

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Murcia**

Sección: **1**

Fecha: **04/06/2026**

Nº de Recurso: **519/2023**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SECCIÓN 1ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA MURCIA

SENTENCIA: 00303 / 2026

SERVICIO COMÚN TRAMITACION TRIBUNAL SUPERIOR JUSTICIA - REGIÓN MURCIA Teléfono: 0034968242850 Correo Electrónico: SCT.TSJ.REGIONDEMURCIA@JUSTICIA.ES

Equipo/usuario: RGS Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY, 5 -DIR3:J00008050**Correo electrónico: SCT.TSJ.REGIONDEMURCIA@JUSTICIA.ES**

N.I.G: 30030 33 3 2023 0000874**Procedimiento:** PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000519 / 2023 **Sobre:** ACCION ADMINISTRATIVA Y ACTO ADMINISTRATIVO. **De.** PRODUCTORES Y COMERCIALIZADORES DE MELON S.L. Y OTROS **ABOGADO** MARIA INMACULADA DE LA FUENTE CABERO, **PROCURADOR** D. JOSE CARLOS PEÑALVER GARCERAN **Contra.** CONSEJO DE GOBIERNO DE LA REGION DE MURCIA, CONSEJERIA DE AGUA, AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA REGION DE MURCIA **ABOGADO** LETRADO DE LA COMUNIDAD **PROCURADOR**

RECURSO Núm. 519/2023

SENTENCIA Núm. 303/2026

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA REGIÓN DE MURCIA

SECCIÓN PRIMERA

Compuesta por las Ilmas. Sras.:

Doña Pilar Rubio Berná

Presidenta

Doña María Esperanza Sánchez de la Vega

Doña Gema Quintanilla Navarro

Magistradas

ha pronuncia

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A N.º 303/26

En Murcia, a cuatro de junio de dos mil veintiséis.

En el recurso contencioso administrativo n.º 519/23, tramitado por las normas del procedimiento ordinario, en cuantía indeterminada, y referido a: solicitud de modificación legal.

Parte demandante:

PRODUCTORES Y COMERCIALIZADORES DE MELON, S.L., VILLAR ALTO LO

NAVARRO, S.L., INVEMEL, S.L., EL HONDO DE RODA SLU, NAVAPAR,S.L., AGRÍCOLA MARTÍNEZ LAMBERTO, S.L., Álvaro, CAMPODEGEA S.L., Germán, Rafael, AGRYTEL, S.L.U., Alejo, HORTÍCOLA LA MARINA SL, Diana,

AGROINVER ZAPATA S.L., Roque, JOSE JOAQUIN ZAPATA CONESA, BIO CAMPO SL, Jesús Ángel, AGRÍCOLA RUIZ ALMAGRO, SL., CARLOS PÉREZ GALINDO, Juan Enrique, Jacinto, Jose Manuel, AGRO-AVILESES, S.L., Salvador, Pedro, FINCA LO CEREZUELA, S.L., Borja, VERDYSALAD, S.L., Valentín, INAGRUP, S.L., AGRO-HOYA, S.L., Álvaro

ZAPATA ZAPATA, Argimiro, Cosme, Celestino, AGRICULTURA MARTÍNEZ ALBALADEJO, S.L., Javier, Jose Pablo, EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS Y URBANAS, S.L., DATELIO, S.L., Emiliano, MIGUEL TOMÁS JIMÉNEZ JIMÉNEZ, Máximo, Concepción, Carlos Alberto, ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES

AGROMARK, S.L., PRODUCCIONES AGRÍCOLAS CARLODO, S.L., PRODUCCIONES

AGRÍCOLAS ALFODO, S.L., Domingo, Santos, DOMINGO Y BENJAMIN PÉREZ TARRAGA CB, Penélope, Pío, LOS GARRANCHOS S.L., EXPLOTACIONES AGRICOLAS

SAMPER, S.L., Casimiro, HERMANOS MADRID RUIZ, S.L., ROYMAGA, S.L., TÉCNICA DE INVERSIONES GAMMA, S.L., Alexander, Luis Manuel Y Modesto, SOCIEDAD CIVIL, VILLA

PERJI SL, AGRIGAN CASA NUEVA, S.L., Joaquín, Juan Francisco, Constancio, Arcadio, Víctor, AGRO POZO ALEDO, SL, Baltasar

ZAPATA, Eliseo, Carlos, Jon, HENAREJOS Y TARRAGA SL, Evelio, Genaro, Ceferino, Coral, INVERNADEROS RUFEPA, S.L., Silvio, HERMANOS MARTÍNEZ JAEN, S.L., María Ángeles, Jaime, NILESAN, S.L., Francisco, Victoriano, HERMANOS

TORRES HORTOFRUTÍCOLA, S.L., AGRO-BLAYA, S.L., AGRAR SYSTEMS, S.A., AGRÍCOLA LA MISIÓN, S.L., NEWCO AGRÍCOLA S.L., PRODUCCIONES HERMANOS

CANZA, S.L., CORPORACIÓN AGROALIMENTARIA DEL MEDITERRÁNEO S.L., HORTÍCOLA CONESA, S.L., INVERSIONES RÚSTICAS LOS VERGELES, S.L., TAHO

INVEST CAPITAL, S.L., AGRÍCOLA DAVO, S.L.,EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS

OLMOS, SL, Horacio, Vicenta, Donato, María Del Pilar, Esmeralda, Arsenio, Loreto, Moisés, AGRÍCOLA CITROINVER S.L., Oscar, Dolores, Pedro Miguel, Rodolfo, Eloy, JOSÉ

Carlos Ramón, CIKY ORO, S.L., PERICALES, S.L., CAMPOVERA

LEÓN, S.L., AGRÍCOLAS POZO NUEVO, S.L., Jacinta, Dionisio, Adrián, AGRÍCOLA

TARDIDO, S.L., Fermín, María Ángeles, AGRICOLA GALINDO BAÑOS C.B., AGRÍCOLA POZO ALEDO, S.L., AGRÍCOLA HERMANOS ARMERO, S.L., Evaristo, AGRÍCOLA

SANTA ROSALÍA, S.L., Severino, EXPLOTACIONES LA

CASILLA, S.L., AGRÍCOLA PEREA, S.L., EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS LOS

ARAGONESES, C.B., AGROMOLOY, S.L., JAP GREEN, S.L., AGROCISNEROS, S.L., AGRÍCOLA SERMAR, S.L., CAMPO 2015 S.L., Ángeles, Jorge, Luis Andrés, Miguel, Marco Antonio, AGROTEK EL PINO, SLU, Carlos Ramón, JOSÉ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, S.A.T. Nº7995 LOS RITAS DE

PILAR DE LA HORADADA, Rafael Rafael, Leandro, Isabel, Bartolomé, Rodrigo, Ovidio, Juan Miguel, Benedicto, Calixto, Artemio, Ambrosio, Nazario, Pablo Jesús, Carmelo, Jose María, Marino, Leonor, Laureano, Begoña, Hugo, Gregorio, Dimas, Fernando, Hilario, Agustín, Raimundo, Jesús Manuel, Juan Alberto, Miguel Ángel, Rosendo, Camilo, Arturo, Isidro, Jose Francisco, Leovigildo, Marcos, Eva María, Luis Enrique, Juan Ramón, Constantino, Benjamín, Ángel Jesús, Antonio SÁEZ GARCÍA, AGRÍCOLA LEÓN, SOCIEDAD CIVIL, Ignacio

CONESA, Ezequiel, FINCA CORTINAS, S.L., Gonzalo, Segismundo, Torcuato, Narciso, EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS

CANTARRANAS, S.L., Victor Manuel, Rubén, Jose Enrique, Marcelina, Isaac, AGRÍCOLA LEMAR, S.L., Demetrio, Claudio, Estanislao E HIJOS, S.L., Florián, Fabio, Hipólito, Plácido, Marino, Ginés, Secundino, Juan Pedro, Marí Trini, Adelina, Efraín, Luis Carlos, Cirilo, Benigno, Augusto, Anselmo, Angélica, Rogelio, Pablo, Porfirio, Violeta, Saturnino, Eduardo, Alexis, Eusebio, Jesús Miguel, Rosaura, Juan Ignacio, Elías, Rafaela, Ezequías, Lorenzo, Iván, Gervasio, Teodoro, Fructuoso, Julián, Fausto, Jose Miguel, Diego, Abilio, Delia, Vidal, Gracia, Clemencia, Aureliano, Carlos Francisco, Soledad, Jesús Luis, Conrado, Filomena, Octavio, Remigio Remigio, Severiano, Francisco, Íñigo, Mateo, Luis Pablo, Ignacio, Gustavo, Leopoldo, Ismael, Prudencio, Virgilio, Sebastián, Clemente, Pedro Antonio, Obdulio, Eutimio, Matías, Carlos Jesús, Juan Luis, Bienvenido, Aquilino, Balamero, Ildefonso, Mercedes , Julio, Faustino, Sergio, Vicente, Noemí, Carlos Antonio, Aurelio, Cándida, Lucas, Justiniano, Mario, Luis María, Florentino, Juan Alberto, Bernardo, María, Apolonio, Valeriano, Pedro Enrique, Santiago, Antonia, Jose Augusto, Indalecio, Alicia, Carlos Daniel, Estibaliz, Bernardino, Ángel Jesús,

Carlota, Mateo, Fulgencio, Lucas, Federico, Ángela, Héctor, Guillermo, Elvira, Carlos Daniel, Irene, Luciano, Martín, FRANCISCO DAVID LÓPEZ LOPEZ, Romualdo, Benita, Miguel Ángel FRANCISCO Israel, Alberto, Desiderio, Martín MANUEL Jesús María y Juan Antonio, representados por el procurador D. José Carlos Peñalver Garcerán y defendido por la Abogada D^a Inmaculada De La Fuente Cabero.

Parte demandada:

La Administración regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia – Consejo de Gobierno y Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente-, representada y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Actos administrativos impugnados:

Desestimación presunta de los escritos presentados el 15 de junio de 2021 y el 27 de junio de 2023 ante el Consejo de Gobierno y ante la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la Región de Murcia, solicitando poder ejercer los derechos constitucionales que les asisten, de libertad de empresa, propiedad y otros reconocidos en los artículos 14, 18 y 19 de la CE, conforme a su contenido esencial; que, en consecuencia, se permita el ejercicio de las concretas peticiones solicitadas en el HECHO sexto de tales escritos que se corresponden con el ejercicio normal de los derechos mencionados; que se reconozca que se está impidiendo el ejercicio normal de su actividad agrícola, debido a la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, con desnaturalización en todo caso de los derechos mencionados y que se inicien las actuaciones necesarias para la reforma de la Ley 3/2020, por una nueva disposición legal que “concilie” dicha actividad económica y el respeto a la riqueza medioambiental y a efectos de que su regulación sea acorde al respeto de los derechos cuya lesión se aprecia **Pretensión deducida en la demanda:**

Que dicte sentencia por la que “por la que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto, primero, se anule el acto denegatorio presunto por el que se deniega e impide el ejercicio de los derechos constitucionales que asisten a mis representados, de libertad de empresa, propiedad y otros reconocidos en los artículos 14, 18 y 19 de la CE, conforme a su contenido esencial, en virtud de lo razonado en la presente demanda.

Que, en consecuencia, como fórmula de restablecimiento de tales derechos, se declare por sentencia que ha de permitirse a mis mandantes el ejercicio de las concretas peticiones y derechos solicitados en este escrito de demanda (en el HECHO sexto) que se corresponden con el ejercicio ESENCIAL Y BÁSICO y normal de los derechos subjetivos y fundamentales mencionados en este escrito de demanda, tras reconocerse judicialmente que la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, desnaturaliza o impide o infringe los derechos mencionados, es decir, el ejercicio normal de la actividad agrícola (pronunciamiento que solicitamos que es conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada en el FJ sexto de esta demanda).

Que, en su defecto, una vez se constate que se ha producido una ablación de derechos fundamentales en el ejercicio de la profesión de agricultor, se obligue a la Administración demandada a iniciar y promover las actuaciones y tramitaciones pertinentes para el inicio del restablecimiento del ejercicio de tales derechos que la Ley 3/2020 está impidiendo, a fin de lograr el posible ejercicio de la actividad agrícola mediante la compatibilidad (y no exclusión) entre agricultura y protección del Mar Menor (artículos 87 a 89 de la CE: iniciativa legislativa del Gobierno, en la Región de Murcia Consejo de Gobierno, así como artículos 23.3 y 30 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y artículo 46 “iniciativa legislativa” de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia; y artículo 29 de la CE, derecho de petición que nos asiste).

Que, en defecto de lo anterior, se eleve cuestión de inconstitucionalidad, por este TSJ de la Región de Murcia, al Tribunal Constitucional si, tras lo razonado en esta demanda, se observa o concluye que la ley citada 3/2020 está produciendo la posible ablación de derechos fundamentales, a fin de que el TC examine la constitucionalidad de esta norma.

Que, en defecto de las opciones precedentes, se reconozca, cuando menos, en virtud de lo argumentado en esta demanda, la necesidad de realizar las debidas compensaciones o indemnizaciones coherentes con la desnaturalización de los derechos de estos agricultores que represento (artículo 33.3 CE), a determinar en otro procedimiento ulterior tras el reconocimiento de este hecho.

Que, en último término, se eleve cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo, por ser lo procedente en consideración a lo razonado en este sentido, incluso con reiteración, a lo largo del presente escrito de demanda.”

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a. Pilar Rubio Berná, quien expresa el parecer de la Sala.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se presentó el día 14 de noviembre de 2023, y admitido a trámite, y previa reclamación y recepción del expediente, la parte demandante formalizó su demanda deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.

SEGUNDO. - Formuladas alegaciones previas, fueron desestimadas por auto de 18 de julio de 2024.

La parte demandada se ha opuesto pidiendo la desestimación de la demanda, por ser ajustada al Ordenamiento Jurídico la resolución recurrida.

TERCERO. - Ha habido recibimiento del proceso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en los fundamentos de Derecho de esta sentencia.

CUARTO. - Después de evacuarse el trámite de conclusiones se señaló para la votación y fallo el día 22 de mayo de 2026.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - Como fundamento de la pretensión ejercitada, alega la actora, en síntesis, los siguientes motivos de impugnación:

I. Desnaturalización del contenido esencial de los derechos de propiedad y libertad de empresa (arts. 33 y 38 CE) La demanda impugna la Ley 3/2020, de recuperación y protección del Mar Menor, por entender que las restricciones que impone en las Zonas 1 y 2 del Campo de Cartagena y en la franja de protección litoral no se limitan a ordenar o condicionar la actividad agrícola, sino que vacían su contenido esencial, haciendo impracticable y no reconocible el ejercicio de la agricultura como actividad económica.

Se sostiene que la acumulación de prohibiciones y obligaciones técnicas convierte la explotación agrícola en una actividad antieconómica e inviabilizada de facto, lo que excede del margen constitucionalmente admisible para la delimitación legal de tales derechos fundamentales, según la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional sobre el contenido esencial de los derechos.

II. Vulneración del principio de proporcionalidad (art. 9.3 CE) La impugnación se sustenta, de forma central, en la inobservancia del principio de proporcionalidad, en su triple dimensión de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

La demanda denuncia que la Ley 3/2020 opta por medidas máximamente restrictivas (prohibiciones generalizadas de usos, reservas obligatorias de suelo, limitación severa de fertilización, imposición de sistemas técnicos inexistentes, etc.) sin justificar que no existan alternativas menos lesivas, como serían las infraestructuras hidráulicas de desnitrificación y vertido cero previstas en la planificación estatal de aguas.

La ausencia de un juicio normativo que contraste estas alternativas convierte la restricción legislativa en desproporcionada, vulnerando la jurisprudencia constitucional según la cual, existiendo varias opciones igualmente idóneas, debe elegirse la menos gravosa para los derechos afectados III. Falta de razonabilidad y ausencia de base técnico-científica suficiente Otro motivo de impugnación radica en la carencia de fundamento técnico suficiente de numerosas medidas impuestas por la Ley, tales como:

La prohibición de nuevos invernaderos.

La exigencia de seguimiento universal de curvas de nivel.

La imposición de sistemas de monitorización de nitrógeno y fósforo inexistentes en el mercado.

La obligación de reservas de suelo uniformes sin atender a pendiente, tipo de cultivo o riesgo real.

La demanda apoya esta alegación en informes técnicos que evidencian que dichas medidas no guardan una relación razonable ni directa con la reducción efectiva de la contaminación por nitratos, incurriendo así en arbitrariedad normativa proscrita por el art. 9.3 CE.

IV. Lesión del principio de igualdad y trato territorial discriminatorio (art. 14 CE) Se alega igualmente la vulneración del principio de igualdad, al imponer a los agricultores del Campo de Cartagena restricciones singulares y más gravosas que no existen en otras zonas del territorio nacional sometidas a normativa de nitratos o protección litoral.

La demanda señala que esta diferencia de trato no se apoya en una justificación objetiva y proporcionada, lo que genera una discriminación territorial incompatible con el art. 14 CE y con la igualdad en el ejercicio de la actividad económica.

V. Afectación expropiatoria del derecho de propiedad sin compensación.

La acumulación de obligaciones de reserva de suelo, transformación forzosa de cultivos, imposición de usos forestales y prohibición de prácticas agrarias esenciales es calificada como una ablación material del derecho de propiedad, equiparable a una expropiación de facto.

Dicha afección no va acompañada de mecanismo indemnizatorio alguno, lo que, según la demanda, vulnera el art. 33 CE y el principio de justa compensación exigido por la jurisprudencia constitucional y europea.

VI. Invasión competencial y desarticulación de la acción estatal en materia de aguas (art. 149.1 CE) La Ley autonómica es impugnada también por impedir y frustrar ex ante la ejecución de soluciones estructurales cuya competencia corresponde al Estado, particularmente las relativas a infraestructuras hidráulicas y a la planificación hidrológica.

Al hacer inviable la agricultura antes de que dichas soluciones estatales puedan desplegar sus efectos, la Ley autonómica desvirtúa el principio de cooperación interadministrativa y supone una invasión indirecta de competencias estatales en materia de aguas, planificación económica y medio ambiente.

VII. Procedencia de cuestión de inconstitucionalidad y, en su caso, prejudicial comunitaria Finalmente, la demanda interesa que, de apreciarse que la lesión denunciada deriva directamente del contenido de la Ley 3/2020, se eleve cuestión de inconstitucional por posible vulneración de los arts. 9.3, 14, 33 y 38 CE.

Asimismo, se solicita la posibilidad de cuestión prejudicial ante el TJUE, por posible infracción del art. 16 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (libertad de empresa) y del principio europeo de proporcionalidad ambiental. Preferencia por soluciones compatibilizadoras, no anulatorias de actividades económicas lícitas.

SEGUNDO. - La Administración demandada se opone y alega, en esencia la improcedencia de la pretensión ejercitada y la conformidad constitucional de la Ley 3/2020, de recuperación y protección del Mar Menor. Mantiene que la pretensión deducida por la parte actora parte de una premisa jurídicamente insostenible, pues pretende que la Administración y este Tribunal declaren la inconstitucionalidad de la Ley 3/2020, de 27 de julio, o bien autoricen a los demandantes a incumplir selectivamente sus determinaciones, o, subsidiariamente, obliguen a la Administración autonómica a promover su reforma legislativa o a reconocer de forma abstracta una supuesta obligación indemnizatoria.

Tal planteamiento no encuentra amparo en el ordenamiento jurídico, en la medida en que ningún órgano administrativo ni jurisdiccional distinto del Tribunal Constitucional puede efectuar un juicio de inconstitucionalidad con efectos jurídicos, ni tampoco cabe reconocer un derecho subjetivo al incumplimiento de una norma legal vigente y declarada conforme a la Constitución. La solicitud formulada reviste, por tanto, contenido jurídicamente imposible, lo que determina la corrección de su desestimación presunta.

La Ley 3/2020 ha superado expresamente el control de constitucionalidad, mediante la STC 112/2021, de 13 de mayo, que desestimó en su integridad el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma, pronunciándose sobre los mismos preceptos y alegaciones que ahora se reproducen, así como por la STC 126/2023, de 27 de septiembre, lo que determina la concurrencia de cosa juzgada constitucional, con eficacia erga omnes, que impide reabrir el debate sobre su conformidad constitucional.

Desde esta perspectiva, la impugnación articulada no se dirige realmente contra un acto administrativo lesivo, sino que persigue, de forma indirecta, alterar la opción normativa adoptada por el legislador autonómico, sustituyendo la ponderación de intereses realizada en sede parlamentaria —entre la protección del medio ambiente y el ejercicio de la actividad agraria— por la valoración particular de los demandantes. Ello excede manifiestamente del objeto y límites del control jurisdiccional contencioso-administrativo.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que, en materias de delimitación del contenido de la propiedad privada y de la libertad de empresa, el legislador dispone de un amplio margen de configuración, sin quedar sometido a un juicio de proporcionalidad estricto, bastando un canon de razonabilidad y equilibrio justo, siempre que se respete el contenido esencial de los derechos (arts. 33 y 38 CE). Y precisamente la Ley 3/2020 se inserta en la función social y ecológica de la propiedad, derivada directamente del artículo 45 CE, que impone a los poderes públicos el deber de proteger y restaurar el medio ambiente, especialmente en un ecosistema de extraordinaria fragilidad como el Mar Menor.

No se aprecia, por lo demás, vulneración del principio de confianza legítima ni sacrificio singular indemnizable, pues las limitaciones impuestas por la Ley 3/2020 se inscriben en una línea normativa continuada y previsible, iniciada con normas anteriores —estatales, autonómicas y europeas— destinadas a la protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos, sin que exista derecho adquirido a una determinada modalidad productiva o a una rentabilidad inmutable. La responsabilidad patrimonial del Estado legislador, conforme al

artículo 32 de la Ley 40/2015, solo resulta exigible en los supuestos tasados legalmente, inexistentes en el presente caso.

En consecuencia, la demanda instrumentaliza indebidamente el proceso contencioso-administrativo para reabrir un debate constitucional ya definitivamente resuelto, careciendo la pretensión de cobertura jurídica y debiendo confirmarse la plena conformidad a Derecho del acto presunto impugnado, con la consiguiente desestimación íntegra del recurso.

TERCERO. - Para una correcta resolución de la litis es preciso que, con carácter previo, delimitemos el objeto del proceso. El presente recurso contencioso-administrativo tiene por objeto la impugnación de la desestimación presunta de las solicitudes formuladas por los demandantes ante el Consejo de Gobierno y la Consejería competente, mediante las cuales solicitaban, en síntesis:

- a) El reconocimiento por la Administración de que la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, vulnera los derechos fundamentales de propiedad y libertad de empresa.
- b) Que, como consecuencia de dicho reconocimiento, se les autorice a realizar determinadas actuaciones agrícolas expresamente prohibidas por dicha Ley.
- c) Subsidiariamente, que se obligue a la Administración autonómica a promover una reforma legislativa de la norma.
- d) Y, en último término, el reconocimiento genérico de una obligación indemnizatoria por una supuesta desnaturalización de derechos patrimoniales.

De este modo, las cuestiones litigiosas a resolver pueden concretarse en las siguientes:

1º.- Si la pretensión ejercitada constituye una pretensión administrativa legítima susceptible de control jurisdiccional.

2º.- Si puede exigirse a la Administración —y a este Tribunal— un pronunciamiento de inconstitucionalidad sobre la Ley 3/2020 o la autorización de su incumplimiento singular.

3º.- Si concurre vulneración de los derechos de propiedad y libertad de empresa en su contenido esencial.

4º.- Si resulta procedente el reconocimiento abstracto de una responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

CUARTO. - Sobre la pretensión ejercitada y si la misma es atendible jurídicamente.

Alegan los actores en su demanda que son agricultores que desarrollan tradicionalmente una actividad profesional agrícola, en el espacio geográfico del Campo de Cartagena, dentro de las dos zonas 1 y 2 que contempla la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, o dentro del área de 1.500 metros, o dentro del 500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor previsto en el artículo 29 de la misma Ley.

Recuerda que en esta zona fue alentada y fomentada la agricultura extensiva de regadío desde el Decreto 603/1972, de 9 de marzo reconociendo el interés nacional en dicha actividad. Y denuncia que, en la actualidad, en especial tras la aprobación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, se han producido ciertas restricciones de derechos y usos agrícolas, en concreto en el capítulo V de la Ley "Ordenación y gestión agrícola", y en el capítulo XI sobre infracciones y sanciones.

Señala que este articulado provoca que la agricultura en las Zonas 1 y 2 y franja de 1.500 metros del artículo 29 sea impracticable, por antieconómica. A su juicio dichas limitaciones han provocado la desnaturalización de la actividad agrícola, la libertad de empresa y del derecho de propiedad. Y que además impide acudir a medidas alternativas que permitirían compatibilizar la agricultura y la protección del mar menor como podrían ser la realización por el Estado de las obras necesarias para conseguir la desnitrificación del agua y su reutilización con vertido cero en el Mar Menor, excediéndose la Comunidad autónoma en el ejercicio de sus competencias invadiendo las de carácter estatal. De lo expuesto hasta aquí, queda claro que la actora lo que denuncia es la inconstitucionalidad de la Ley 3/2020 por vulnerar el derecho de propiedad y de libertad de empresa.

Sin embargo, sabiendo que queda fuera de la vía administrativa y contencioso administrativa dicho reconocimiento, explica que su planteamiento es que se le reconozca poder ejercitar los derechos constitucionales que les asisten conforme a su contenido esencial con inicio de las actuaciones pertinentes para el restablecimiento de sus derechos.

En definitiva, se está denunciando que la Ley del Mar Menor vulnera sus derechos constitucionales (la Ley es inconstitucional) y pide que se restablezca el pleno ejercicio de sus derechos, que pasa por la anulación o la reforma de la Ley, todo lo cual queda fuera del ámbito administrativo y contencioso administrativo.

El ejercicio de los derechos constitucionales no requiere de ningún reconocimiento expreso por parte de la Administración ni de los Tribunales. Al igual que la administración no puede, como se pretende, excluir por resolución administrativa la aplicación de una Ley.

La pretensión deducida en vía administrativa y reproducida en sede judicial carece de encaje en el ordenamiento jurídico, al fundamentarse en la exigencia de un acto administrativo cuyo contenido es jurídicamente imposible.

En efecto, ninguna Administración puede válidamente declarar la inconstitucionalidad de una ley vigente ni autorizar a un particular a incumplir selectivamente una norma legal, y ello con independencia de las valoraciones técnicas o económicas que los interesados formulen respecto de dicha regulación.

La solicitud no se dirige, por tanto, contra un acto administrativo concreto lesivo, sino que persigue obtener una dispensa singular del cumplimiento de la Ley y, además, un reconocimiento abstracto sobre su validez constitucional. Tal planteamiento no genera silencio administrativo susceptible de impugnación, al no tratarse de una pretensión jurídicamente atendible.

Basta para comprobarlo la lectura de lo que la actora llama "PETICIONES

CONCRETAS QUE FORMULAMOS" que reproducimos:

<< Pretendemos, por tanto, se reconozcan una serie de usos.

Solicitamos una serie de usos que se corresponden con un derecho al cultivo agrícola no desnaturalizado. Es decir, solicitamos las prácticas siguientes a efectos de la reconocibilidad del derecho que ejercitamos y su practicabilidad. En concreto se solicita, conforme al ejercicio de los derechos que invocamos y el respeto de su contenido esencial la autorización de estas peticiones coherentes con prácticas agrícolas comunes, sin por supuesto obviar un contexto restrictivo, pero sin tampoco desconocer el trasfondo de la obligación normativa (ex Derecho comunitario) de compatibilizar el ejercicio mínimo de la agricultura y la protección o recuperación del Mar Menor:

EN RELACION CON EL artículo 28 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor¹, solicitamos:

Poder transformar los terrenos de secano a regadío, siempre que estén amparadas por un derecho de aprovechamiento de aguas obtenido por el órgano competente en materia de aguas y sea compatible con los usos que defina el nuevo Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor, que establece el artículo 15 de la Ley 3/2020.

Ello, a efectos de que no se desnaturalicen los derechos de propiedad y de libertad de empresa, y de que la actividad agrícola no se convierta en impracticable. Y siempre, sin perjuicio de lo argumentado en este escrito de demanda y en el DOC nº1 que se adjunta. La arbitrariedad de esta disposición es clara: se llega a contradecir el hecho de que uno de los objetivos de la construcción de varias desaladoras era el de asegurar y ampliar las zonas de regadío (puesto que la demanda de alimentos frescos que se cultivan en la zona va en aumento proporcional al aumento de la población, y su consciencia de consumir productos frescos y saludables), así como el hecho de que el derecho de aprovechamiento de aguas no se ha compensado, considerando las hectáreas de regadío que se han perdido debido a las ampliaciones de poblaciones, Resort, polígonos, campos solares, etc.

EN RELACION CON EL artículo 29 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor², solicitamos:

Poder cultivar las propiedades -con la aplicación de fertilizantes, estiércoles o abonado en verde- dentro de la franja de 500 metros de la costa, ya que las limitaciones legales del artículo 29.2 prohíben la actividad agraria de facto. NO es posible practicar agricultura alguna con las restricciones establecidas en el punto dos de este artículo.

(...) Igualmente, para la nueva franja de entre 500 y 1500 metros se solicita poder cultivar los campos eliminando el aumento de reserva del suelo al 20% a que se refiere el artículo 29 de la Ley, así como emplear la cantidad de fertilizante resultante de cumplir el código de buenas prácticas agrarias, el programa de actuación y las demás limitaciones impuestas en el capítulo V de la Ley 3/2020.

(...) Y se solicita respetuosamente poder construir o ampliar invernaderos, ya que no se existen evidencias de que esta modalidad de cultivo suponga un mayor riesgo de contaminación del acuífero cuaternario de Campo de Cartagena y del Mar Menor.

(...) EN RELACION CON EL artículo 32 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor³, solicitamos:

Poder ejercer la profesión de agricultor sin la obligación de instalar en las explotaciones agrarias sistemas de monitorización por sensores, control y seguimiento de la fertilización mineral realizada a través del riego y para la medición del nitrógeno y el fósforo, ya que NO EXISTEN (...) EN RELACION CON EL artículo 33 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor⁴, solicitamos:

Que no se obligue a las explotaciones agrícolas sin el derecho de aprovechamiento de aguas a transformar el suelo agrícola en suelo forestal. Esta medida carece de equilibrio y es desproporcional al posible incumplimiento.

Supone de facto la pérdida de la condición de suelo agrícola de forma permanente, incluso posterior a la posible derogación de este artículo. Se trata de una medida que atenta contra la propiedad privada, oculta en una actuación que le corresponde exclusivamente poner en práctica a las Administraciones Públicas en aquellas parcelas de su propiedad o en su defecto tras la correspondiente expropiación del suelo de carácter privado (...) EN RELACION CON EL artículo 36 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar; solicitamos la implantación de setos sólo en las parcelas con pendientes superiores al 3% o donde existan evidencias de erosión o escorrentía superficial.

Para pendientes inferiores a este valor la colocación de EVC es arbitraria, limita las operaciones de cultivo básicas de cualquier explotación (las EVC deben incluir vegetación herbácea perenne, arbustiva y arbórea), y supone una pérdida de suelo útil (lucro cesante permanente).

En definitiva, la medida legal es inconstitucional, ya que es desproporcionada y nuevamente atenta al contenido esencial de la agricultura.

EN RELACION CON EL artículo 37 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor⁵, solicitamos:

Que no se obligue a todas las explotaciones, independientemente de su pendiente, cultivo, distancia a la ribera del Mar Menor y riesgo de afección al acuífero cuaternario y a la Laguna, a la reserva de un porcentaje (5%) arbitrario y con carácter confiscatorio. Esta medida transversal a toda la cuenca vertiente, de la que se desconoce su grado de influencia en la mejora de la situación ambiental del Mar Menor, no establece criterios de coste/beneficio y obliga a todos los operadores a aplicarla a pesar del mínimo riesgo de una inmensa de ellos. (...) EN RELACION CON EL artículo 38 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor⁶, solicitamos:

Que no se exija a TODAS las explotaciones agrícolas el realizar las operaciones de cultivo, incluyendo la preparación del terreno y plantación o siembra, siguiendo las curvas de nivel según la orografía del terreno, ya que queda demostrado que para pendientes bajas (<3%), estas medidas no aportan beneficios ambientales y los perjuicios sobre la actividad agraria son muy elevados como: cambio de todas las estructuras de riego para adaptarlas a la norma, cambios en las orientaciones de los cultivos que afectan a homogeneidad y falta de rendimiento y estructuras de producción incompatibles con el uso de maquinaria, lo que supondría la imposibilidad de realizar el cultivo de muchas especies hortícolas, de la que los agricultores del Campo de Cartagena son pioneros en el mundo.

(...) EN RELACION CON EL artículo 39 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, solicitamos:

Poder cultivar los campos con dos o más ciclos de cultivos anuales en una misma parcela agrícola, ya que en muchas explotaciones agrícolas, incluidas las ecológicas, es una limitación manifiesta de su actividad económica y favorecería el aumento de suelo desnudo, aspecto éste que la Ley trata de mitigar con la aplicación de los artículos 33, 44 y 51, con el consiguiente incremento de los riesgos de lixiviación de nutrientes y erosión de la capa arable del suelo.

(...) EN RELACION CON EL artículo 40 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor⁸, solicitamos:

Que se eliminen de este artículo los siguientes apartados y sean incorporados después de una fase de revisión al nuevo programa de actuación (actualmente está en fase de evaluación ambiental estratégica y no se ha publicado tres meses después de la entrada en vigor de la Ley como establece el artículo 32).

(...) En particular, asumimos que sea necesaria la prescripción técnica del apartado 1 del artículo 40, pero solicitamos el posible uso de urea a que alude su apartado 2 (...) Solicitamos, en relación con el tercer apartado

del artículo 40, que, aun asumiendo la regulación legal de este precepto sobre el fertilizante nitrato armónico (N>32%), podamos emplearlo en el último tercio del ciclo de cultivo, ya que carece de lógica y sentido esta restricción, bastando con concebir el caso de que una plantación vaya con un desarrollo escaso o bajo para su exigencia comercial, necesiándose pues poder emplear ese abono en las fases final del cultivo para que con ello la producción alcance su desarrollo y tamaño comercial requerido (...) Solicitamos, en relación con el cuarto apartado del artículo 40, poder usar abonado mineral de fondo, que contenga nitrógeno, al ser una práctica habitual y frecuente en todas las zonas de producción.

(...) Solicitamos, en relación con el quinto apartado del artículo 40, poder realizar nuestro oficio cultivando los campos según está ya contemplado y regulado en el CBPA, el cual es de obligado cumplimiento, y con los parámetros e intervalos que en él aparecen, de una forma coherente con usos agrícolas comunes (puede verse la Ley 1/2018, página 3238).

(...) Solicitamos realizar la agricultura sin las restricciones de los apartados 6 y 7 y 8 de este artículo 40, ya que supone una restricción excesiva que va más allá de la delimitación del derecho al producir una típica restricción que atenta al contenido del derecho esencial porque el trabajo de estos agricultores carecería de rentabilidad con esta disposición, tomando el poder público decisiones que corresponde tomar al productor. No es practicable la agricultura en estas condiciones.

Solicitamos, en relación con el noveno apartado del artículo 40, poder realizar este oficio cultivando los campos con la posible utilización de fertilizantes minerales que contengan fósforo cuando el nivel de P Olsen en suelo sea superior a 120 mg/kg suelo, ya que carece de sentido este punto, debido a que el fósforo tiene una movilidad muy reducida en el suelo, y se bloquea con facilidad por la interacción con otros elementos, además de que su aplicación es necesaria para varios procesos de los cultivos, tales como en desarrollo radicular, floración, polinización y desarrollo del fruto.

(...) EN RELACION CON EL artículo 42 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor⁹, solicitamos:

Que se permita utilizar los estiércoles más allá de los 7 años que establece el apartado tres de este artículo, puesto que las limitaciones implementadas, de las letras a) hasta f), permiten aplicarlos con seguridad, con criterios de economía circular y permite la coexistencia de las explotaciones ganaderas limítrofes, que de otro modo quedaría abocadas al cierre.

(...) EN RELACION CON EL artículo 44 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor¹⁰, solicitamos:

Que se elimine el punto dos de este artículo pues genera indefensión al productor al no precisar cuándo un abandono de cultivo tiene carácter definitivo, y es incompatible con la actual PAC, con la consiguiente pérdida de las ayudas que pudieran los beneficiarios percibir. Siempre, sin perjuicio de lo argumentado en esta demanda y en el DOCUMENTO nº1 que se adjunta (página 17).

En un plano jurídico, EN RELACIÓN CON el artículo 31.3 de la Ley 3/2020, de 17 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, cuando alude a “resolución firme”, debería decir expresamente que se refiere a “resolución firme en vía jurisdiccional”. Por tanto, formulamos esta petición, por un mínimo respeto a la Constitución (art.117) y al valor de las resoluciones judiciales, al ser asombroso que se obvie la existencia de una vía judicial ulterior a la administrativa atribuyendo a los actos administrativos el valor de sentencias. Con sensibilidad jurídica cero y abierto carácter inconstitucional. >>

Estas peticiones, no son más que la solicitud de autorización de que no se aplique una norma en vigor basada precisamente en la inconstitucionalidad de la misma por vulnerar los derechos de propiedad, de libertad de empresa y de igualdad Como correctamente razona la Administración demandada, no puede pretenderse en vía administrativa ni jurisdiccional aquello que el ordenamiento jurídico no autoriza, por lo que el acto presunto impugnado —desestimatorio— resulta plenamente conforme a Derecho.

QUINTO. - Imposibilidad de un nuevo juicio de constitucionalidad.

Cosa juzgada constitucional La Ley 3/2020, de recuperación y protección del Mar Menor, ha sido expresamente declarada conforme a la Constitución por la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2021, de 13 de mayo, que analizó y rechazó las mismas tachas de inconstitucionalidad ahora reproducidas, en relación con los mismos preceptos y desde idéntica perspectiva de derechos de propiedad y libertad de empresa.

Asimismo, la STC 126/2023, de 27 de septiembre, vuelve a confirmar la constitucionalidad del marco normativo regulador del Mar Menor tras su modificación parcial.

Con arreglo a los artículos 161 CE y 38 y 39 LOTC, dichas resoluciones producen efectos de cosa juzgada formal y material, con eficacia erga omnes, que impide reabrir el debate constitucional por vías indirectas o instrumentales, como la ahora intentada.

Alega la actora que conoce la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2021, de 13 de mayo y que no cabe hablar de cosa juzgada en cuanto que el enfoque que ahora se hace es “jurídico-subjetivo” no basado en una supuesta constitucionalidad. No alcanza esta Sala a ver la diferencia cuando en realidad lo que justifica todas sus pretensiones es una vulneración de sus derechos constitucionales por entender que la aplicación de la Ley le impide un ejercicio pleno de dichos derechos. Lo que sin duda equivale a mantener que la norma es inconstitucional, pues de otro modo tampoco se entiende que se propugne su no aplicación o exención de su cumplimiento.

La Sentencia citada, del Pleno del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5178-2020, interpuesto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso contra los artículos los artículos 2.2, 15, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 50, 51, 52, 53, 54, 81 apartado 2, letras d), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ) y o); apartado 3, letras a), b), d), e), f), g), h), i), j), m), n), ñ), p), q), r) y s); apartado 4, letras a), b), c), d) y e), 83 apartados 1, 2, 3, 4 y 5, disposiciones transitorias tercera y cuarta y anexo I de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

Como podemos comprobar se incluyen los artículos que la actora impugna.

Los motivos de impugnación que se recogen en la propia sentencia se parecen mucho por no decir que son sustancialmente iguales a los de la demanda rectora de presente recurso.

Leemos en los antecedentes:

<<... (iv) Finalmente, y aun dentro de esta primera parte, el recurso argumenta que la ley vulnera los derechos a la propiedad (art. 33 CE) y libre empresa (art. 38 CE), así como el artículo 1 del Protocolo núm. 1 al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), que puede incluir las “legítimas expectativas” contra “injerencias arbitrarias” de los poderes públicos, ...

... a Ley 3/2020 “rompe absolutamente el equilibrio entre desarrollo social y económico y protección del medio ambiente” convirtiendo en “imposible” la actividad económica que es la agricultura en las zonas afectadas, sin dar además alternativa alguna a los perjudicados. ...

...

Según los recurrentes “si la finalidad de la ley es evitar el arrastre de nutrientes, no se entiende” el trato de favor a la agricultura ecológica, a la que se permite el uso de fertilizantes (apartado 2). Las limitaciones contenidas en el precepto son, además, contrarias a los derechos de propiedad y libre empresa, por desproporcionadas. Y finalmente, les parece que se impone a los propietarios “una expropiación en toda regla” al obligarles a dotar un 20 por 100 de la superficie de la explotación para crear a su costa espacios forestales (apartado 6).

(vi) Idénticos reproches dirigen a los arts. 36 y 37, al imponer a los propietarios estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación a su costa. Son imposiciones que vulneran el principio de proporcionalidad por no estar “justificadas” ni ser “entendibles”, existiendo en cambio otras medidas “más efectivas” de acuerdo con lo razonado en los informes periciales que acompaña ...>>

Podríamos seguir extractando la sentencia y comprobar la similitud entre las alegaciones formuladas ante el Tribunal Constitucional y las que ahora se aducen. A todas ellas da cumplida respuesta la Sentencia citada. Niega que la Ley invada competencias estatales.

Asimismo, rechaza, que sea arbitraria:

<< el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho con libertad dentro del marco que esta ofrece” de modo que “este tribunal no ha de hacer las veces de propio legislador constriñendo su libertad de disposición allí donde la Constitución no lo haga de manera inequívoca” (SSTC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, y 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 3, entre otras). Por lo mismo, tampoco corresponde a este tribunal enjuiciar las opciones de política legislativa o la bondad técnica, oportunidad, idoneidad o eficacia de las medidas aprobadas por el legislador (por todos, ATC 43/2014, de 12 de febrero, FJ 4, sobre la reforma laboral de 2012). El legislador democrático no está sujeto a las determinaciones o valoraciones técnicas que puedan ofrecer expertos o peritos en la materia sobre la que pretende legislar, ni pueden los recurrentes pretender en esta sede sustituir la ponderación de los intereses en conflicto -particulares y colectivos, económicos y ambientales- efectuadas por aquel al aprobar la ley por las suyas propias. El único control que puede ejercer este tribunal es, como ya se ha dicho, de “constitucionalidad” conforme a parámetros normativos [arts. 153 a) CE y 28.1 LOTC] y a falta de ellos las denuncias de arbitrariedad deben ser desestimadas. >>

Y niega que se produzca vulneración de los derechos de propiedad y libre empresa:

<< El último grupo de motivos, que se dirige individualmente contra cada uno de los preceptos impugnados, plantea la misma tacha en relación con todos ellos: que las “restricciones” que impone cada uno de ellos sobre los derechos de propiedad (art. 33 CE) y libre empresa (art. 38 CE) suponen “injerencias” en esos derechos sometidas por tanto al principio de proporcionalidad al que en su opinión deben someterse todas las restricciones de “cualquier” derecho constitucional para ser constitucionalmente válidas, y que no superan su cribado conforme a ese canon. Se refieren, en particular, a que las concretas medidas y restricciones establecidas en los distintos preceptos de la ley, antes aludidas (sucintamente: la obligación de pasar de usos agrícolas a otros de carácter sostenible, la prohibición de usar fertilizantes, la limitación de los ciclos de cultivo, la obligación de reservar terreno para estructuras vegetales de conservación o para superficies de retención de nutrientes, la obligación de seguir las curvas de nivel, o la obligación de restituir el terreno a un estado natural en caso de abandono de cultivo) son de reducida o incluso nula eficacia para evitar el arrastre de nutrientes hacia el Mar Menor que la ley quiere prevenir, y en cambio perjudican seria e intensamente a la actividad agrícola produciendo graves quebrantos sociales y económicos, de modo que en su lugar serían preferibles otras medidas más eficaces para la protección medioambiental y menos lesivas de los intereses económicos implicados, como potenciar “adecuados sistemas de drenaje” e imponer “correctas prácticas agrícolas” que ajusten el uso de fertilizantes a las necesidades de cada tipo de cultivo de modo que no se produzcan sobrantes que viertan sobre el Mar Menor.

... cuando de 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. ...

De la misma manera cuando se trata de controlar la constitucionalidad de las leyes desde la perspectiva de la libertad de empresa constitucionalmente garantizada, este tribunal ha aplicado el canon de la “razonabilidad”, y no el de la proporcionalidad en sentido estricto; por todas, STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 4 b):

... Así pues, ni en la delimitación de la función social de la propiedad (art. 33.2), ni en la regulación del ejercicio de actividades económicas (art. 38), el legislador está sujeto ex Constitutione al test de proporcionalidad que invocan los recurrentes, sino a un canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respeto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE) 8. Aplicación del canon de constitucionalidad expuesto a los preceptos impugnados.

La pretensión de inconstitucionalidad de los preceptos que establecen límites y condiciones al ejercicio de la agricultura instada por los recurrentes se ve lastrada por la inaplicación a los preceptos impugnados del principio de proporcionalidad, expresamente invocado en el recurso. Todos sus motivos contra los preceptos impugnados descansan en que las medidas previstas en ellos suponen elevadas inversiones (que no cuantifican), no están justificadas técnicamente o desplazan otras alternativas más eficaces para la protección medioambiental perseguida por el legislador, o menos lesivas para compatibilizar esa preocupación ecológica con una mayor deferencia hacia los intereses económicos sacrificados.

Son alternativas sobre el acierto, la oportunidad o eficacia de la ley que este tribunal no debe enjuiciar, a fin de no usurpar el espacio y margen de apreciación que corresponde al legislador democrático para adaptarse a las circunstancias de cada momento, al igual que sostuvimos para el supuesto inverso (denuncias de inconstitucionalidad por rebajar una ley los umbrales de protección medioambiental de su predecesora) en la STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 2 d), sobre la reforma de la Ley de costas efectuada en 2013, o en la STC 132/2017, de 14 de noviembre, FJ 4, sobre la modificación de la Ley de montes del Principado de Asturias de 2017.

Por lo demás, tampoco las condiciones que la ley impone al ejercicio de la actividad agrícola se han demostrado de tal intensidad que permitan afirmar a este tribunal de acuerdo con parámetros normativos y pruebas ciertas que lleguen a anular la utilidad meramente individual del derecho de propiedad o a imposibilitar de facto la explotación agrícola del suelo, como denuncian los recurrentes.

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. La propia comisión europea ha advertido a España del ejercicio de acciones judiciales para la imposición de sanciones por el incumplimiento de la directiva de nitratos (Directiva 91/676/CE del Consejo) en varias zonas, entre ellas el Mar Menor [dictamen motivado de 2 de julio de 2020, 2018/2250 C (2020) 3783 final, apartado 42.4]. Y son, por último, medidas idóneas en abstracto, o “constitucionalmente adecuadas”, para alcanzar el objetivo perseguido: la defensa y restauración del medio ambiente.

Más allá de lo anterior, el posible perfeccionamiento de esas limitaciones o la existencia de alternativas que se adapten mejor a los demás intereses implicados (económicos o de otro tipo) es tarea que corresponde primordialmente al legislador democrático, como una legítima opción política de la que responder ante los ciudadanos en elecciones, y no a la jurisdicción constitucional, que debe limitarse a enjuiciar desde parámetros normativos si la concreta opción política ejercida por el órgano legitimado para ello desborda o no los límites de lo constitucionalmente admisible. Al no ser posible apreciarlo así en este caso, el recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 15, 27 a 29, 36 a 40, 44 y 50 a 54, y contra la disposición transitoria tercera que regula su entrada en vigor, debe ser desestimado ...>>

Si la Ley es constitucional es que no vulnera los derechos que se expresan y en consecuencia, debe aplicarse en su integridad.

Este Tribunal no puede, por tanto, entrar a valorar de nuevo la constitucionalidad de la Ley ni promover cuestión de inconstitucionalidad cuando el propio Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado de forma expresa y definitiva sobre la misma.

SEXTO. - Delimitación del contenido esencial de los derechos de propiedad y libertad de empresa Frente a lo sostenido por la parte actora, la regulación introducida por la Ley 3/2020 no vulnera el contenido esencial de los derechos de propiedad (art. 33 CE) ni de libertad de empresa (art. 38 CE).

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que ambos derechos no son absolutos, sino que se ejercen conforme a su función social, que forma parte intrínseca de su contenido. En particular, cuando la propiedad y la actividad económica se proyectan sobre un bien ambiental especialmente protegido, como el Mar Menor, su ejercicio queda legítimamente condicionado por la exigencia constitucional de protección del medio ambiente (art. 45 CE).

La Ley controvertida no priva a los demandantes de la propiedad ni del ejercicio de la actividad agrícola, sino que establece limitaciones generales, objetivas y razonables, orientadas a la transformación progresiva hacia una agricultura sostenible, en un contexto normativo preexistente y plenamente conocido por el sector.

No corresponde a este Tribunal sustituir la ponderación de intereses realizada por el legislador democrático —entre intereses económicos y ambientales— por la valoración particular de los recurrentes, ni enjuiciar la oportunidad o bondad técnica de la regulación.

SÉPTIMO. - Improcedencia del reconocimiento abstracto de responsabilidad patrimonial Tampoco puede prosperar la pretensión subsidiaria relativa al reconocimiento genérico de una obligación indemnizatoria.

La responsabilidad patrimonial del Estado legislador, regulada en el artículo 32 de la Ley 40/2015, constituye un régimen excepcional, limitado a supuestos tasados: declaración de inconstitucionalidad o infracción del Derecho de la Unión Europea, o previsión expresa de indemnización en la propia Ley.

Ninguno de dichos presupuestos concurre en el presente caso. La Ley 3/2020 no ha sido declarada inconstitucional, no ha sido reputada contraria al Derecho de la Unión, ni contempla régimen indemnizatorio alguno. No se aprecia, además, daño antijurídico, sacrificio singular ni quiebra de la confianza legítima, en cuanto las limitaciones impuestas resultaban previsibles y continuistas respecto de la normativa precedente.

La pretensión formulada pretende, en realidad, un pronunciamiento genérico y preventivo de responsabilidad patrimonial, ajeno al objeto del proceso y al diseño legal del instituto.

Esta Sala ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la responsabilidad patrimonial derivada de la entrada en vigor de la Ley por los daños y perjuicios sufridos por una empresa Agrícola afectada por las medidas que en dicha Ley se adoptan, en nuestra sentencia n.º 270/25, de 13 de junio recaída en el recurso contencioso administrativo n.º 46/2022, en cuyo Fundamento Sexto, de plena aplicación razonábamos:

<<No pone en duda la Sala -dado que existen informes tanto de la parte recurrente como de la Administración- que la implementación de las medidas incorporadas en el art. 29 de la ley supone un elevado coste económico; (...).

Siendo cierto lo anterior, a juicio de la Sala, las limitaciones y condiciones que la ley prevé en el art. 29 (entre ellas, la relativa a la prohibición de fertilizantes en las áreas que se encuentren a menos de 1.500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor) parecen ser idóneas y útiles para alcanzar el fin protector al que se dirigen, sin que se aprecie -desde la óptica del análisis del daño antijurídico- una restricción irracional de derechos de los particulares. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley se explican las razones que conducen a la adopción por la Ley de tales limitaciones afectantes al sector de la agricultura.

Desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial del legislador, entiende esta Sala que no estamos ante una regulación irreflexiva e inesperada que de forma súbita venga a quebrantar un marco normativo de presumible mantenimiento.

Asimismo, no cabe hablar de un sacrificio impuesto ad hoc y dirigido al sector agrícola única y exclusivamente pues en la Ley se implantan medidas destinadas, en general, a la protección del Mar Menor -como reza su Exposición de Motivos-; medidas que se califican

-en su Exposición de Motivos- como medidas normativas urgentes y extraordinarias orientadas a que el Mar Menor, como ecosistema natural, recupere y mantenga un buen estado ambiental. Se inserta esta regulación, pues, 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.

Vemos como la Ley contempla medidas que afectan -y condicionan- el desarrollo de actividades en diversos ámbitos y establece limitaciones a los desarrollos urbanísticos que se pretendan ubicar en las Zonas 1 o 2 (art. 17), al sector del turismo, a las explotaciones e instalaciones ganaderas (arts. 55 y ss), medidas sobre ordenación y gestión de la pesca profesional en el Mar Menor (arts. 59 y ss), etc.

Centrándonos en el requisito de la antijuridicidad del daño, considera la Sala que no se ha acreditado que el daño sea antijurídico.

La parte recurrente no ha acreditado que el daño o perjuicio que la aplicación de la Ley le produce sea un daño antijurídico, que no tenga el deber de soportar. En tal sentido, la actividad agrícola en las áreas que se encuentren a menos de 1.500 metros del límite interior de la ribera de Mar Menor -y los terrenos situados a menos de 500 metros- se ubican en zona vulnerable desde antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2020 (...). Se trata de terrenos situados en el entorno del Mar Menor que, como reza la Exposición de Motivos, “es un mar interior separado del Mar Mediterráneo por una estrecha banda de arena de 22 km de longitud (La Manga), atravesada por diversas golos, lo que determina el semiconfinamiento de sus aguas y les confiere unas características singulares de salinidad y temperatura. Cuenta además con cinco islas de origen volcánico y varios humedales en sus márgenes, así como dos sistemas salineros (San Pedro del Pinatar al Norte y Marchamalo al Sur). Estas características singulares han propiciado la aparición de hábitats y especies de gran valor. En el Mar Menor y su entorno se han inventariado 27 tipos de hábitats de interés comunitario, 8 de ellos prioritarios. Son también abundantes las especies protegidas, entre las que destaca la presencia de praderas de fanerógamas marinas, peces de especial valor como caballitos de mar o el fartet, especies en peligro de extinción como las nacras, y relevantes comunidades de aves acuáticas.

La protección de tales valores ha dado lugar a la declaración de diferentes figuras de protección: en torno al Mar Menor existe un parque regional (Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar) y dos paisajes protegidos (el Paisaje Protegido del Cabezo Gordo, y el Paisaje Protegido de los Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor); se han declarado diversas Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y Zonas Especiales de Conservación (ZEC); el Mar Menor ha sido también declarado Humedal de Importancia Internacional (sitio Ramsar); y está asimismo incluido en la Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) del Área del Mar Menor y zona oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia. La planificación de estos espacios se instrumenta a través del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia, recientemente aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 2019 (BORM n.º 242, de 19 de octubre de 2019, Suplemento n.º 7). (...)”,

La medida limitadora contemplada en el art. 29 de la Ley no puede ser calificada de irreflexiva ni de sorpresiva para los afectados por la misma.

En primer término, la base o justificación de las mismas es, como explica la Exposición de Motivos, la grave crisis ambiental del Mar Menor que, según diversos estudios e informes científicos -a los que se refiere la Exposición de Motivos- pudiera ser “provocada por la histórica entrada de contaminantes generados por diversas actividades, públicas y privadas, desarrolladas en su cuenca vertiente” (...) En la primavera del 2016, el Mar Menor alcanzó un estadio de eutrofia grave, en el que el exceso de nutrientes provocó un crecimiento explosivo de algas unicelulares, que dio al agua un color verdoso impidiendo el paso de la luz a las zonas profundas, y consecuentemente la fotosíntesis de la vegetación. La pérdida del 85 por 100 de las praderas provocó desequilibrios tróficos y aumentó la demanda de oxígeno por la descomposición de la materia orgánica del fondo (...)”.

(...) Y, desde la perspectiva de la razonabilidad de las medidas, se trata de medidas que tienen su base en criterios medioambientales y en estudios científicos sobre el estado del Mar Menor y sus inmediaciones.

(...) Y ya en el año 2017 se había elaborado un Informe Integral sobre el estado ecológico del Mar Menor elaborado por el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, que se hizo público por el Pleno del Comité en su reunión del día 13 de febrero de 2017 en el que se hace alusión a la grave crisis ambiental del Mar Menor y los factores que la provocan y, en concreto, se alude a la “significativa expansión del regadío –entre 1988 y 2009 el regadío aumentó más de un 140 por 100– ha incrementado de forma muy notable los flujos hídricos y de

nutrientes que alcanzan el Mar Menor y sus humedales litorales a través del conjunto de flujos superficiales (...) y a primavera del 2016, el Mar Menor alcanzó un estadio de eutrofia grave, (...)”.

Sobre la intensidad de las medidas limitadoras; si analizamos las limitaciones y condiciones establecidas en el art. 29 de la Ley 3/2000, podemos advertir que no se adopta una medida de prohibición absoluta de la actividad agrícola en las áreas a menos de 1.500 metros sino que se prohíbe el uso de fertilizantes en esa área lo que implicará una reorientación de la actividad; no existe asimismo una privación singular de la propiedad en tanto en cuanto la reserva de suelo del 20% a la creación de espacios forestales o a las actuaciones contempladas en el art. 37. 2 letras a), b), g) y h) -superficies destinadas a estructuras vegetales de conservación, filtros verdes, etc. se fija proporcionalmente (20%) sobre la superficie de cada explotación. Y la necesidad de contratar los servicios de un técnico operador agroambiental no puede considerarse como medida de nueva imposición por cuanto se entiende que la explotación agrícola debía disponer de técnicos que le asesoraran en el uso de fertilizantes, especialmente cuando se trata de fincas ubicadas en un entorno tan singular.

(...) .>>

De lo expuesto podemos concluir que la demanda carece manifiestamente de fundamento jurídico, al articular una pretensión de contenido imposible, orientada a reabrir un debate constitucional definitivamente cerrado y a sustituir la legítima opción normativa del legislador por intereses particulares.

Procede, en consecuencia, desestimar íntegramente el recurso, confirmando la conformidad a Derecho de la actuación administrativa impugnada.

OCTAVO. - Conforme a lo dispuesto en el art. 139 de la Ley Jurisdiccional) procede imponer las costas causadas a la actora por ser la parte cuyas pretensiones han sido totalmente rechazadas En atención a todo lo expuesto, Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE

LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

FALLAMOS

Desestimar el recurso contencioso administrativo n.º 519/23 interpuesto por las personas físicas y jurídicas relacionadas en el encabezamiento contra la desestimación presunta de las solicitudes formuladas en los escritos presentados el 15 de junio de 2021 y el 27 de junio de 2023 ante el Consejo de Gobierno y ante la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la Región de Murcia por ser dichos actos, en lo aquí discutido, conformes a derecho; con imposición de costas a la actora.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el artículo 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el artículo 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el artículo 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el artículo 86.3 podrá interponerse recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.