control de la contaminación por nitratos de origen agrario, constituido por el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que traspone la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre. La masa de agua subterránea Campo de Cartagena fue la primera de la Región de Murcia en declararse como “masa de agua afectada o en riesgo”; dando lugar a la designación de la Zona Vulnerable correspondiente a los acuíferos Cuaternario y Plioceno en el área



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

definida por zona regable oriental del Trasvase Tajo-Segura y litoral del Mar Menor en el Campo de Cartagena (Orden de 20 de diciembre de 2001), a la que es de aplicación el programa de actuación que fue aprobado mediante la Orden de 16 de junio de 2016, de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente (BORM n.º 140, de 18 de junio).

La masa de agua costera Mar Menor ha sido declarada masa de agua afectada, o en riesgo de estarlo, por la contaminación por nitratos de origen agrario, mediante Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de 23 de diciembre de 2019, en la que también se ha designado la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena, que comprende la envolvente de las superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecta tanto a la masa de agua subterránea Campo de Cartagena como a la masa costera Mar Menor.

Según el anejo 2 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, las medidas que deben incorporar los programas de actuación son, al menos, la determinación de los períodos en los que está prohibida la fertilización, determinación de la capacidad necesaria de los tanques de almacenamiento de estiércol y la limitación de la aplicación de fertilizantes al terreno. Pero los programas de actuación se deben revisar, al menos, cada cuatro años; y, si las medidas del programa de actuación no son suficientes para prevenir y corregir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario, se deben adoptar medidas adicionales, modificando el programa de actuación (artículo 6.4).

Eso es precisamente lo que vendrá a regular la ley regional 3/2020, de 27 de julio, una vez constatado que las medidas del programa de actuación actual no han conseguido prevenir y corregir la contaminación causada por los nitratos en la masa de agua subterránea del Campo de Cartagena, y tampoco evitar el riesgo de eutrofización del Mar Menor.

Otras normas que han de ser tenidas en cuenta son:

1º. La Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

El Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, y la posterior Ley 1/2018, de 7 de febrero, prohibieron ya la utilización de fertilizantes en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre (100 metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar), entre otras medidas destinadas a la protección del mismo Mar Menor.

Dentro de la cuenca hidrográfica vertiente, distingue tres zonas para establecer en ellas condiciones que aseguren la sostenibilidad ambiental de las explotaciones agrícolas en el Campo de Cartagena, de lo que se ocupa el capítulo II. Estas condiciones tienen por finalidad última la de preservar los recursos naturales y valores ambientales del Mar Menor, y en especial los hábitats que han dado lugar a la designación del LIC «Mar Menor» y de la ZEPA «Mar Menor». La zona 1 comprende las explotaciones agrícolas situadas en la franja más próxima al Mar Menor. La zona 2 abarca la zona vulnerable correspondiente a los acuíferos Cuaternario y Plioceno en el área definida por zona regable oriental del Trasvase Tajo-Segura y litoral del Mar Menor en el Campo de Cartagena. La zona 3 se extiende por el resto de la cuenca vertiente.

Seguidamente, el capítulo III, relativo al control de los vertidos al Mar Menor, establece que los mismos quedan prohibidos con carácter general, debiendo los ayuntamientos realizar las inversiones encaminadas al cumplimiento de este objetivo, con el apoyo financiero de la Comunidad Autónoma que contemplaba la disposición adicional tercera.

En esa norma se contenían dos importantes medidas de especial importancia en las prácticas agrarias del Campo de Cartagena, pero que por ser de aplicación a todo el ámbito territorial regional aparecían como disposiciones adicionales: la aprobación de un nuevo Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia, que se inserta en el Anexo V (disposición adicional primera); y el establecimiento de un régimen sancionador específico por incumplimientos de la normativa de protección



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

de las aguas frente a la contaminación por nitratos de fuentes agrarias (disposición adicional segunda).

Esa misma Ley 1/2018, estableció cómo sería la ordenación jurídica de la sostenibilidad ambiental del Mar Menor, determinando la eliminación de vertidos como medida de reducción de afecciones por arrastre de sedimentos, vertidos y cualesquiera otros que contuvieren contaminantes.

En ese marco jurídico ordenado, y en vigor el 14 de febrero de 2018, debían desarrollarse las actividades agrícolas en las Zonas que diseña la misma Ley; al efecto se estableció en la Disposición Adicional 1ª 7, lo siguiente:

“1. Se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia, cuyo texto íntegro se publica como Anexo V de esta ley.

2. La aplicación del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia tiene carácter voluntario en el ámbito territorial de la Región de Murcia, excepto en las zonas declaradas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario y en las zonas establecidas por esta ley, en las cuales será de cumplimiento obligatorio”.

La Disposición Final primera -Exigencia de las medidas de sostenibilidad ambiental a las explotaciones existentes-, establecía:

“1. Las parcelas existentes en las Zonas 1, 2 y 3 deberán cumplir las obligaciones de aplicar barreras vegetales contempladas en el Capítulo II de la presente ley. La implantación de estructuras vegetales y demás medidas previstas en el Capítulo II tendrán el plazo de un año para las parcelas situadas en la Zona 1, dos años para las situadas en la Zona 2 y tres años para las situadas en la Zona 3. Y todas las zonas dispondrán del plazo de un año como máximo para cumplir la obligación de ajustarse a las curvas de nivel y suprimir el laboreo y cultivo a favor de pendiente.

2. Los cultivos ya existentes que ocupen la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre podrán abonarse y mantenerse dentro de esa zona por el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley. No obstante, la prohibición de introducción y



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

abonado de nuevos cultivos en dicha franja, establecida en el artículo 6, es exigible desde la entrada en vigor de la ley”.

3. Los invernaderos con cubierta plástica existentes a la entrada en vigor de esta ley, deberán establecer las estructuras de recogida de lluvia previstas en el artículo 15 en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor”.

2º. El Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor.

Dicha Ley, que entró en vigor el 28 de diciembre de 2019, en su artículo 27 (de redacción casi similar a la contenida en el Ley 3/2020) establece la preferencia de sistemas de cultivo, referidos al secano, a la agricultura sostenible y de precisión; los artículos 28 de ambos textos, que aluden a la prohibición de transformación de terrenos de secano a regadío no amparada por un derecho de aprovechamiento de aguas obtenido con anterioridad a la publicación de la ley; la limitación de la actividad agrícola en terrenos próximos al dominio público marítimo-terrestres (artículo 29 de ambas leyes), en el que si bien el precepto de la Ley 3/2020 es mucho más completo, en la anterior normativa también se prohibía la aplicación de cualquier tipo de fertilizantes, estiércoles o abonado en verde; la necesidad de contar con un derecho de aprovechamiento de aguas (artículo 31 de ambas normas); la obligación de implantación de estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación (artículo 36 de ambas leyes); la determinación de la superficie que es obligatorio destinar a la retención de nutrientes (artículo 37 de ambas normas); medidas para la prevención de la erosión y conservación del suelo (artículo 38 de ambas leyes); la limitación de ciclos de cultivos (artículo 39 de ambas leyes); las limitaciones en el uso de fertilizantes minerales (artículo 40 de ambas leyes); la limitación del uso de materiales orgánicos para fertilización (artículo 42 de ambas leyes); la aplicación obligatoria del programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario (artículo 48, también de ambas).

No se puede olvidar la temprana regulación que ya hiciera la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Menor. Se trataba de una norma de alcance limitado, que tenía por objeto regular cuatro instrumentos de ordenación del territorio (las directrices de ordenación territorial, el plan de saneamiento del Mar Menor, el plan de armonización de usos del Mar Menor, y el Plan de Ordenación y Protección del Litoral del Mar Menor), así como la creación de un Consejo Asesor Regional del Mar Menor. La Ley 3/1987, de 23 de abril, fue derogada por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, por la necesidad de introducir un marco general de instrumentos de ordenación territorial para toda la Región.

3º. El Decreto 259/2019, de 10 de octubre, por el que fueron aprobadas la declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia.

En su Artículo 4.1 se aprueba el Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia, que se anexa al decreto.

4.- Otras iniciativas reseñables, surgidas en los últimos años como respuesta a los problemas ambientales del Mar Menor, han sido la constitución de la Comisión Especial sobre el Mar Menor en el seno de la Asamblea Regional de Murcia y la creación del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor (Orden de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de 29 de julio de 2016) y del Comité de Participación Social del Mar Menor (Orden de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de 28 de febrero de 2017).

B) En este marco normativo previo se publica la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, a la cual achaca la reclamante el origen de los daños cuya indemnización solicita.

En el preámbulo de la Ley 3/2020 se justifican sus determinaciones, en lo que aquí interesa resaltar, en los siguientes términos:



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

“VI.-

(...)

“La Sección 2.ª (Calidad ambiental y control de vertidos) del Capítulo IV regula el control de los vertidos al Mar Menor, importando y perfeccionando las previsiones contenidas a este respecto por la Ley 1/2018, de 7 de febrero. Se mejora técnicamente la regulación de los vertidos de aguas pluviales y se introduce la posibilidad de autorizar temporalmente vertidos de aguas freáticas, previo el tratamiento necesario para que los nutrientes que incorporan se sitúen por debajo de los límites establecidos.

Se impone la obligación de instalar redes separativas para la recogida y canalización de las aguas pluviales en los nuevos desarrollos urbanísticos; mientras que los vertidos de aguas pluviales existentes deberán regularizarse de forma progresiva en los términos establecidos por el programa de control y mejora de las redes de aguas pluviales, de saneamiento y EDARs, que deberá aprobar el Consejo de Gobierno.

El Capítulo V comprende la ordenación y gestión agrícola, materia que ya tuvo un importante desarrollo con la Ley 1/2018, de 7 de febrero. Esta ley deroga la Ley 1/2018, de 7 de febrero, y toma su contenido como punto de partida. A partir de él, introduce importantes adecuaciones técnicas, en la línea de una mayor exigencia con vistas a minimizar los excedentes de nutrientes y arrastres; pero también impone nuevos requerimientos a las explotaciones agrícolas, en particular a las situadas en la Zona 1, por su cercanía al Mar Menor.

Como aclaración previa, debe indicarse que no se deroga el Anexo V de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, que contiene el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia, el cual mantiene su vigencia como norma reglamentaria, de modo que pueda ser más fácilmente adaptado o modificado en caso necesario. Y nótese que el Código de Buenas Prácticas Agrarias –aunque se añadió como anexo a la Ley de 2018– es de aplicación en toda la Región, por lo que no estaba justificado trasladarlo a la nueva norma.

El ámbito de aplicación de las medidas agrícolas de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, que comprendía 3 zonas, se reduce en esta ley a solo dos zonas (Zona 1 y Zona 2), ya que entre las anteriores zonas 2 y 3 no existían prácticamente diferencias de régimen, sino de plazos de exigencia.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Pero la necesidad extraordinaria y urgente de actuar para reducir el aporte de nutrientes al Mar Menor, obliga a minorar los plazos transitorios de aplicación de las medidas agrícolas. La Ley 1/2018, de 7 de febrero, si bien resultó más exigente que el Decreto-ley 1/2017, de 4 de abril (de cuya convalidación nace), tuvo el efecto de demorar por unos diez meses la aplicación de los plazos de exigencia. De hecho, actualmente, el grueso de medidas de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, solo es aplicable a la Zona 1; el próximo 14 de febrero de 2020 pasaría a exigirse en la Zona 2; y solo a partir del 14 de febrero de 2021 comenzaría la exigencia para la Zona 3. Con la nueva zonificación, sin embargo, la integración de la antigua Zona 3 dentro de la nueva Zona 2 supone anticipar la aplicación de las medidas, que desde el 14 de febrero de 2020 ya serán exigibles para todas las zonas. Las parcelas situadas en la antigua Zona 3 solo contarán con un plazo adicional para cumplir aquellas obligaciones que implican inversión: la obligación de establecer estructuras vegetales de barrera, superficies de retención de nutrientes e instalaciones de recogida de agua de los invernaderos”.

De lo expuesto hasta ahora estamos en condiciones de poder afirmar que, en el presente caso, no ha existido vulneración del principio de confianza legítima y seguridad jurídica.

En efecto, como se expone en el Antecedente de Hecho primero, considera el reclamante que la Ley 3/2020, impone severas limitaciones (en forma de obligaciones y prohibiciones) a la actividad agrícola y, particularmente, en las zonas que se encuentren a menos de 1.500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor, de las que cabe destacar:

-Para las superficies cultivadas en la franja de entre los 500-1.500 metros, se impone la obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca a la creación de espacios forestales o a las actuaciones previstas en los epígrafes a, b, g y h del artículo 37.2 de la Ley 3/2020 –esto es, estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación, filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes, charcas y humedales o biorreactores-.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

-Prohibición del uso de fertilizantes químicos, estiércoles no compostados o abono verde, así como la prohibición del uso de fertilización superior a 170 kg/N/ha/año.

-Obligación de contratar los servicios de técnico especializado en fertilización ecológica.

La Ley 1/2018, de 7 de febrero, prohibió ya la utilización de fertilizantes en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, y determinó tres zonas para establecer en ellas condiciones que aseguren la sostenibilidad ambiental de las explotaciones agrícolas en el Campo de Cartagena. Puede verse claramente como la Ley 1/2018 y su precedente DL 1/2017, de 4 de abril, fueron las normas regionales que ya establecieron “zonas” y “limitaciones” en el entorno del Mar Menor, y sin que la Sociedad reclamante hubiere reclamado entonces ninguna responsabilidad patrimonial al Consejo de Gobierno de la región de Murcia.

Esta misma Ley, en su Disposición Final primera estableció:

“Exigencia de las medidas de sostenibilidad ambiental a las explotaciones existentes.

1. Las parcelas existentes en las Zonas 1, 2 y 3 deberán cumplir las obligaciones de aplicar barreras vegetales contempladas en el Capítulo II de la presente ley. La implantación de estructuras vegetales y demás medidas previstas en el Capítulo II tendrán el plazo de un año para las parcelas situadas en la Zona 1, dos años para las situadas en la Zona 2 y tres años para las situadas en la Zona 3. Y todas las zonas dispondrán del plazo de un año como máximo para cumplir la obligación de ajustarse a las curvas de nivel y suprimir el laboreo y cultivo a favor de pendiente.

2. Los cultivos ya existentes que ocupen la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre podrán abonarse y mantenerse dentro de esa zona por el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley. No obstante, la prohibición de introducción y abonado de nuevos cultivos en dicha franja, establecida en el artículo 6, es exigible desde la entrada en vigor de la ley.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

3. *Los invernaderos con cubierta plástica existentes a la entrada en vigor de esta ley, deberán establecer las estructuras de recogida de lluvia previstas en el artículo 15 en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor”.*

Por su parte, el artículo 6, sobre limitación de la actividad agrícola en terrenos próximos al dominio público marítimo terrestre, establecía que:

“1. Se prohíbe la aplicación de todo tipo de fertilizantes en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre (100 metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar). En consecuencia, no es posible en dicha zona la existencia de cultivos, excepto los invernaderos y leñosos ya implantados.

2. Esta franja se considera especialmente idónea para la implantación de las estructuras vegetales a que se refiere el artículo 4. 3. Se primará la progresiva transformación de la actividad agrícola hacia la producción ecológica con medidas medioambientales asociadas en todo el ámbito de aplicación de la presente ley”.

El artículo 7, sobre prohibición de apilamiento temporal de estiércol, establecía:

“1. Se prohíbe el apilamiento temporal de estiércol u otros materiales orgánicos con valor fertilizante por un periodo superior a 72 horas, teniendo que incorporarse inmediatamente tras su distribución en la parcela. Dichas labores no se realizarán en el caso de presencia de vientos superiores a 3 m/s.

2. Para la aplicación de fertilización orgánica mediante lodos de depuración o estiércoles animales, se deberán establecer las siguientes condiciones: a) Tanto los estiércoles como los lodos deberán pasar por un proceso de compostaje en instalaciones autorizadas antes de ser aplicadas al suelo. b) No se deberán aplicar estiércoles que superen el 3% de nitrógeno en materia seca o lodos de depuración al suelo, durante los meses de junio, julio, agosto y septiembre en toda la Zona 1”



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Por otro lado, ya el artículo 46 del Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor establecía la obligación de contar con un operador agroambiental, al igual que lo establece también el mismo artículo de la Ley 3/2020, además de ser una necesidad consustancial al buen hacer de una gran explotación agrícola si pretende cumplir con el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia.

Por tanto, fue ya la Ley 1/2018, de 7 de febrero, la que estableció determinaciones de obligado cumplimiento conteniendo limitaciones y condiciones encaminadas a la adopción de medidas urgentes para la ordenación y sostenibilidad de las actividades agrarias y garantizar su aplicación en el entorno del Mar Menor y la protección de sus recursos naturales; ello, mediante la eliminación o reducción de las afecciones provocadas por vertidos, arrastres de sedimentos y cualesquiera otros elementos que podían contener contaminantes perjudiciales para la recuperación de su estado ecológico, tal y como dispuso el art. 1 de dicha Ley.

Por tanto, no podemos hablar en el presente caso de una actuación *sorpresiva* por parte de la Administración regional con la publicación de la Ley 3/2020 que no se encuentre amparada en actuaciones inmediatamente anteriores a dicha publicación, que pudieran hacer mantener en el recurrente la creencia de que la situación anterior a la entrada en vigor de la Ley 3/2000 podría perpetuarse en el tiempo, puesto que, como hemos venido analizando, y prescindiendo de antecedentes previos, ya desde la Ley 1/2018 se imponían limitaciones y restricciones a la agricultura similares, de forma que cuando entra en vigor la Ley 3/2020, esas medidas (salvo las relativas a la zona 3, y sólo en cuanto a las inversiones) ya estaban en vigor, por lo que no puede hablarse de una quiebra del principio de confianza legítima y de seguridad jurídica en el presente caso.

El legislador autonómico, tanto con la Ley 1/2018 como con la posterior Ley 3/2020, regula en detalle limitaciones y condiciones para la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, derivadas de normas estatales y de la Unión Europea que afectaban a la Laguna Salada, como es el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que traspone la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre.

Son previos también el Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, en vigor el 28 de diciembre, y el Decreto n.º 259/2019, de 10 de octubre, aprobando la declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia.

En consecuencia, ya existía el antecedente jurídico que declaraba al Mar Menor como “masa de agua afectada o en riesgo” ambiental por contaminación derivada, entre otras causas, por las explotaciones agrícolas; en tal situación jurídica, no es posible imputar el daño que se alega de contrario a la Ley 3/2020, de 27 de julio, ni reclamarlo al Consejo de Gobierno.

No existe la conexión necesaria de esta Ley con los daños que se alegan, porque de haberlos, derivarían en todo caso de precedentes disposiciones normativas que no son aducidas de contrario, además de que esas mismas normas proceden no sólo del legislador regional y su Administración, sino también del Estado legislador.

En conclusión, atendiendo al principio de buena fe y confianza legítima resulta que los daños alegados no se causan por la Ley 3/2020, sino que son debidos a la propia decisión empresarial de adquisición y cultivo de los terrenos, en ningún caso realizados bajo el amparo de dichos principios, en el bien entendido que pudiese aquel negocio haber tenido origen en decisiones o actuaciones de la Administración regional en el entorno del Mar Menor que hubieren favorecido aquél.

Los terrenos en [REDACTED] (en los que se ubica la finca de la reclamante) siempre han estado en un entorno geográfico con figuras jurídicas de protección ambiental muy exigentes como son el LIC y ZEPA Mar Menor, en todo caso, sujetos a limitaciones y evaluaciones de impacto ambiental y de repercusiones derivados de la Ley 21/2013 de evaluación



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ambiental estratégica y la Ley de protección ambiental integrada de la región 4/2009, de 14 de mayo. En cualquier caso, también le resulta de aplicación a estas fincas el derecho europeo de protección de la biodiversidad traspuesto al derecho interno.

En esos mismos terrenos, había de cumplirse el Código de Buenas Prácticas Agrarias en la Región de Murcia, y sus determinaciones reglamentarias de obligado cumplimiento a todos los agricultores, en especial, con las singularidades del entorno del Mar Menor. Esos terrenos, fueron adquiridos por Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo SL, en el año 2017 y 2018, con las consabidas circunstancias ambientales que les afectaban por estar en zona vulnerable y de especial protección del entorno del Mar Menor, y, aun así, decidieron realizar el negocio jurídico de compraventa y traslación.

Los perjuicios y daños que se reclaman de contrario deben ser soportados por Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo SL, en cuanto las figuras jurídicas de protección ambiental del Mar Menor y su entorno existían cuando la Sociedad adquirió los terrenos en [REDACTED] y conocía las limitaciones ambientales de todo el marco normativo que era de aplicación en la zona, y en tal sentido, pudo atisbar que la regulación y control de la contaminación del Mar Menor por efecto de las explotaciones agrarias cercanas, llevaría a una fecha de caducidad de estas.

La Corporación reclamante, en ningún caso tiene un derecho adquirido legítimo a una determinada materialización de explotación agrícola ni a una rentabilidad fija, ni mucho menos, a tiempo indefinido; ello porque, añadida a la afección ambiental a la que está sujeto el entorno del Mar Menor, también existe una función social que ha de cumplir la propiedad, como es la sostenibilidad ambiental del Mar Menor con reducción de contaminación por nitratos, interés general este prevalente sobre el particular de una explotación agrícola de características intensivas y alejada de la agricultura ecológica que es el presente y futuro en la zona. No concurre al caso de esta reclamación, buena fe ni confianza legítima ni se han quebrantado por el legislador; no se han introducido cambios normativos que no fueran razonablemente previsibles porque era obligado revisar el programa de



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

actuación, e incrementar las medidas si no se estaban obteniendo los resultados esperados por la propia Directiva y su trasposición por el Estado Español; la decisión del legislador autonómico debió entrar en las previsiones de la reclamante, porque “la zona deteriorada” no se estaba recuperando y había manifestaciones públicas ciudadanas presionando a los gobiernos estatal y autonómico para una rápida solución del problema de la contaminación de la Laguna Salada.

Paradigma de estas consideraciones lo encontramos, por ejemplo, en la sentencia número 77/2017, de 3 de Marzo (asunto Marina Cope), del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (Sala de lo Contencioso – Administrativo).

No se puede negar que la reclamante pueda tener perjuicios económicos por la aplicación de la Ley, pero ha de insistirse en que éstos no son singulares para Corporación Agroalimentaria del Mediterráneo, SL, sino que afectan a todo el sector de la agricultura, siéndoles obligado soportar aquel daño.

Además, en contra de lo manifestado por la reclamante en su escrito de alegaciones, ni en los informes jurídicos ni en los de naturaleza técnica obrantes en el procedimiento administrativo, se reconoce el nexo causal entre la Ley y el daño alegado sino únicamente el deber de soportarlo, habida cuenta de que existe justificación medioambiental para el control de la contaminación difusa en Zona vulnerable “Mar Menor”; además, resulta que no se impide la actividad agrícola en los terrenos de la reclamante, sino solo es necesaria una reorientación de la producción agrícola.

C. Antijuridicidad del daño.

Siendo la Ley 3/2020, de 27 de julio, un acto legislativo de naturaleza no expropiatoria de derechos, declarado constitucional, existe el deber jurídico de soportar los posibles daños derivados de la aplicación de aquél, aun cuando no se haya establecido indemnización en la propia Ley regional, toda vez que la propiedad, en su función social constitucionalmente establecida, no comprende el derecho a una explotación agrícola de unas



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

determinadas características y con beneficios para siempre, habiendo sido respetados los principios de buena fe y confianza legítima al dictarse dicha Ley.

La ley 3/2020 no establece limitaciones o condiciones que vayan más allá de las que se consideraron oportunas para alcanzar los objetivos específicos de la directiva nitratos y el cumplimiento del real decreto que la transpone, obligados para los particulares y la Administración regional, a quien compete dictar normas de protección de las aguas respecto de la masa de agua “Mar Menor”.

No ha habido un trato desigual o de desventaja de los agricultores en el entorno del Mar Menor en la Ley 3/2020, sino que el interés público exige modificar el sistema productivo agrícola en la zona vulnerable y deteriorada, con limitaciones de carácter general y de establecimiento de condiciones para sectores agrícola, ganadero, pesquero, minero, etc.

En contra de lo alegado por la reclamante, hay medidas previstas en la Ley con impactos económicos más que apreciables en determinados ámbitos además del agrícola; ejemplos son el urbanismo, ganadería, etc., justificadas según los efectos que las mismas también tienen sobre el Mar Menor.

Así, en materia de urbanismo (artículo 16) se establece un Área de exclusión temporal para los nuevos desarrollos urbanísticos que no hayan sido aprobados antes de la fecha de entrada en vigor de la ley. También en el artículo 17, establece importantes medidas en esa materia para los nuevos desarrollos urbanísticos que se pretendan ubicar en las Zonas 1 o 2 (fuera del Área de exclusión temporal).

También en materia de ganadería se establecen medidas importantes, entre otras, la prohibición dentro de la zona 1, de la implantación de nuevas instalaciones ganaderas y la ampliación de las existentes, o la obligación de impermeabilización artificial en las instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En contra de lo expuesto por la reclamante, esas limitaciones a otros sectores económicos suponen un coste económico apreciable en los mismos. La Corporación reclamante, por el contrario, no ha incurrido en gastos incitada por la Administración regional, ni del comportamiento del legislador regional podía inferirse que no hubiera más restricciones o condicionamientos al sector agrícola.

Así, no concurre aquí un derecho patrimonial a una ganancia ni a que le sean sufragadas pérdidas y no concurren los requisitos para una responsabilidad patrimonial del legislador autonómico.

La Ley 3/2020 no es un acto legislativo al que se puedan imputar daños singularizados ni un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos.

La utilidad meramente individual del derecho de propiedad no ha sido anulada por la Ley, sino que, basándose en la indispensable solidaridad colectiva, fija limitaciones y condiciones para el ejercicio del derecho al uso agrícola, no siendo éste consustancial al derecho de propiedad, sino derivado del estatus jurídico vigente en el tiempo según Orden Jurídico Europeo, Estatal, Autonómico, y Local (planes generales y ordenanzas).

La reclamante puede seguir desarrollando la libertad empresarial, en todo caso, disciplinada por normas de muy distinto orden, y en este caso, la Ley constitucional 3/2020, que contiene un justo equilibrio y respeto a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE) y al ejercicio de actividades económicas (art. 38 CE), permitiéndose la actividad agrícola limitada y condicionada, siendo las medidas adecuadas al objetivo perseguido de recuperar el Mar Menor, tan deteriorado, y conseguir la sostenibilidad ambiental del mismo y su entorno.

Corresponde al legislador, en este caso autonómico, diseñar y aprobar con amplio margen de apreciación, la alternativa ambiental, con visión de la necesidad, los fines y consecuencias, que considere más adecuada para el



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

objetivo de defensa y restauración del Mar Menor, y en particular, asegurar el cumplimiento de la Directiva de nitratos D.91/676/CE del Consejo.

La concepción de la seguridad jurídica (o del artículo 9.3 de la Constitución) como freno a las modificaciones normativas es particularmente inapropiada en un ámbito reglado como el de los suelos dotados de valores ambientales (STS, Sala Tercera, de 31 de octubre de 2017, rec. 315/2016).

La Zona 1 donde las restricciones a la actividad agrícola son más intensas, del Anexo 1 de la Ley 1/2018, se mantiene idéntica en la Ley 3/2020, tal y como nos dice la sentencia el TC en el fallo referido 112/2021, recurso 5178/2020, al decir que la arbitrariedad debe ser desestimada (fj 5°):

“motivos sustantivos. (I) arbitrariedad de la Ley” “...El legislador democrático no está sujeto a las determinaciones o valoraciones técnicas que puedan ofrecer expertos o peritos en la materia sobre la que pretende legislar, ni pueden los recurrentes pretender en esta sede sustituir la ponderación de los intereses en conflicto –particulares y colectivos, económicos y ambientales– efectuadas por aquel al aprobar la ley por las suyas propias. El único control que puede ejercer este tribunal es, como ya se ha dicho, de «constitucionalidad» conforme a parámetros normativos [arts. 153 a) CE y 28.1 LOTC] y a falta de ellos las denuncias de arbitrariedad deben ser desestimadas”. “.....La ley diferencia luego medidas de protección en función de la delimitación de dos zonas, de acuerdo con lo que dispone el art. 2.2 (impugnado), que dice: «A efectos de la aplicación de las medidas previstas en los artículos 17, 20 y 24, el capítulo V [arts. 26 a 54], la sección primera del capítulo VI [arts. 55 a 58], la disposición adicional segunda y las disposiciones transitorias tercera y cuarta, se diferencian dos zonas, zona 1 y zona 2, cuya delimitación se lleva a cabo en el anexo I» (anexo este también impugnado). En ambas zonas se prevé la progresiva transformación de la actividad agrícola en una agricultura sostenible (art. 27) y además obligaciones específicas para los propietarios o usuarios del suelo, como la prohibición de transformaciones de terrenos de secano a regadío salvo que estén amparadas por un derecho de aprovechamiento de aguas anterior a la ley (art. 28.1), el sometimiento a



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

autorización administrativa de nuevas superficies de cultivo de secano, con el objeto de controlar la contaminación por nitratos (art. 28.2), la obligación de establecer estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación para la retención y regulación de aguas y escorrentías (art. 36), la obligación de destinar el 5 por 100 de la superficie a sistemas de retención de nutrientes (art. 37), la obligación de seguir, en las operaciones de cultivo, las curvas de nivel según la orografía del terreno (art. 38), la limitación de los ciclos de cultivo, con dos anuales como máximo con la excepción de cultivos hortícolas de hojas de ciclo inferior a cuarenta y cinco días, para los que se permiten tres ciclos anuales (art. 39), limitaciones de uso de determinados fertilizantes (art. 40) y la obligación de adoptar medidas de protección en los casos en que el terreno deje de cultivarse (art. 44). En la zona I el estándar de protección es más elevado: solo se permite agricultura sostenible y de precisión (art. 50) y se establecen limitaciones adicionales relativas al ciclo de cultivo (art. 51), al uso de fertilizantes (art. 52) y al riego (art. 53), así como otras que puedan adoptarse en el programa de actuación aplicable a la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena (art. 54)”.

La Sociedad reclamante no pudo tener confianza legítima en que las normas emanadas del Estado y de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia le iban a permitir desarrollar una gran actividad empresarial agrícola ni de otro sector económico, por las restricciones ambientales en el entorno del Mar Menor; lo anterior, dado que todas las normas que se han dictado desde la Directiva Comunitaria de nitratos D.91/676/CE del Consejo, han sido restrictivas. Además, ha de recordarse en este punto, que la Comisión Europea tiene iniciado un procedimiento de infracción contra el Reino de España por incumplimiento dicha Directiva, precisamente como consecuencia de los elevados niveles de nitratos existentes en el Mar menor, que no alcanzan a cumplir los objetivos de la Directiva.

Además, la Sociedad demandante ha adquirido los terrenos en fechas en que ya la Ley 1/2018, de 7 de febrero había establecido tres zonas con limitaciones y restricciones, con plazos de aplicación; al efecto pueden verse las escrituras que aporta el reclamante.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En tal situación de hechos, resulta que no ha existido un sacrificio particular de derechos ni intereses patrimoniales legítimos, en contra del principio de buena fe que debe regir las relaciones de la administración con los particulares; el mismo razonamiento jurídico ha de hacerse en cuanto a la seguridad jurídica y el equilibrio y proporcionalidad de las medidas contempladas en la Ley 3/2020, toda vez que era previsible que el legislador siguiera la estela de las normas precedentes en pro del interés general de sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor.

Existe deber de soportar el perjuicio, no concurriendo ninguno de los siguientes hitos:

-El daño no reviste caracteres suficientemente singularizados e imprevisibles; las precedentes normas anticipaban limitaciones que existían en la fecha de adquisición de los terrenos en escrituras públicas.

-No existe un sacrificio particular de derechos ni de intereses patrimoniales legítimos, habiendo respetado el principio de buena fe que ha regido las relaciones de la administración regional con los particulares, de seguridad jurídica y del equilibrio de prestaciones que debe presidir las relaciones económicas; el legislador regional ha seguido la estela ya marcada por la Directiva 91/676/CE del Consejo, y del Estado en el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias y era de esperar la Ley 1/2018 que ya fijó limitaciones y restricciones de aplicación dilatada, y no siendo suficientes el legislador adopta la decisión de preservar el Mar Menor de la contaminación agrícola por vertidos directos al mismo como refleja en la exposición de motivos de la Ley 3/2020.

No concurre un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos afectados de manera especial, toda vez que las explotaciones agrarias en la zona del entorno del Mar Menor están sujetas, tanto por la ubicación particular de la explotación como su naturaleza agrícola, a la aplicación de varias normativas de protección del medio



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ambiente en vigor desde hace décadas, como puedan ser la relativa a evaluación ambiental, la relativa a la protección de las aguas frente a la contaminación difusa de origen agrario, la relativa a la protección del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, entre otras.

La Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor y su capítulo V “ordenación y gestión agrícola” y la sección 1ª del VI “ordenación y gestión ganadera y pesquera” vienen a culminar los antecedentes legislativos que pueden hacer posible la sostenibilidad medioambiental en el entorno del Mar Menor.

Por último, hay que añadir que la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada, en su artículo 12 -Deberes de los titulares de instalaciones y actividades-, letra c), indica que los titulares de las instalaciones y actividades sujetas a autorización ambiental autonómica o a licencia de actividad deberán *“Costear los gastos originados por el cumplimiento de las condiciones establecidas en las autorizaciones ambientales autonómicas o en la licencia de actividad, y de las obligaciones de prevención y control de la contaminación que le correspondan de acuerdo con las normas ambientales aplicables”*.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA. - Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no haberse acreditado relación de causalidad entre los daños alegados, que no pueden considerarse antijurídicos, y la entrada en vigor de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

No obstante, V.E. resolverá.

EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL
(Fecha y firma electrónica al margen)

Vº Bº EL PRESIDENTE Y CONSEJERO
(en funciones)
(Fecha y firma electrónica al margen)