



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. JOSE FRANCISCO VELASCO GARCIA** con NIF nº \_\_\_\_\_ y D. **ANTONIO CONESA ALBALADEJO**, con NIF nº \_\_\_\_\_, en nombre y representación de **AGRICOLAS LOS NIETOS, S.L.**, con CIF nº \_\_\_\_\_ 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 AL CONSEJO DE GOBIERNO.
- 2.- INFORME DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA SECRETARIA GENERAL.
- 3.- DICTAMEN 354/2023 DEL CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA



## PROPUESTA DE LA CONSEJERA DE AGUA, AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA AL CONSEJO DE GOBIERNO.

Vista el escrito presentado por D. JOSE FRANCISCO VELASCO GARCIA con NIF nº                      y D. ANTONIO CONESA ALBALADEJO, con NIF nº                      en nombre y representación de **AGRICOLAS LO                      S.L.**, con CIF nº B                      , 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 28/12/2020 por D. JOSE FRANCISCO VELASCO GARCIA y D. ANTONIO CONESA ALBALADEJO, en nombre y representación de AGRICOLAS LOS NIETOS, S.L., solicitando responsabilidad patrimonial de esta Consejería a consecuencia de las lesiones sufridas en la explotación agraria de su propiedad por la aplicación del Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, y 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 que los efectos que la vigencia y aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, han producido en la finca, han sido analizados en el “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 Ingeniero agrónomo, que se acompaña como Documento 3, que quedan resumidos de la siguiente forma:

**“(2-A) Pérdida de cultivo arbóreo existente dentro de la franja de 500 metros de distancia desde la línea de la ribera del Mar Menor.**

La totalidad de las 18,68 hectáreas de cultivo arbóreo existente en la franja de 500 m se pierden por la prohibición del uso de fertilizantes de cualquier tipo, así como abonado en verde o estiércoles contenida en el artículo 29.2 de la Ley 3/2020 y en el artículo 29 del Decreto-Ley.

Sobre la misma superficie referida, el área de 10,48 hectáreas de cultivo se pierde a su vez por la obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca (artículo 29.3 de la ley 3/2020) a creación de espacios forestales o *iones* previstas en los epígrafes a, b, g y h del artículo 37.2 de la Ley 3/2020.

**(2-B) Abandono y pérdida del invernadero e malla de sombreado.**

La pérdida de cultivo arbóreo referida provoca la pérdida invernadero de malla de sombreado de 9,788 hectáreas dentro de la franja de los 500 metros.

**(2-C) Pérdidas por incremento de gastos causados por la limitación en la franja comprendida entre los 500 y 1500 metros de distancia al uso sólo de fertilizantes orgánicos.**

**(2-D) Infrutilización de instalaciones como consecuencia de la pérdida del cultivo en la franja de los 500 metros referida”.**

La reclamación se fundamenta en la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, argumentando en cuanto a la antijuridicidad de los daños sufridos que, Agrícola Los Nietos SL no tiene la obligación jurídica de soportarlos, realizando en el año 2010 una gran inversión fundada en la confianza generada por las acciones de fomento por las administraciones competentes en materia agrícola, la cual se ha visto frustrada con un sacrificio particular en sus derechos e intereses patrimoniales legítimos.

Considera el reclamante que existe relación de causalidad directa y eficaz entre los daños sufridos y las normas citadas, siendo los daños consecuencia inmediata de la aplicación de los artículos 29 y 37 de la Ley 3/2020, de 27 de julio.



Considera que los daños sufridos se encuentran debidamente acreditados mediante el Informe técnico que adjunta, ascendiendo a un total reclamado de 3.776.475,95 euros.

Al escrito de la reclamación, acompaña la escritura de poder y de titularidad de la finca, así como el Informe pericial señalado de 28/12/2020: “Informe de valoración de pérdidas patrimoniales en una explotación a consecuencia del Decreto-Ley 2/2019, de Protección Integral del Mar Menor y de la Ley 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor”, emitido por el Ingeniero Agrónomo D. Francisco Bernal Alarcón.

**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, y de acuerdo a las competencias de esta Dirección General conforme al artículo 4 del Decreto n.º 118/2020, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente.

**CUARTO.-** Asimismo, por considerarse necesario para la instrucción del procedimiento, 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, así como del impacto ambiental causado en los espacios protegidos del Mar Menor y su entorno, por parte del instructor se solicitan con fecha 16/05/2022,

los informes técnicos correspondientes a la Dirección General del Mar Menor y Dirección General del Medio Natural.

Asimismo, en esa misma fecha 16/05/2022, se reitera a la Dirección General del Agua, el informe preceptivo ya solicitado, debiendo pronunciarse entre otros aspectos, sobre la concreta valoración del daño causado en las parcelas de la entidad reclamante, así como sobre los procedimientos sancionadores incoados a la reclamante por incumplimiento de ordenación agrícola establecidas en la Ley, y los procedimientos de restitución de cultivos por regadío ilegal iniciados contra la misma, todo ello en relación a los “presuntos perjuicios económicos” alegados por el interesado en su reclamación.

**QUINTO.-** Con fecha 7/06/2022, 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.

**SEXTO.-** Con fecha 12/07/2022, es emitido por parte del Investigador Coordinador del equipo de bioeconomía del IMIDA, informe de valoración alternativa a la valoración de pérdidas patrimoniales adjuntada en la reclamación (informe pericial).



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.- Existen modelos y prácticas de producción alternativa con menor impacto y producción diferenciada con un mayor margen comercial, y por tanto, con mayor renta, especialmente en el entorno de una laguna como el Mar Menor. En el caso de ser necesaria una valoración alte valor calculado en este informe, respecto al asunto que nos ocupa, ascendería a 1.272.750,40 €, cifra alejada de la valoración presentada por AGRÍCOLA LOS NIETOS, S.L.*

*2º.- Aunque el sistema productivo descrito en la valoración original se adapta a la legislación existente sobre zonas vulnerables, es cierto, que la agricultura intensiva es generadora de impactos ambientales (calentamiento global, eutrofización, acidificación, etc.). Ante esta premisa las precauciones en un área tan sensible como el entorno más cercano del Mar Menor deben ser más limitantes”*

**SEPTIMO.-** Con fecha 26/09/2022, se emite Informe técnico por parte de la Inspectoría Ambiental de la Dirección General del Mar Menor, (INF\_2022\_82), en el que entre otras conclusiones, establece:

*“- 5. Así, en relación a la Ordenación y Gestión Agrícola que contiene la Ley 3/2020, se estima que la norma regional no establece restricciones o limitaciones que vayan más allá de las que se consideraron oportunas y necesarias para alcanzar los objetivos específicos de la Directiva del Consejo de 12 de diciembre de 1991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (91/676/CEE: Directiva de Nitratos), incorporada a la normativa nacional a través del 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 ha sido recientemente sustituido por el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero.*

*6. La Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor 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.*

...

*- 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 en el órgano sustantivo, a efectos de evaluación ambiental correspondiente, a tenor de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada.*

...

*- 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 28/09/2022, se emite informe jurídico 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 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”*.

Asimismo, en esa misma fecha se emite informe sobre los expedientes sancionadores y de restitución de cultivos por regadío ilegal incoados a la



entidad reclamante, resultando un total de 3 expedientes sancionadores por incumplimiento de obligaciones de la Ley 3/2020 (SAEA20220035, SAEA20210007, SAEA20200115) y un expediente de restitución de cultivos (REC201900009).

**NOVENO.-** Con fecha 2/12/2022 es remitido por parte del Dirección General del Agua, Informe técnico acerca de la valoración n la reclamación, en cuanto órgano competente en esa fecha en materia de control, prevención, y seguimiento de la contaminación en las zonas vulnerables por nitratos de origen agrario.

De acuerdo con este Informe, la Ley 3/2020, de 27 de julio, viene a establecer medidas para el control de la actividad en la zona que afecta a la masa de agua subterránea 070.052 Campo de Cartagena, separándola en dos zonas diferenciadas por la proximidad al Mar Menor, cuyo fin principal es revertir la situación de contaminación química, para lo que es necesario controlar en origen la aplicación de fertilizantes, de tal manera que se realice un control sobre la aplicación y se lleve a cabo la limitación de determinado tipo de fertilizantes, los cuales se lixivian más fácilmente, es decir pasan fuera del alcance del sistema radicular de las plantas y por tanto se van al acuífero, buscando por tanto el incremento de los controles y limitación en la aplicación de fertilizantes, pero adaptando la actividad agraria existente a la normativa.

En este informe se asume, respecto a la valoración de daños por pérdida de cultivo arbóreo existente en la zona de 500 m de distancia por imposibilidad de su fertilización, y por su destino parcial a espacio forestal, la valoración alternativa expuesta en el Informe del IMIDA, añadiendo además que, carece de sentido valorar un supuesto daño o perjuicio a una actividad cuando en el artículo 29.4 punto 2 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, le ofrece a los cultivos establecidos la posibilidad de una transformación a la agricultura ecológica, que es un sistema de producción con un valor añadido de los productos superior a la agricultura convencional, a la vez que supone un método de producción con menor impacto medioambiental.



En cuanto a la valoración del invernadero de malla de sombreado a abandonar y desmontar, el informe insiste en que la legislación aplicable ofrece las alternativas técnicas a la producción que no solo son más respetuosas con el medio ambiente, sino que permiten unos medios de producción como la agricultura ecológica que da lugar a productos con un mayor valor añadido.

En cuanto a la valoración de los daños causado por la p 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 de infrutilización de instalaciones, de acuerdo con el informe: *“La alternativa se basa en utilizar técnicas de producción agraria más sostenibles a la vez que más controlada, que se encuentra más alejada de la utilización de fertilizantes minerales o de síntesis, que son más susceptibles de producir fenómenos de lixiviación y por tanto de contaminación de aguas subterráneas, como es el caso de la agricultura ecológica, ...”*



**DECIMO.-** Con fecha 11/01/2023, se procede a la práctica del trámite de audiencia al interesado, con remisión de la documentación obrante en el expediente, objeto de notificación con fecha 6/02/2023.

Con fecha 27/02/2023, es presentado escrito en relación al expediente SJ/111/21, en el que se expone que con fecha anterior, 24/02 portó escrito de alegaciones, presentándose en este momento los documentos a los que dicho escrito hace referencia, para lo cual adjunta el Auto de continuación de tramitación de diligencias previas por los trámites del procedimiento abreviado 002750/2017 (Proc. Abreviado nº 182/21) dictado por el Juzgado de Instrucción nº 2 de Murcia; un Informe de Misión del Parlamento Europeo, a raíz de la visita de información al Mar Menor (Murcia) España del 23 al 25 de febrero de 2022, en relación con el deterioro medioambiental del Mar Menor; una denuncia de carácter medioambiental fechada el 26/07/200 referida a la Playa de Punta Brava-Los Urrutias; el escrito de Fiscalía de la Comunidad Autónoma presentado en el marco de las Diligencias Previas 2750/2017; un artículo periodístico sobre el Mar menor y la rambla de El Albuñón, así como un Estudio técnico (fechado en junio 2022) de caracterización del perfil de nutrientes de la rambla del Albuñón y su relación con la EDAR Torre Pacheco. Sin embargo, el escrito al que se hace referencia de 24/02/2023, no consta presentado, únicamente el escrito de 27/02/2023.

**UNDECIMO.-** Formulada propuesta de resolución por el instructor, y de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, con fecha 28/06/2023, 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.

Mediante Acuerdo del Consejo Jurídico nº 18/2023, de 11 de agosto, se solicita subsanación del expediente, tras advertirse que el mismo no se ha conformado según lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y artículo 46 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, siendo el expediente de nuevo

remitido al órgano consultivo con fecha 22/08/2023 y 18/09/2023, y emitido el Dictámen preceptivo con fecha 22/12/2023 (Dictamen nº 354/2023).

**DUODECIMO.-** Con fecha 09/01/2024, el Servicio Jurídico emite informe favorable a la propuesta de desestimación de la presente reclamación patrimonial.

## 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 nº 464/2019, de 26 de diciembre (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 efectuada el 1/08/2020, por lo que la reclamación presentada en fecha 28/12/2020, se encuentra interpuesta en plazo.

**CUARTO.-** El interesado ostenta **legitimación** activa ar la reclamación, por cuanto los daños cuya indemnización se solicita afectan a la finca de su propiedad, que resulta acreditada con la documentación aportada.

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”*.

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. Así 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 cuanto a la responsabilidad del Estado legislador en que se fundamenta la reclamación presentada, la misma se encuentra prevista en el apartado 3 del artículo 32, según el cual (primer párrafo): *“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”*.



Un resumen de la interpretación jurisprudencial de este precepto podemos encontrarla en la Sentencia 988/2020, de 13 julio, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), (FJ 4º), que se pronuncia en los siguientes términos: *"...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 e la imperatividad de las leyes, que comporta precisamente la obligación, no ya 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 jurídicas 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. ...*

*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 ados 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".*

En el caso que nos ocupa, 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 además ha sido declarada constitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 112/2021, de 13 de mayo, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma, por lo que procede examinar si concurren 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, en concreto, 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.

En relación a este examen de concurrencia de los requisitos que fundamentan la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, debe señalarse como antecedente reciente, el Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, nº 69/2023, de 29 de marzo, emitido en relación a una



reclamación patrimonial de Estado legislador por la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, invocando similares preceptos a los referidos en la presente reclamación como causantes del daño, y en el que se informó favorablemente la desestimación de dicha reclamación.

En el presente caso, por lo que hace a la **antijuridicidad del daño**, el reclamante manifiesta que no tiene el deber de soportar las consecuencias de la regulación restrictiva establecida por la Ley 3/2020, habiéndose acreditado mediante informe técnico que los daños causados son consecuencia directa de la misma.

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 la 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.

Con base en dicha finalidad, se establecen limitaciones y restricciones para todos los ámbitos que pueden afectar al Mar Menor (en materia de ordenación ambiental, agrícola, ganadera, urbanística), 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.

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, se establecen 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 la obligación de impermeabilización artificial en las instalaciones de alm de deyecciones ganaderas, que 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, artículos 29 y 53) que establecen obligaciones y prohibiciones en materia de agricultura (Capítulo V), y que fue objeto de desestimación por el Tribunal Constitucional, en la citada 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 los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, los mismos no pueden entenderse vulnerados, por cuanto con anterioridad a la Ley 3/2020, de 27 de julio, y en concreto, tras la adquisición de los terrenos por parte de la entidad reclamante, ya se habían ido aprobando normas con una finalidad similar, adoptándose ya entonces medidas restrictivas en el ámbito de la agricultura, para asegurar el cumplimiento de normativa comunitaria y estatal (Directiva de nitratos D91/676/CE del Consejo y Real Decreto 261/1996 de 16

de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias).

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, o 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, prohibía ya la aplicación de todo tipo de fertilizantes en la zona de servidumbre de dominio público marítimo terrestre, determinando tres zonas para establecer en ellas condiciones para asegurar la sostenibilidad ambiental de las explotaciones agrícolas, aludiendo ya entonces a que se primara la progresiva transformación de la actividad agrícola hacia la producción ecológica (artículo 6). Además, establecía medidas para la reducción de la contaminación difusa agraria (artículo 7) como la obligación de destinar porcentaje de superficie a retención de nutrientes, la aplicación obligatoria del programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, así como del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia (artículos 11 y 12), o la prohibición del uso de fertilizantes de solubilidad alta y potencialmente contaminantes.

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); la necesidad de contar con un derecho de aprovechamiento de aguas (artículo 31 de ambas leyes); n 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 3/2020 para las explotaciones agrarias fueran desconocidas para la sociedad reclamante, ni que haya habido una actuación sorpresiva por parte de la Administración regional con la publicación de la misma 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 3/2020 podría perpetuarse en el tiempo, puesto que, 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, muchas de esas medidas ya estaban en vigor, sin que además el reclamante hubiera considerado conveniente presentar una reclamación de responsabilidad patrimonial respecto de la legislación precedente.

Por tanto, no ha existido en el presente caso quiebra del principio de confianza legítima y de seguridad jurídica, por cuanto los terrenos en los que se

ubica la explotación agraria del reclamante, eran explotados en los años precedentes a la entrada en vigor de la Ley, con conocimiento de las circunstancias ambientales que les afectaban por estar en zona vulnerable y de especial protección del entorno del Mar Menor.

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 o s 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 además las medidas agrícolas previstas se han considerado en vía constitucional, idóneas y constitucionalmente adecuadas para alcanzar el objetivo último perseguido por la Ley.

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

Además, la Ley 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”.



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 reclamante 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.

No existe por tanto la conexión necesaria de esta Ley con los daños que se alegan, porque de haberlos, derivarían en todo caso y como ya se ha fundamentado, de disposiciones normativas precedentes que no son han sido aducidas por la entidad reclamante.

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 cuanto a la pérdida de cultivo arbóreo existente en la zona de 500 m de distancia a la ribera por imposibilidad de su fertilización, y por su destino parcial a espacio forestal, el reclamante valora los daños en 2.495.050 euros.

Sin embargo, en relación a este apartado, el Informe de valoración alternativa del IMIDA, contravalora el coste alegado de pérdida de renta desde un punto de vista técnico, teniendo en cuenta la vida útil, productividad real y destrío y tipos de interés, resultando en su cálculo del valor de la pérdida de rentas por abandono de cultivo de cítricos, un total de 1.096.468,74 €, cuantía inferior a la alegada.

En cuanto a la valoración del invernadero de malla de sombreado a abandonar y desmontar, en el Informe del IMIDA se admite como válida la valoración realizada, *“ya que la estructura portante tiene todavía una vida útil y, por tanto, tiene un coste de amortización anual”*, resultando en su Informe el mismo valor reclamado de 140.958,72 €.

Sin embargo, también habría de tenerse en cuenta lo expuesto en el Informe de la Dirección General del Agua, de 2/12/2022, según el cual: *“La infraestructura de invernadero, tendría sentido ser valorada si realmente la actividad supuestamente no se pudiera seguir llevando a cabo porque las normas establecidas impidieran cualquier actividad agraria en la zona. Tal y como se comenta en el apartado 5.1, la legislación aplicable ofrece las alternativas técnicas a la producción que no solo son más re on el medio ambiente, sino que permiten unos medios de producción como la agricultura ecológica...”*

En cuanto a la valoración de los daños causados por la prohibición de uso de fertilizantes químicos, abonos no compostados y abono en 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 1.103.816,83 €.

Sin embargo, en relación a esta valoración, el IMIDA considera que el autor del informe debería corregir el valor de los costes de fertilización inorgánica y ajustarlos a su productividad, lo que llevará a unos mayores costes en este concepto, y considera que, *“la producción ecológica en zonas de producción temprana, como la que nos ocupa, es una opción productiva incluso más ventajosa económicamente, pudiendo obtener rentas superiores. Así pues, en una valoración rústica no procede valorar un sobrecoste de un sistema productivo alternativo, sino tanto costes como ingresos, es decir, renta real o potencial, como indica la legislación aplicable en materia de valoración”*.

Igualmente, en el Informe de la Dirección General del Agua, se considera improcedente valorar la posible pérdida de renta por este concepto, por cuanto no se está impidiendo 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 relación con la valoración de infrautilización de instalaciones, la cuantificación del reclamante asciende a 36.650,16 euros.

Sin embargo, en el informe del IMIDA, la infrautilización de las instalaciones es proporcional a la pérdida de superficie de cultivo debido al abandono en la franja de 500 metros, procediendo al cálculo del valor de infrautilización mediante el coste inicial de las instalaciones e de amortización, el periodo de amortización restante y la superficie afectada, por lo que resulta un valor final inferior, de 35.322,94 euros. Además en el informe técnico de la Dirección General del Agua, se insiste en que la Ley ofrece alternativas de adaptación de la agricultura convencional, considerando que la valoración de éste apartado realizada por el IMIDA, solamente podría ser tenida en cuenta y sometida a examen para una posible afectación a la pérdida de superficie de cultivo, por lo que no entramos a valorar la cuantificación de una posible infrautilización ya que entendemos que no existe tal caso.

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, a un máximo de 1.272.750,40 €.

Sin embargo, este daño así evaluado sólo podría ser indemnizado para el caso de que se tratara de un daño antijurídico, que el reclamante 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.-** En relación a las alegaciones presentadas por la entidad reclamante, de 27/02/2023, adjuntando diversa documentación, entre otra, Auto de procesamiento del Juzgado de Instrucción nº 2 de Murcia, en procedimiento abreviado nº 182/21, iniciado por denuncia por posible comisión de delitos de prevaricación y contra el medio ambiente por parte de altos cargos de la consejería de agricultura, CHS y determinadas empresas agrícolas y empresarios individuales, el mismo no puede ser tenido en cuenta, en primer lugar, porque se desconoce la finalidad con la que s itado Auto, al no constar presentado ningún escrito de alegaciones que argumente su aportación. En segundo lugar, el procedimiento de naturaleza penal al que se refiere dicho Auto nada tiene que ver con la responsabilidad patrimonial en tramitación, siendo aquel un procedimiento independiente y no concluido en la fecha actual.

**SEPTIMO.-** Con fecha 22/12/2023, por parte del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, se emite Dictamen nº 354/2023, 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. JOSE FRANCISCO VELASCO GARCIA con NIF nº 77.542.249 y D. ANTONIO CONESA ALBALADEJO, con NIF nº 22.944.327, en nombre y representación de **AGRICOLAS LOS NIETOS, S.L.**, con CIF nº B30847982, 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.

**LA CONSEJERA DE AGUA, AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA**

(documento firmado electrónicamente al margen)

Sara Rubira Martínez

RUBIRA MARTINEZ, SARA  
11/01/2024 11:17:21

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación



## INFORME JURIDICO

**PROPUESTA DE LA CONSEJERA DE AGUA, AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA AL CONSEJO DE GOBIERNO, RELATIVA A LA RECLAMACION DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL PRESENTADA POR D. JOSE FRANCISCO VELASCO GARCIA Y D. ANTONIO CONESA EJO, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE AGRICOLAS LOS NIETOS, 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 D. JOSE FRANCISCO VELASCO GARCIA con NIF nº                      y D. ANTONIO CONESA ALBALADEJO, con NIF nº                      en nombre y representación de **AGRICOLAS LOS NIETOS, 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 28/12/2020 por D. JOSE FRANCISCO VELASCO GARCIA y D. ANTONIO CONESA ALBALADEJO, en nombre y representación de AGRICOLAS LOS NIETOS, S.L., solicitando responsabilidad patrimonial de esta Consejería a consecuencia de las lesiones sufridas en la explotación agraria de su propiedad por la aplicación del Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, y 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 que los efectos que la vigencia y aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, han producido en la finca, han sido analizados en el “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 Ingeniero agrónomo, que se acompaña como Documento 3, que quedan resumidos de la siguiente forma:

**“(2-A) Pérdida de cultivo arbóreo existente dentro de la franja de 500 metros de distancia desde la línea de la ribera del Mar Menor.**

*La totalidad de las 18,68 hectáreas de cultivo arbóreo existente en la franja de 500 m se pierden por la prohibición del uso de fertilizantes de cualquier tipo, así como abonado en verde o estiércoles contenida en el artículo 29.2 de la Ley 3/2020 y en el artículo 29 del Decreto-Ley.*

*Sobre la misma superficie referida, el área de 10,48 hectáreas de cultivo se pierde a su vez por la obligación de destinar el 20% de la superficie total de la finca (artículo 29.3 de la ley 3/2020) a 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.*

**(2-B) Abandono y pérdida del invernadero e malla de sombreo.**

*La pérdida de cultivo arbóreo referida provoca la pérdida invernadero de malla de sombreo de 9, 788 hectáreas dentro de la franja de los 500 metros.*

**(2-C) Pérdidas por incremento de gastos causados por la limitación en la franja comprendida entre los 500 y 1500 metros de distancia al uso sólo de fertilizantes orgánicos.**

**(2-D) Infrautilización de instalaciones como consecuencia de la pérdida del cultivo en la franja de los 500 metros referida”.**

La reclamación se fundamenta en la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, argumentando en cuanto a la antijuridicidad de los daños sufridos que, Agrícola Los Nietos SL no tiene la obligación jurídica de



soportarlos, realizando en el año 2010 una gran inversión fundada en la confianza generada por las acciones de fomento por las administraciones competentes en materia agrícola, la cual se ha visto frustrada con un sacrificio particular en sus derechos e intereses patrimoniales legítimos.

Considera el reclamante que existe relación de causalidad directa y eficaz entre los daños sufridos y las normas citadas, siendo los daños consecuencia inmediata de la aplicación de los artículos 29 y 37 de la Ley 3/2020, de 27 de julio.

Considera que los daños sufridos se encuentran debidamente acreditados mediante el Informe técnico que adjunta, ascendiendo a un total reclamado de 3.776.475,95 euros.

Al escrito de la reclamación, acompaña la escritura de poder y de titularidad de la finca, así como el Informe pericial señalado de 28/12/2020: *“Informe de valoración de pérdidas patrimoniales en una explotación agrícola a consecuencia del Decreto-Ley 2/2019, de Protección Integral del Mar Menor y de la Ley 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor”*, emitido por el Ingeniero Agrónomo D. Francisco Bernal Alarcón.

**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, y de acuerdo a las competencias de esta Dirección General conforme al artículo 4 del Decreto n.º

118/2020, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente.

**CUARTO.-** Asimismo, por considerarse necesario para la instrucción del procedimiento, 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 Cap Ley, así como del impacto ambiental causado en los espacios protegidos del Mar Menor y su entorno, por parte del instructor se solicitan con fecha 16/05/2022, los informes técnicos correspondientes a la Dirección General del Mar Menor y Dirección General del Medio Natural.

Asimismo, en esa misma fecha 16/05/2022, se reitera a la Dirección General del Agua, el informe preceptivo ya solicitado, debiendo pronunciarse entre otros aspectos, sobre la concreta valoración del daño causado en las parcelas de la entidad reclamante, así como sobre los procedimientos sancionadores incoados a la reclamante por incumplimiento de las medidas de ordenación agrícola establecidas en la Ley, y los procedimientos de restitución de cultivos por regadío ilegal iniciados contra la misma, todo ello en relación a los “presuntos perjuicios económicos” alegados por el interesado en su reclamación.

**QUINTO.-** Con fecha 7/06/2022, 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.

**SEXTO.-** Con fecha 12/07/2022, es emitido por parte del Investigador Coordinador del equipo de bioeconomía del IMIDA, informe de valoración alternativa a la valoración de pérdidas patrimoniales a n la reclamación (informe pericial).

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.- Existen modelos y prácticas de producción alternativa con menor impacto y producción diferenciada con un mayor margen comercial, y por tanto, con mayor renta, especialmente en el entorno de una laguna como el Mar Menor. En el caso de ser necesaria una valoración alternativa, el valor calculado en este informe, respecto al asunto que nos ocupa, ascendería a 1.272.750,40 €, cifra alejada de la valoración presentada por AGRÍCOLA LOS NIETOS, S.L.*

*2º.- Aunque el sistema productivo descrito en la valoración original se adapta a la legislación existente sobre zonas vulnerables, es cierto, que la agricultura intensiva es generadora de impactos ambientales (calentamiento global, eutrofización, acidificación, etc.). Ante esta premisa las precauciones en un área tan sensible como el entorno más cercano del Mar Menor deben ser más limitantes”*

**SEPTIMO.-** Con fecha 26/09/2022, se emite Informe técnico por parte de la Inspectora Ambiental de la Dirección General del Mar Menor, (INF\_2022\_82), en el que entre otras conclusiones, establece:

*“- 5. Así, en relación a la Ordenación y Gestión Agrícola que contiene la Ley 3/2020, se estima que la norma regional no establece restricciones o limitaciones que vayan más allá de las que se consideraron oportunas y necesarias para alcanzar los objetivos específicos de la Directiva del Consejo*

de 12 de diciembre de 1991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (91/676/CEE: Directiva de Nitratos), incorporada a la normativa nacional a través del 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 ha sido recientemente sustituido por el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero.

6. La Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y pr Mar  
Menor 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.

...

- 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, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada.

...

- 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 28/09/2022, se emite informe jurídico 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 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”.*

Asimismo, en esa misma fecha se emite informe sobre los expedientes sancionadores y de restitución de cultivos por regadío ilegal incoados a la entidad reclamante, resultando un total de 3 expedientes sancionadores por incumplimiento de obligaciones de la Ley 3/2020 (SAEA20220035, SAEA20210007, SAEA20200115) y un expediente de restitución de cultivos (REC201900009).

**NOVENO.-** Con fecha 2/12/2022 es remitido por parte del Dirección General del Agua, Informe técnico acerca de la valoración del daño en la reclamación, en cuanto órgano competente en esa fecha en materia de control, prevención, y seguimiento de la contaminación en las zonas vulnerables por nitratos de origen agrario.

De acuerdo con este Informe, la Ley 3/2020, de 27 de julio, viene a establecer medidas para el control de la actividad en la zona que afecta a la masa de agua subterránea 070.052 Campo de Cartagena, separándola en dos zonas diferenciadas por la proximidad al Mar Menor, cuyo fin principal es revertir la situación de contaminación química, para lo que es necesario controlar en origen la aplicación de fertilizantes, de tal manera que se realice un control sobre la aplicación y se lleve a cabo la limitación de determinado tipo de fertilizantes, los cuales se lixivian más fácilmente, es decir pasan fuera del alcance del sistema radicular de las plantas y por tanto se van al acuífero, buscando por tanto el incremento de los controles y limitación en la aplicación de fertilizantes, pero adaptando la actividad agraria existente a la normativa.

En este informe se asume, respecto a la valoración de daños por pérdida de cultivo arbóreo existente en la zona de 500 m de distancia por imposibilidad de su fertilización, y por su destino parcial a espacio forestal, la valoración alternativa expuesta en el Informe del IMIDA, añadiendo además que, carece de sentido valorar un supuesto daño o perjuicio a una actividad cuando en el artículo 29.4 punto 2 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, le ofrece a los cultivos establecidos la posibilidad de una transformación a la agricultura ecológica, que es un sistema de producción con un valor añadido de los pro rior a la agricultura convencional, a la vez que supone un método de producción con menor impacto medioambiental.

En cuanto a la valoración del invernadero de malla de sombreado a abandonar y desmontar, el informe insiste en que la legislación aplicable ofrece las alternativas técnicas a la producción que no solo son más respetuosas con el medio ambiente, sino que permiten unos medios de producción como la agricultura ecológica que da lugar a productos con un mayor valor añadido.

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 de infrautilización de instalaciones, de acuerdo con el informe: *“La alternativa se basa en utilizar técnicas de producción agraria más sostenibles a la vez que más controlada, que se encuentra más alejada de la utilización de fertilizantes minera tesis, que son más susceptibles de producir fenómenos de lixiviación y por tanto de contaminación de aguas subterráneas, como es el caso de la agricultura ecológica,...”*

**DECIMO.-** Con fecha 11/01/2023, se procede a la práctica del trámite de audiencia al interesado, con remisión de la documentación obrante en el expediente, objeto de notificación con fecha 6/02/2023.

Con fecha 27/02/2023, es presentado escrito en relación al expediente SJ/111/21, en el que se expone que con fecha anterior, 24/02/2023, se aportó escrito de alegaciones, presentándose en este momento los documentos a los que dicho escrito hace referencia, para lo cual adjunta el Auto de continuación de tramitación de diligencias previas por los trámites del procedimiento abreviado 002750/2017 (Proc. Abreviado nº 182/21) dictado por el Juzgado de Instrucción nº 2 de Murcia; un Informe de Misión del Parlamento Europeo, a raíz de la visita de información al Mar Menor (Murcia) España del 23 al 25 de febrero de 2022, en relación con el deterioro medioambiental del Mar Menor; una denuncia de carácter medioambiental fechada el 26/07/200 referida a la Playa de Punta Brava-Los Urrutias; el escrito de Fiscalía de la Comunidad Autónoma presentado en el marco de las Diligencias Previas 2750/2017; un artículo periodístico sobre el Mar menor y la rambla de El Albuñón, así como un Estudio técnico (fechado en junio 2022) de caracterización del perfil de nutrientes de la rambla del Albuñón y su relación con la EDAR Torre Pacheco. Sin embargo, el escrito al que se hace referencia de 24/02/2023, no consta presentado, únicamente el escrito de 27/02/2023.

**UNDECIMO.-** Formulada propuesta de resolución por el instructor, y de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, con fecha 28/06/2023, 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.

Mediante Acuerdo del Consejo Jurídico nº 18/2023, de 11 de agosto, se solicita subsanación del expediente, tras advertirse que el mismo no se ha conformado según lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 3 1 de octubre, y artículo 46 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, siendo el expediente de nuevo remitido al órgano consultivo con fecha 22/08/2023 y 18/09/2023, y emitido el Dictámen preceptivo con fecha 22/12/2023 (Dictamen nº 354/2023).

## 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 nº 464/2019, de 26 de diciembre (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*” 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 efectuada el 1/08/2020, por lo que la reclamación presentada en fecha 28/12/2020, 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 la documentación aportada.

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”*.

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. Así 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 cuanto a la responsabilidad del Estado legislador en que se fundamenta la reclamación presentada, la misma se encuentra prevista en el apartado 3 del artículo 32, según el cual (primer párrafo): *“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”.*

Un resumen de la interpretación jurisprudencial de este precepto podemos encontrarla en la Sentencia 988/2020, de 13 julio, del Tribunal (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), (FJ 4º), que se pronuncia en los siguientes términos: *“...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 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 jurídicas 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 referre unos pronunciamientos jurisdiccionales. ...*

*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".*

En el caso que nos ocupa, 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 además ha sido declarada constitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 112/2021, de 13 de mayo, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma, por lo que procede examinar si concurren 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, en concreto, 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.





En relación a este examen de concurrencia de los requisitos que fundamentan la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, debe señalarse como antecedente reciente, el Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, nº 69/2023, de 29 de marzo, emitido en relación a una reclamación patrimonial de Estado legislador por la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, invocando similares preceptos a los referido sente reclamación como causantes del daño, y en el que se informó favorablemente la desestimación de dicha reclamación.

En el presente caso, por lo que hace a la **antijuridicidad del daño**, el reclamante manifiesta que no tiene el deber de soportar las consecuencias de la regulación restrictiva establecida por la Ley 3/2020, habiéndose acreditado mediante informe técnico que los daños causados son consecuencia directa de la misma.

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 ge

Teniendo en cuenta la 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 y extraordinarias 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.

Con base en dicha finalidad, se establecen limitaciones y restricciones para todos los ámbitos que pueden afectar al Mar Menor (en materia de ordenación ambiental, agrícola, ganadera, urbanística), 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.

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, se establecen importantes medidas en esa materia evos 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 la obligación de impermeabilización artificial en las instalaciones de almacenamiento de deyecciones ganaderas, que 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, artículos 29 y 53) que establecen obligaciones y prohibiciones en materia de agricultura (Capítulo V), y que fue objeto de desestimación por el Tribunal Constitucional, en la citada 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 los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, los mismos no pueden entenderse vulnerados, por cuanto con anterioridad a la Ley 3/2020, de 27 de julio, y en concreto, tras la adquisición de los terrenos por parte de la entidad reclamante, ya se habían ido aprobando normas con una finalidad similar, adoptándose ya entonces medidas restrictivas en el ámbito de la agricultura, para asegurar el cumplimiento de normativa comunitaria y estatal (Directiva de nitratos D91/676/CE del Consejo y Real Decreto 261/1996 de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación por los nitratos procedentes de fuentes agrarias).

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, prohibía ya la aplicación de todo tipo de fertilizantes en la zona de servidumbre de dominio público marítimo terrestre, determinando tres zonas para establecer en ellas condiciones para asegurar la sostenibilidad ambiental de las explotaciones agrícolas, aludiendo ya entonces a que se primara la progresiva transformación de la actividad agrícola hacia la producción ecológica (artículo 6). Además, establecía medidas para la reducción de la contaminación difusa agraria (artículo 7) como la obligación de destinar porcentaje de superficie a retención de nutrientes, la aplicación obligatoria del programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, así como del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia (artículos 11 y 12), o la prohibición del uso de fertilizantes de solubilidad alta y potencialmente contaminantes.



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 sistivo, 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); 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 3/2020 para las explotaciones agrarias fueran desconocidas para la sociedad reclamante, ni que haya habido una actuación sorpresiva por parte de la Administración regional con la publicación de la misma 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 3/2020 podría perpetuarse en el tiempo, puesto que, 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, muchas de esas medidas ya estaban en vigor, sin que además el reclamante hubiera considerado conveniente presentar una reclamación de responsabilidad patrimonial respecto de la legislación precedente.

Por tanto, no ha existido en el presente caso quiebra del principio de confianza legítima y de seguridad jurídica, por cuanto los terrenos en los que se ubica la explotación agraria del reclamante, eran explotados años precedentes a la entrada en vigor de la Ley, con conocimiento de las circunstancias ambientales que les afectaban por estar en zona vulnerable y de especial protección del entorno del Mar Menor.

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 además las medidas agrícolas previstas se han considerado en vía constitucional, idóneas y constitucionalmente adecuadas para alcanzar el objetivo último perseguido por la Ley.

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



Además, la Ley 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”.

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 reclamante 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.

No existe por tanto la conexión necesaria de esta Ley con los daños que se alegan, porque de haberlos, derivarían en todo caso y como ya se ha fundamentado, de disposiciones normativas precedentes que no son han sido aducidas por la entidad reclamante.

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 cuanto a la pérdida de cultivo arbóreo existente en la zona de 500 m de distancia a la ribera por imposibilidad de su fertilización, y por su destino parcial a espacio forestal, el reclamante valora los daños en 2.495.050 euros.

Sin embargo, en relación a este apartado, el Informe de valoración alternativa del IMIDA, contravalora el coste alegado de pérdida de renta desde un punto de vista técnico, teniendo en cuenta la vida útil, productividad real y destrío y tipos de interés, resultando en su cálculo del valor de la pérdida de

rentas por abandono de cultivo de cítricos, un total de 1.096.468,74 €, cuantía inferior a la alegada.

En cuanto a la valoración del invernadero de malla de sombreo a abandonar y desmontar, en el Informe del IMIDA se admite como válida la valoración realizada, *“ya que la estructura portante tiene todavía una vida útil y, por tanto, tiene un coste de amortización anual”*, resultando en su Informe el mismo valor reclamado de 140.958,72 €.

Sin embargo, también habría de tenerse en cuenta lo expuesto en el Informe de la Dirección General del Agua, de 2/12/2022, según el cual: *“La infraestructura de invernadero, tendría sentido ser valorada si realmente la actividad supuestamente no se pudiera seguir llevando a cabo porque las normas establecidas impidieran cualquier actividad agraria en la zona. Tal y como se comenta en el apartado 5.1, la legislación aplicable ofrece las alternativas técnicas a la producción que no solo son más respetuosas con el medio ambiente, sino que permiten unos medios de producción como la agricultura ecológica...”*.

En cuanto a la valoración de los daños causados por la prohibición de 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 1.103.816,83 €.

Sin embargo, en relación a esta valoración, el IMIDA considera que el autor del informe debería corregir el valor de los costes de fertilización inorgánica y ajustarlos a su productividad, lo que llevará a unos mayores costes en este concepto, y considera que, *“la producción ecológica en zonas de producción temprana, como la que nos ocupa, es una opción productiva incluso más ventajosa económicamente, pudiendo obtener rentas superiores. Así pues, en una valoración rústica no procede valorar un sobrecoste de un sistema productivo alternativo, sino tanto costes como ingresos, es decir, renta real o potencial, como indica la legislación aplicable en materia de valoración”*.





Igualmente, en el Informe de la Dirección General del Agua, se considera improcedente valorar la posible pérdida de renta por este concepto, por cuanto no se está impidiendo 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 relación con la valoración de in de instalaciones, la cuantificación del reclamante asciende a 36.650,16 euros.

Sin embargo, en el informe del IMIDA, la infrautilización de las instalaciones es proporcional a la pérdida de superficie de cultivo debido al abandono en la franja de 500 metros, procediendo al cálculo del valor de infrautilización mediante el coste inicial de las instalaciones, el coste de amortización, el periodo de amortización restante y la superficie afectada, por lo que resulta un valor final inferior, de 35.322,94 euros. Además en el informe técnico de la Dirección General del Agua, se insiste en que la Ley ofrece alternativas de adaptación de la agricultura convencional, considerando que la valoración de éste apartado realizada por el IMIDA, solamente podría ser tenida en cuenta y sometida a examen para una posible afectación a la pérdida de superficie de cultivo, por lo que no entramos a valorar la cuantificación de una posible infrautilización ya que entendemos que no existe tal caso.

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, entendiendo que éste sólo se limitaría en su caso, a un máximo de 1.272.750,40 €.

Sin embargo, este daño así evaluado sólo podría ser indemnizado para el caso de que se tratara de un daño antijurídico, que el reclamante 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.-** En relación a las alegaciones presentadas por la entidad reclamante, de 27/02/2023, adjuntando diversa documenta otra, Auto de procesamiento del Juzgado de Instrucción nº 2 de Murcia, en procedimiento abreviado nº 182/21, iniciado por denuncia por posible comisión de delitos de prevaricación y contra el medio ambiente por parte de altos cargos de la consejería de agricultura, CHS y determinadas empresas agrícolas y empresarios individuales, el mismo no puede ser tenido en cuenta, en primer lugar, porque se desconoce la finalidad con la que se aporta el citado Auto, al no constar presentado ningún escrito de alegaciones que argumente su aportación. En segundo lugar, el procedimiento de naturaleza penal al que se refiere dicho Auto nada tiene que ver con la responsabilidad patrimonial en tramitación, siendo aquel un procedimiento independiente y no concluido en la fecha actual.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, así como el Dictamen nº 354/2023, de 22 de diciembre 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

09/01/2024 16:26:34

09/01/2024 09:49:46 BERMEJO LOPEZ-MATENCIO, MARIA DOLORES

GONZALEZ SERNA, SONIA VICTORIA

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación



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 354/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebra el 4 de diciembre 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 Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 28 de

junio de 2023 (COMINTER 167104), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. José Francisco Velasco García y D. Antonio Conesa Albaladejo, de AGRICOLA LOS NIETOS S.L., por daños en su explotación agraria por la aplicación de la Ley 3/2020, de Recuperación y Protección del Mar Menor (exp. 2023\_239), aprobando el siguiente Dictamen.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** - Con fecha 28 de diciembre de 2020, D. José Francisco Velasco García y D. Antonio Conesa Albaladejo, como consejeros delegados de la mercantil “AGRÍCOLA LOS NIETOS, S.L.” (la reclamante), presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Consejo de Gobierno por los daños sufridos en la explotación agraria de su propiedad, como consecuencia de la aplicación del Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor y la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (en adelante, las Normas).

Alega, en síntesis:

Que es propietaria de una explotación agraria situada en la diputación de El Rincón de San Ginés (Cartagena), habiendo realizado en el año 2010 una importante inversión en la explotación, al poner en marcha una plantación de 46,89 ha de cítricos.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Que las Normas distinguen dos zonas geográficas en toda la cuenca vertiente del Mar Menor, denominadas zonas 1 y 2. Dentro de la zona 1 el Decreto-ley distingue, a su vez, un área ubicada a menos de 500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor, y la Ley 3/2020 franja adicional de 1.500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor.

En cuanto a las limitaciones y privaciones que introducen las Normas a los cultivos afectados por las franjas de los 500 y 1.500 metros desde la línea de la ribera del Mar Menor son las siguientes: la prohibición del uso de fertilizantes de cualquier tipo, así como abonado en verde o estiércoles en los cultivos que se encuentren a menos de 500 metros (Artículo 29.2 de la Ley 3/2020 y artículo 29 del Decreto-Ley nº 2/2019); la obligación de destinar el 20 % de la superficie total de la finca (artículo 29.3 de la Ley 3/2020) a 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 (estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación, filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes, charcas y humedales, o a biorreactores); y la prohibición de uso de fertilizantes químicos, abonos no compostados y abono en verde, en la zona comprendida entre los 500 y 1500 metros de distancia de la ribera interior del Mar Menor (artículos 29.2 y 29.4 de la Ley 3/2020).

La aplicación de dichas Normas le priva de legítimos derechos e intereses patrimoniales.

En cuanto a la valoración de los daños y perjuicios producidos (según informe pericial que aporta), tenemos:

1º. Derivados de la pérdida del cultivo arbóreo existente dentro de la franja de 500 metros de distancia desde la línea de la ribera del Mar Menor, por importe de 2.495.050,24 euros.

2º. Derivados del abandono y pérdida del invernadero de malla de sombreado, por importe de 140.958,72 euros.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

3º. Derivados de gastos causados por la limitación, en la franja comprendida entre los 500 y 1500 m de distancia de la ribera interior del Mar Menor, al uso sólo de fertilizantes orgánicos, por importe de 1.103.816,83 euros.

4º. Derivados de la infrautilización de instalaciones como consecuencia de la pérdida del cultivo en la franja de los 500 metros referida, por importe de 36.650,16 euros

Por tanto, el total de daños asciende a la cantidad de 3.776.475,95 euros (acompaña informe pericial justificativo de dichos daños).

Considera la reclamante que realizó en el año 2010 una gran inversión fundada en la confianza generada por las acciones de fomento de las administraciones competentes en materia agrícola, la cual se ha visto frustrada y se ha producido un sacrificio particular en sus derechos e intereses patrimoniales legítimos. Por tanto, se ha producido una vulneración del principio de confianza legítima, un quebrantamiento de la seguridad jurídica y de la certidumbre de AGRÍCOLA LOS NIETOS en su inversión.

**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 28 de septiembre 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.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 C al 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 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.

El daño ha de ser considerado proporcional, ya que, 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...”*.

La Sentencia del TC núm. 16/2018, de 22 de febrero, también indica: *“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,*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*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 riba,  
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.

**CUARTO.** - Solicitado a la Dirección General del Agua informe  
técnico de valoración del daño causado, se emite, con fecha 12 de julio de  
2022, informe por el Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo  
Agrario y Medioambiental (IMIDA), en cuyas conclusiones se indica:

*“1º.- Existen modelos y prácticas de producción alternativa con  
menor impacto y producción diferenciada con un mayor margen comercial,  
y por tanto, con mayor renta, especialmente en el entorno de una laguna  
como el Mar Menor. En el caso de ser necesaria una valoración alternativa,  
el valor calculado en este informe, respecto al asunto que nos ocupa,  
ascendería a 1.272.750,40 €, cifra alejada de la valoración presentada por  
AGRÍCOLA LOS NIETOS, S.L.*

*2º.- Aunque el sistema productivo descrito en la valoración original  
se adapta a la legislación existente sobre zonas vulnerables, es cierto, que  
la agricultura intensiva es generadora de impactos ambientales  
(calentamiento global, eutrofización, acidificación, etc.). Ante esta premisa  
las precauciones en un área tan sensible como el entorno más cercano del  
Mar Menor deben ser más limitantes.”.*

**QUINTO.** – Solicitado informe de la Dirección General del Mar  
Menor, entre otras cuestiones sobre valoración del posible impacto  
ambiental causado en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2020, en caso de  
incumplimiento de las medidas de ordenación y gestión agrícola previstas en  
el Capítulo V de la Ley, se emite con fecha 26 de septiembre de 2022,  
indicando, en primer lugar, que dicha evaluación de impacto ambiental no es





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

de su competencia, como no lo es la concreta valoración del daño causado. No obstante, indica que:

*3.1. Respecto de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de protección del Mar Menor, cuya aplicación alega la entidad reclamante como causante de las lesiones sufridas en su explotación agraria, y otras disposiciones relacionadas:*

*1. Las explotaciones agrícolas en el Campo de Cartagena han sido 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 difusa de origen agrario, la relativa a la protección del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, o más recientemente la relativa a la recuperación y protección del Mar Menor (especialmente sus capítulos V Ordenación y gestión agrícola y la sección 1ª del VI Ordenación y gestión ganadera y pesquera, para el caso que nos ocupa).*

*2. Precisamente en relación a la Directiva Nitratos, desde el año 1998, la CARM ha ido cumplido con las exigencias referidas en ella para el ámbito geográfico que nos ocupa, mediante distintas disposiciones de carácter general:*

*(...)*

*3. En la actualidad se está tramitando el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria del Borrador de Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se establece el programa de actuación para las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de la región de Murcia y el programa de actuación específico para la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del campo de Cartagena, mediante el que:*

*- se completarán las medidas para la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias establecidas en el programa de actuación aprobado mediante Orden de 16 de junio de 2016.*

*- se dará cumplimiento a lo establecido en el artículo 48. Aplicación obligatoria del programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, de la Ley 3/2020, esto es, que*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*“El programa de actuación de la Zona Vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena incluirá con carácter obligatorio, al menos, las medidas que se indican en el anejo 2 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las ra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, así como las medidas que proceda incorporar del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia.*

*El programa de actuación recogerá asimismo las disposiciones que contempla este Capítulo V y la Sección 1.ª del capítulo VI, y otras determinaciones que resulten necesarias para su desarrollo, u otras necesarias para reducir la contaminación por nutrientes de origen agrario, en relación con la correcta gestión de la fertilización y de las deyecciones ganaderas, la calidad del agua para el riego y del suelo, prevención de escorrentías e inundaciones y lucha contra la erosión.*

*(...).”*

*- se dará cumplimiento al artículo 54 Adopción de medidas adicionales en el programa de actuación en el que se contempla la posibilidad de que en el programa de actuación se establezcan medidas adicionales exigibles a la zona 1.*

*4. En última instancia se pretende seguir lo establecido en el punto 5 del Artículo 5 de la Directiva europea que dice así:*

*“5. Por otra parte, y en el contexto de los programas de acción, los estados miembros tomarán todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas mencionadas en el apartado 4 no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1. (...).”*

*Siendo los objetivos especificados en el artículo 1 de la Directiva los siguientes: reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.*

*5. Así, en relación a la Ordenación y Gestión Agrícola que contiene la Ley 3/2020, se estima que la norma regional no establece restricciones o limitaciones que vayan más allá de las que se consideraron oportunas y necesarias para alcanzar los objetivos específicos de la Directiva del Consejo de 12 de diciembre de 1991 relativa a la protección de las aguas*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (91/676/CEE: Directiva de Nitratos), incorporada a la normativa nacional a través del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, que ha sido recientemente sustituido por el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero.*

*6. La Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor 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.*

*3.2. Respecto de otras actuaciones regionales para la recuperación y protección del Mar Menor:*

*Se han destinado importantes cifras de presupuesto a acciones para su recuperación y protección, concretamente la Ley 1/2022, de 24 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del Región de Murcia para el ejercicio 2022 (BORM 21 de 27/01/2022) incluye alrededor de 85 millones de euros para el Mar Menor, así como también en las normas presupuestarias anteriores.*

*Sirvan a modo de ejemplo, las acciones que se han llevado a cabo/se están llevando a cabo desde varios departamentos de la CARM, y que se relacionan a continuación junto con su coste económico (si bien no pretende ser una relación exhaustiva de las mismas, ya que no es el objeto de este informe):*

*(A continuación, expone, sin carácter exhaustivo, las distintas actuaciones llevadas a cabo en la materia)*

*3.3. Respecto al posible impacto ambiental causado en el ámbito de aplicación de la Ley 3/202, en caso de incumplimiento de las medidas de ordenación y gestión agrícola previstas en el Capítulo V de la Ley:*

*1. 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, de 9 de diciembre, de*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*evaluación ambiental y la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada.*

*2. Es precisamente en ese marco de la evaluación ambiental donde se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener 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.*

*3. Para llevar a cabo dicho análisis, se tienen en cuenta una serie de criterios:*

*a) Las características del proyecto en particular: dimensiones y diseño del conjunto, en este caso 13,60 ha como superficie neta total de cultivo; la acumulación con otros proyectos existentes y/o aprobados, ya no solo de la misma naturaleza agrícola sino de otra como por ejemplo urbanísticos; la utilización de recursos naturales, ya sea agua como el propio suelo; la generación de residuos como puedan ser plásticos agrícolas o envases de agroquímicos para este caso; los contaminantes que se trasladan al medio como abonos o pesticidas y otras perturbaciones como la alteración de la pendiente del suelo o su capacidad de retención de agua; los riesgos para la salud humana, por ejemplo debido a la contaminación del agua y aire por agroquímicos.*

*b) La ubicación del proyecto: la sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que pueden verse afectadas por el proyecto, teniendo en cuenta los principios de sostenibilidad, en particular: el uso presente y aprobado del suelo; la abundancia relativa, la disponibilidad, la calidad y la capacidad regenerativa de los recursos naturales de la zona y su subsuelo, como pueda ser la masa de agua subterránea Campo de Cartagena como fuente de recurso hídrico o la masa de agua costera Mar Menor como soporte de la vida lagunar o el propio suelo como sustrato de la actividad agrícola; la capacidad de absorción del medio natural, con especial atención en este caso a la ZEC y ZEPA Mar Menor y a las áreas en las que se hayan podido rebasar los objetivos de calidad medioambiental*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*establecidos en la legislación aplicable, o en las que se considere que se ha producido un incumplimiento de dichas normas de calidad medioambientales como pueda ser la zona vulnerable a nitratos Campo de Cartagena y la masa de agua costera Mar Menor.*

*c) Así, en relación a las características del proyecto y a su ubicación y teniendo presente el impacto del proyecto sobre los factores ambientales enumerados más arriba, se está en condiciones de caracterizar el potencial impacto, teniendo en cuenta: la magnitud y el alcance espacial del impacto, para el caso que nos ocupa y en relación a masas de agua, por ejemplo, pues la masa de agua subterránea Campo de Cartagena y la masa de agua costera Mar Menor; la naturaleza del impacto, esto es, si es compatible, moderado, severo, crítico o residual; la intensidad y complejidad del impacto; la probabilidad del impacto; el inicio previsto y duración, frecuencia y reversibilidad del impacto; acumulación del impacto con los impactos de otros proyectos existentes y/o aprobados, para el caso que nos ocupa, el resto de proyectos agrícolas de la zona vulnerable Campo de Cartagena u otro tipo de proyectos con los que se puedan producir efectos acumulativos o sinergias y por último la posibilidad de reducir el impacto de manera eficaz.*

*3.4. Respecto de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la CARM:*

*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”.*

**SEXTO.** - Con fecha 28 de septiembre de 2022, la Dirección General del Agua emite informe con indicación de los expedientes sancionadores (dos expedientes instruidos) y expedientes de restitución de cultivos (1 incluso con sentencia desestimatoria y otro sin iniciar) instruidos a la reclamante.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**SÉPTIMO.** – Con fecha 2 de diciembre de 2022, se emite informe por la Dirección General del Agua sobre valoración del daño, en el que, en síntesis, indica:

Que asume el contenido numérico de la valoración recogida en el informe elaborado por el departamento de Bioeconomía del IMIDA.

1. En cuanto a la valoración de los daños y perjuicios causados por la pérdida del cultivo arbóreo existente en la zona de 500 m de distancia a la ribera por imposibilidad de su fertilización, y por su destino parcial a espacio forestal, que carece de sentido valorar un supuesto daño o perjuicio a una actividad cuando en el artículo 29.4 punto 2 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor le ofrece a los cultivos establecidos la posibilidad de una transformación a la agricultura ecológica, que es un sistema de producción con un valor añadido de los productos superior a la agricultura convencional, a la vez que supone un método de producción con menor impacto medioambiental.

2. En cuanto a la valoración del invernadero de malla de sombreado a abandonar y desmontar, la infraestructura de invernadero tendría sentido ser valorada si realmente la actividad supuestamente no se pudiera seguir llevando a cabo porque las normas establecidas impidieran cualquier actividad agraria en la zona. La legislación aplicable ofrece las alternativas técnicas a la producción que no solo son más respetuosas con el medio ambiente, sino que permiten unos medios de producción como la agricultura ecológica que da lugar a productos con un mayor valor añadido a la vez de poder acogerse a determinados regímenes de ayudas a la conversión y al mantenimiento de la agricultura ecológica previstos.

3. En cuanto a la valoración de los daños y perjuicios causados 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, 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.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 10.3 y 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.

4. En cuanto a la valoración de infrutilización de instalaciones, la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, ofrece alternativas de adaptación de la agricultura convencional de la zona más próxima al Mar Menor y por tanto la que es más susceptible de poder ser una fuente de contaminación difusa del acuífero y por tanto del Mar Menor. La alternativa se basa en utilizar técnicas de producción agraria más sostenibles a la vez que más controlada, no entrando a valorar la cuantificación de una posible infrutilización al entender que no existe tal caso.

**OCTAVO.** - Con fecha 11 de enero de 2023 se procede a la apertura del trámite de audiencia, presentando la reclamante, con fecha 27 de febrero de 2023, Auto, de 27 de noviembre de 2021, del Juzgado de Instrucción nº 2 de Murcia, recaído en el procedimiento abreviado nº 182/21, en la causa abierta contra los recursos naturales y el medio ambiente por la posible comisión de delitos de prevaricación y contra el medio ambiente por parte de altos cargos de la Consejería de Agricultura, de la Confederación Hidrográfica del Segura y por empresas agrícolas y empresarios individuales.

**NOVENO.** – Con fecha 26 de junio de 2023, se formula propuesta de resolución de la Consejería solicitante al Consejo de Gobierno desestimatoria de la reclamación, al considerar que no concurren los



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 Ma

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

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

### **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 (LPAC).

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

I. La reclamación se ha presentado por persona legitimada para ello por los consejeros delegados de la mercantil “AGRÍCOLA LOS NIETOS, S.L.”, 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





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

legitimación pasiva corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

En efecto, como ya hemos dicho en anteriores (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.*

*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 participe 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.*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 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 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 ...".



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En conclusión, este Órgano Consultivo considera, en aplicación de la doctrina jurisprudencial y consultiva expuesta, que la competencia para resolver la reclamación de responsabilidad objeto del Dictamen correspondería al Consejo de Gobierno, considerándose 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 las Normas a la agricultura.

II. La acción de reclamación se ha ejercitado dentro del plazo anual previsto en el artículo 67.1 LPACP, dado que el Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre entró en vigor el 28 de diciembre de 2019 y la Ley 3/2020 se publicó en 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 28 de diciembre de 2020 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 LPAC.

**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.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 (LRJPAC). Concretamente, su artículo 139.3 establecía:

*“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.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 e   
 adas 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.

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 genero 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.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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, as 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 del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992, en relación con la edad de jubilación en el sector 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*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*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 idad 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.*

*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:



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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.

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 LRJPAC, 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 LRJSP, cuyo artículo 32.4 define en idénticos términos que el derogado artículo 139.3 LRJPAC 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”*.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 Europeo; supuestos para los que el artículo citado exige, por una parte, que recaiga sentencia firme, en cualquier instancia, desestimatoria del recurso 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 tenga 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*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*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 oc            año, 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 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*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*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 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 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 las lesiones patrimoniales causadas por las obligaciones impuestas por las Normas tienen su fundamento en la confianza generada por las acciones de fomento de las administraciones competentes en materia agrícola, la cual se ha visto frustrada y se ha producido un sacrificio particular en sus derechos e intereses patrimoniales legítimos, habiéndose producido una vulneración del principio de confianza legítima, un quebrantamiento de la seguridad jurídica y de la certidumbre.

Tenemos que comenzar diciendo que ninguna de las Normas han previsto indemnización por la obligación de soportar las limitaciones y



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

restricciones que en ellas se imponen. Además, la Ley 3/2020 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 frente a la misma por más ados 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 las Normas.

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 septiembre de



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 definida por zona regable oriental del Traspase 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





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 vienen a regular las Normas, 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.

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 Tránsito Tajo-Segura y litoral del Mar Menor en el Campo de Cartagena. La zona 3 se extiende por el resto de la cuenca vertiente.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 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:



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*“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”.*

*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. 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 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.





Consejo Jurídico  
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 publican las Normas, a las cuales achaca la reclamante el origen de los daños cuya indemnización solicita.

En el preámbulo de ambas Normas se justifican sus determinaciones, en lo que aquí interesa resaltar, en los siguientes términos:

“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.*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*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 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.*

*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*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*retención de nutrientes e instalaciones de recogida de agua de los invernaderos”.*

De lo expuesto hasta ahora estamos en condiciones rmar 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, las limitaciones y privaciones que introducen las Normas los cultivos afectados por las franjas de los 500 y 1.500 metros desde la línea de la ribera del Mar Menor son las siguientes: la prohibición del uso de fertilizantes de cualquier tipo, así como abonado en verde o estiércoles en los cultivos que se encuentren a menos de 500 metros (Artículo 29.2 de la Ley 3/2020 y artículo 29 del Decreto-Ley nº 2/2019); la obligación de destinar el 20 % de la superficie total de la finca (artículo 29.3 de la Ley 3/2020) a 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 (estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación, filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes, charcas y humedales, o a biorreactores); y la prohibición de uso de fertilizantes químicos, abonos no compostados y abono en verde, en la zona comprendida entre los 500 y 1500 metros de distancia de la ribera interior del Mar Menor (artículos 29.2 y 29.4 de la Ley 3/2020).

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, sin que la Sociedad reclamante hubiere instado entonces ninguna acción de responsabilidad patrimonial al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Esta misma Ley, en su Disposición Final primera estableció:



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*“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 e lo 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.*

*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”.*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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

*“1. Se prohíbe el apilamiento temporal de estiércol u iales 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.”*

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 las Normas referidas 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 dichas normas 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





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

agricultura similares, de forma que cuando entran en vigor las Normas, 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

El legislador autonómico, tanto con la Ley 1/2018 como con las posteriores analizadas, 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.

Es previo también 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 las Normas de referencia, ni reclamarlo al Consejo de Gobierno.

No existe la conexión necesaria de estas Normas 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 las Normas concernidas, 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



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

haber tenido origen en decisiones o actuaciones de la Administración regional en el entorno del Mar Menor que hubieren favorecido aquél.

Los terrenos en los que se ubica la finca de la reclama 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.

La 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 las mismas 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





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

gobiernos estatal y autonómico para una rápida solución del problema de la contaminación de la Laguna Salada.

Paradigma de estas consideraciones lo encontramos, o, 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 esta, sino que afectan a todo el sector de la agricultura, siéndoles obligado soportar aquel daño.

No existe nexo causal necesario entre las Normas 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 las Normas a las que se imputa el daño 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 aquellas, 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 determinadas características y con beneficios para siempre, habiendo sido respetados los principios de buena fe y confianza legítima al dictarse las mismas.

Estas Normas no establecen 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



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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 lo es en el entorno del Mar Menor, 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.

Además, hay medidas previstas en las Normas 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 las normas. También en el artículo 17, se establecen 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.

Esas limitaciones impuestas a otros sectores económicos suponen un coste económico apreciable en los mismos. La 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.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Las citadas Normas no constituyen un acto legislativo al que se puedan imputar daños singularizados, ni comportan un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos.

La utilidad meramente individual del derecho de propiedad no ha sido anulada por dichas Normas, 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, las Normas concernidas, que contienen 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 de 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 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 las 2 Normas posteriores, tal y como nos dice la sentencia el TC en el fallo referido



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

112/2021, recurso 5178/2020, al decir que la arbitrariedad debe ser desestimada (fj 5º):

*“motivos sustantivos. (I) arbitrariedad de la Ley”* *ador 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 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*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*protección en los casos en que el terreno deje de cultivarse (art. 44). En la zona 1 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 fertilizant 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 reclamante, pues, 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 de 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.

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 estas Normas, 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.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- 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 dan lugar a 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 las normas referidas.

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 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.

Las Normas 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*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*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 la 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 del Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor y de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

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)