

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10025 *Pleno. Sentencia 112/2021, de 13 de mayo de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5178-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, Derecho civil, ordenación general de la economía; principio de seguridad jurídica, derecho de propiedad y libertad de empresa: constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que limitan la explotación agrícola del suelo ubicado en el ámbito territorial de aplicación de la ley.*

ECLI:ES:TC:2021:112

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En 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. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado, el Gobierno de la Nación y la Asamblea Regional de Murcia. Ha formulado alegaciones el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. El día 30 de octubre de 2020, don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales, y don Juan José Aizcorbe Torra, comisionado al efecto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso, presentaron en el registro de este tribunal recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos que se citan en el encabezamiento.

El recurso comienza cuestionando el «diagnóstico» de la ley, que «señala» a la agricultura como «principal culpable» del deterioro del Mar Menor siendo su único objeto imponer fuertes restricciones al ejercicio de esta actividad cuando un «diagnóstico equilibrado» debería apuntar hacia otras causas igualmente concurrentes, como las lluvias torrenciales generadas por el cambio climático, los desbordes de alcantarillado y

residuos urbanos, o la a deficiente gestión de las administraciones públicas en el establecimiento y mantenimiento de las infraestructuras básicas para el control de escorrentías, a los que debería apuntar igualmente la ley.

A partir de ahí, el escrito de interposición se divide en dos partes bien diferenciadas, una general y otra que desgrana precepto por precepto los motivos de inconstitucionalidad de cada uno de ellos.

a) Comienza el escrito con un apartado general en el que «dada la cantidad de preceptos impugnados y la necesidad de levantar la carga» alegatoria respecto de todos ellos, «agrupa» «los distintos argumentos de inconstitucionalidad de los preceptos [impugnados] para evitar reiteraciones». Se incluye en este apartado una exposición general sobre los motivos de inconstitucionalidad aducidos, que son competenciales y sustantivos. Por lo que respecta a los primeros, recuerda la doctrina constitucional acerca de las competencias estatales de los núms. 1, 8, 13, 22 y 23 del art. 149.1 de la Constitución. Resumidamente, le parece:

(i) Que la regulación de los deberes de los agricultores del Campo de Cartagena establecidas en la ley constituye un deber básico para el ejercicio del derecho de propiedad cuya regulación correspondería al Estado de acuerdo con el art. 149.1.1 CE. Además, los preceptos impugnados, y a diferencia de lo resuelto en la STC 37/1987 (Ley de reforma agraria de Andalucía) se sitúan en el ámbito civil, lo que hace que vulneren el art. 149.1.8 CE.

(ii) La importancia de la agricultura para la economía nacional, avalada por un informe que aporta y que cifra su contribución al producto interior bruto en el 10,6 por 100 y al empleo en un 14,2 por 100, justifica la aplicación del título del art. 149.1.13 CE y la necesaria planificación estatal de esta actividad económica. En concreto, ha de considerarse básico el Decreto 693/1972, de 9 de marzo, por el que se declaran de alto interés nacional las actuaciones del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) en el Campo de Cartagena, a pesar de su carácter preconstitucional.

(iii) También es de competencia estatal la planificación hidrológica, ex art. 149.1.22 CE, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (cita la STC 36/2013), como instrumento de integración y coordinación de políticas sectoriales de distintas administraciones. A tal efecto, el plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Segura (anexo X del Real Decreto 1/2016) prevé asignaciones hasta 2021 de usos de agua para regadío para la zona afectada por la ley recurrida (Campo de Cartagena). Finalmente, el art. 132.2 CE prevé la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, en que se integra el Mar Menor, y aunque no sea un título competencial (STC 149/1991), del mencionado precepto deriva la obligación del Estado de preservar sus características propias y equilibrios naturales en esa zona. En ejercicio de estas competencias el Estado ha reiterado el carácter básico y la importancia para la economía nacional de la agricultura del Campo de Cartagena.

(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, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que cita. La necesidad de previsión legal, finalidad legítima y justo equilibrio entre las exigencias del interés general y la salvaguarda del derecho a la propiedad que exige la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos coinciden con los límites que la Constitución impone para las restricciones de cualquier derecho constitucional: que son el respeto al contenido esencial del art. 53.1 CE y sobre todo el principio de proporcionalidad, con sus tres juicios característicos y sucesivos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (cita las SSTC 66/1995 y 14/2003). Unos requisitos que no cumplen las limitaciones a la actividad agrícola que la ley contiene.

b) Una vez efectuada la anterior exposición general, el escrito desciende a continuación a justificar la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos recurridos, afirmando con carácter general que la 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.

(i) Comienza con la delimitación del ámbito de aplicación de la ley efectuada en el art. 2.2 y en el anexo I. Según el citado art. 2.2:

«A efectos de la aplicación de las medidas previstas en los artículos 17, 20 y 24, el capítulo V, la sección 1 del capítulo VI, 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.»

Y el anexo I contiene un plano que delimita las mencionadas zonas 1 y 2.

El recurso califica de «arbitraria» la delimitación de la zona 1 efectuada en el precepto y anexo impugnados, pues a pesar de que el preámbulo justifica su delimitación por su «cercanía con el Mar Menor», lo cierto es que tal y como luego es delimitado la anchura y distancia al Mar Menor de esta zona varían extraordinariamente. Se vulnera con ello el art. 9.3 de la Constitución.

(ii) Impugnan a continuación el art. 15, que regula el plan de ordenación territorial de la cuenca vertiente del Mar Menor en los siguientes términos:

«Artículo 15. *Plan de ordenación territorial de la cuenca vertiente del Mar Menor.*

1. En el plazo de tres años desde la entrada en vigor de esta ley, se deberá aprobar con carácter definitivo el plan de ordenación territorial de la cuenca vertiente del Mar Menor, de acuerdo con las disposiciones del título II de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

2. El ámbito territorial de este instrumento será la cuenca vertiente del Mar Menor (zonas 1 y 2), tal como viene definida en el anexo I, así como La Manga del Mar Menor.

Los objetivos específicos de este plan, serán:

a) Adaptación de los usos agrícolas a usos de carácter sostenible, forestal y turístico, y control de la densidad ganadera.

b) Establecimiento de un corredor ecológico alrededor del Mar Menor con objeto de actuar de filtro natural ecosostenible, y de función retenedora de agua en caso de episodios de precipitación de carácter intenso, atendiendo al mantenimiento de la conectividad ecológica del Mar Menor y su entorno, identificando terrenos forestales o con presencia de hábitats naturales, así como aquellos espacios que deban recuperar esa funcionalidad incorporando la red de vías pecuarias. Además se revisará la idoneidad actual de los suelos sin desarrollar y sus condiciones de inundabilidad.

c) Actuaciones estratégicas y estructurantes, para cumplir el objetivo de protección del Mar Menor.

d) Regular la densidad urbanística de los usos residenciales en el entorno del Mar Menor.

e) Impedir la conurbación del anillo lagunar evitando la urbanización de los intersticios, los cuales se dedicarán a espacios de carácter ecológico o forestal.

f) Mejorar la calidad urbana en las áreas construidas recualificando los espacios turísticos.

g) Regulación de usos del suelo para su compatibilidad.

h) Protección de suelos por sus valores específicos.

i) Regulación de usos en suelos con protecciones especiales.

j) Restricción cautelar de usos en suelos que presenten riesgos.

k) Racionalizar la accesibilidad y movilidad.

- l) Favorecer la creación de equipamientos hoteleros y turísticos y oferta de servicios para rebajar la estacionalidad de la demanda.
- m) Introducción de consideraciones de carácter paisajístico.
- n) Mitigación y adaptación al cambio climático.

No obstante, para la zona 2, se podrán exceptuar las directrices relacionadas con los objetivos b), d), e), f), g), k) y l).»

Para los recurrentes, el contenido del plan previsto en este precepto «carece de todo sentido», pues por un lado el art. 50 permite ciertos cultivos en la zona 1 y por otro este art. 15 ordena la conversión de usos agrícolas en otros de carácter sostenible, forestal o turístico. Exige además «elevadísimas inversiones» que carecen igualmente de sentido si en un plazo de tres años deben suprimirse usos agrícolas. Afirmar además que de conformidad con los informes periciales que adjunta existían «alternativas más moderadas» para evitar la aportación de nutrientes al Mar Menor, como «imponer correctas prácticas agrícolas» que ajusten el uso de fertilizantes a las necesidades de los cultivos de modo que no se produzcan sobrantes que viertan sobre el Mar Menor.

(iii) Cuestionan a continuación la preferencia de los cultivos de secano sobre todos los demás y en particular sobre los de regadío establecida en el art. 27, en los siguientes términos:

«Artículo 27. *Sistemas de cultivos.*

1. Con la finalidad de reducir el impacto causado por los nutrientes de origen agrario y su potencial afección, directa o indirecta, a los espacios protegidos existentes en el Mar Menor y su entorno, se promoverá la progresiva transformación de la actividad agrícola de la cuenca del Mar Menor de acuerdo a criterios técnicos (tipología de suelo, disponibilidad y calidad del agua, pendiente del terreno, niveles piezométricos), con la finalidad de implantar una agricultura sostenible:

- a) Cultivos de secano.
- b) Adopción de sistemas de cultivo en superficie confinada con recirculación de nutrientes.
- c) Agricultura sostenible, y de precisión.

2. Para acelerar este cambio en el modelo productivo de la cuenca, el órgano competente habilitará ayudas dirigidas, especialmente, a apostar por la agricultura sostenible, y de precisión, definidas estas últimas, en el artículo 50.1 de la ley.»

Según el escrito de interposición, esta preferencia es contraria a la planificación estatal que prevé recursos hídricos para los regadíos del Campo de Cartagena. Además, «no tiene en cuenta [...] el importante papel que el regadío tiene como sumidero de CO₂» y por tanto como herramienta de lucha contra el cambio climático, ni la «mayor potencialidad de transferencia de nutrientes, sedimentos y residuos» de los cultivos de secano. La priorización de cultivos establecida «no encuentra» además «justificación técnica», debiéndose optar a su lugar por las «correctas prácticas agrícolas» para cada tipo de cultivo. Por último, no toma en cuenta que la transición del regadío al secano conlleva graves impactos socioeconómicos sin que ofrezca garantías de éxito en su finalidad de protección medioambiental. Todo ello, apreciado en los informes periciales que se adjuntan, supone vulnerar el contenido esencial del derecho de propiedad y de la libertad de empresa.

(iv) Estos mismos vicios de inconstitucionalidad son predicables del art. 28, que es además contrario al art. 24.1 de la Ley de costas (LC). Dice este artículo:

«Artículo 28. *Nuevos cultivos o regadíos.*

1. En las zonas 1 y 2 se prohíben las transformaciones de terrenos de secano a regadío, no amparadas por un derecho de aprovechamiento de aguas obtenido con anterioridad a la publicación de la presente ley.

2. En los terrenos que no tengan consideración de monte, la creación de nuevas superficies de cultivo de secano, o ampliación de las existentes, queda sujeta a autorización de la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos, que tendrá por objeto comprobar el cumplimiento de lo establecido en esta ley y el programa de actuación aplicable.»

Según los recurrentes, la autorización administrativa para crear o ampliar superficies de cultivo de secano del apartado 2 es contraria al art. 24.1 LC, que prevé la posibilidad de realizar cultivos en los terrenos comprendidos en la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre «sin necesidad de autorización» administrativa.

(v) El art. 29, que limita la actividad agrícola y el uso de fertilizantes y otros productos en una zona de 1500 metros desde el límite interior del Mar Menor, que pueden además ampliarse por el plan territorial, incurre en los mismos vicios de arbitrariedad y vulneración de los arts. 33 y 38 CE. Dice el precepto:

«Artículo 29. *Limitación de la actividad agrícola en terrenos próximos al dominio público marítimo-terrestre.*

1. Para evitar la contaminación por nutrientes de origen agrario y facilitar la consecución de los fines previstos en el artículo 3 de esta ley, la actividad agrícola en las áreas que se encuentren a menos de 1500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor estará sujeta a las limitaciones y condiciones establecidas en los apartados siguientes.

2. Queda prohibida la aplicación de todo tipo de fertilizantes, estiércoles o abonado en verde en las citadas áreas, con excepción de los cultivos de agricultura ecológica, sostenible y de precisión que se encuentren a más de 500 metros de la costa y cumplan las limitaciones y condiciones establecidas en los apartados siguientes.

3. En las parcelas cultivadas ubicadas total o parcialmente dentro de la citada franja de 1500 metros, la reserva de suelo prevista en el artículo 37 será del 20 por 100 de la superficie de cada explotación y deberá destinarse a alguna de las actuaciones previstas en las letras a), b), g) y h) de su apartado 2, o a la creación de espacios forestales, no siendo de aplicación lo previsto en los apartados 3 y 4 de dicho artículo 37.

No obstante, para el cumplimiento de esta obligación los titulares de las explotaciones podrán adscribir terrenos colindantes situados a menos de 500 metros de la ribera que representen hasta un 15 por 100 de su parcela de cultivo.

La opción de agrupamiento prevista en el apartado 5 del artículo 37 no estará limitada a explotaciones de superficie inferior a 2 hectáreas, siempre que dicho agrupamiento permita una organización más racional de las parcelas o contribuya a la conformación del corredor ecológico previsto en el artículo 15.2 b).

4. En ningún caso se admitirá en las áreas situadas a menos de 1500 metros del Mar Menor:

- a) El uso de fertilizantes químicos, estiércoles no compostados o abono en verde.
- b) La fertilización superior a 170 kg/N/ha/año.
- c) El cultivo de regadío de aquellas parcelas que no cuenten con derechos consolidados de aprovechamiento de aguas, en las que se compruebe que sus prácticas agrarias implican un exceso de nitrógeno aplicado o que las disposiciones de los cultivos favorecen escorrentías con sedimentos que llegan al Mar Menor en épocas de lluvias intensas.

d) La instalación de nuevos invernaderos y la ampliación de los existentes.

5. Para el cultivo de parcelas total o parcialmente ubicadas a menos de 1500 metros del Mar Menor será precisa la comunicación previa a la consejería competente en materia de control de la contaminación por nitratos, acompañando una memoria suscrita por técnico competente que justifique el cumplimiento de lo dispuesto en los apartados anteriores y el resto de la normativa aplicable.

Tras la presentación de la comunicación, el titular de la explotación podrá llevar a cabo las actuaciones previstas en la memoria sin esperar respuesta administrativa.

En el caso de las adscripciones y los agrupamientos previstos en los párrafos segundo y tercero del apartado 3, los interesados deberán presentar un proyecto técnico comprensivo de la ubicación de los terrenos y las actuaciones a realizar en ellos, a efectos de evaluar su idoneidad. Asimismo, deberá acreditarse la disponibilidad de las superficies adscritas situadas en parcelas ajenas y, en su caso, el acuerdo de agrupación.

6. El plan de ordenación territorial previsto en el artículo 15 y el programa de actuación previsto en el artículo 54 podrán ampliar las áreas sometidas a las restricciones de la actividad agrícola previstas en este artículo, así como establecer nuevos límites y condiciones. No obstante, la obligación establecida en el apartado 3 no podrá ser en ningún caso superior al 20 por 100.»

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. El tenor de estos preceptos es el siguiente:

«Artículo 36. *Obligación de implantación de estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación.*

1. Las explotaciones agrícolas que incluyan tierras de cultivo bajo sistemas de regadío, deberán establecer en ellas estructuras vegetales de conservación destinadas a la retención y regulación de aguas, control de escorrentías, absorción de nutrientes y protección frente a la erosión del suelo.

Estas consistirán en estructuras de barrera, así como agrupaciones de vegetación autóctona en las zonas no productivas o marginales de las explotaciones, o áreas destinadas a este fin.

El titular de la explotación deberá realizar las labores de mantenimiento de las estructuras y elementos mencionados en este artículo.

2. El anexo III establece las normas técnicas que deben seguirse para el diseño de las estructuras vegetales mencionadas.

La descripción de las estructuras vegetales de conservación, así como su mantenimiento, deben constar en una memoria de diseño y mantenimiento, suscrita por un técnico competente.

3. Antes de la implantación de las estructuras vegetales de conservación, o cuando se realicen modificaciones sustanciales en las mismas, será obligatoria la presentación de una declaración responsable ante la consejería competente para el control de la

contaminación por nitratos, acompañando la memoria de diseño y mantenimiento de las estructuras.

Tras la presentación de la declaración responsable, el titular de la explotación deberá llevar a cabo las actuaciones previstas en la memoria, en el plazo máximo de tres meses desde su presentación, sin esperar una respuesta administrativa y sin perjuicio de las labores de mantenimiento posterior.

Se podrá en cualquier momento requerir al titular de la explotación para que complete o modifique la memoria o realice las actuaciones que sean precisas, en el caso de que la memoria resulte incompleta o defectuosa, o cuando las estructuras vegetales no cumplan adecuadamente las determinaciones del anexo III.

4. Las explotaciones agrícolas que incluyan tierras de cultivo bajo sistemas de secano deberán establecer en ellas fajas de vegetación destinadas al control de escorrentías, absorción de nutrientes y protección frente a la erosión del suelo.

Las fajas vegetales se instalarán perimetralmente (aguas arriba y aguas abajo de la explotación) con una anchura mínima de un metro para pendientes inferiores al 2 por 100 y de dos metros para pendientes superiores. Se emplearán especies poco exigentes en agua y con sistemas radiculares profundos. Las fajas se formarán principalmente por vegetación natural. Este espacio no podrá labrarse en ningún caso, y se mantendrá en buen estado, garantizando en todo momento su finalidad. Si se dispone de ribazos, taludes o márgenes, tales lugares serán adecuados para la colocación de estas estructuras.

Quedan exentas de la obligación de establecer fajas de vegetación aquellas unidades de cultivo de secano que cuenten con sistemas de abancalamiento o aterrazado.»

«Artículo 37. *Superficies de retención de nutrientes.*

1. Será obligatorio destinar el 5 por 100 de la superficie de cada explotación agrícola situada en la zona 1 y 2 a sistemas de retención de nutrientes con objeto de reducir la contaminación difusa.

2. Para el cumplimiento de esta obligación, se considera que una superficie se destina a sistemas de retención de nutrientes en los siguientes casos:

- a) Superficies destinadas a estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación a que se refiere el artículo anterior.
- b) Filtros verdes destinados a la eliminación de los nutrientes.
- c) Superficies destinadas a la recuperación y revegetación con especies autóctonas de infraestructuras hidráulicas (taludes de embalses y tuberías de conducción).
- d) Superficies destinadas a la recuperación y revegetación con especies autóctonas de la red de drenaje, tanto natural (cauces, ramblas) como artificial (canales, drenes y colectores).
- e) Superficies destinadas a la recuperación y revegetación de especies autóctonas de los linderos de caminos.
- f) Otras superficies destinadas a la recuperación y revegetación con especies.
- g) Superficies destinadas a la construcción de charcas y humedales.
- h) Superficies destinadas a biorreactores.
- i) Cubiertas vegetales.

3. Aquellas explotaciones que dispongan de embalse de recogida de escorrentías podrán computar como sistema de retención de nutrientes toda la superficie que drena en dicho embalse.

4. En el caso de recogida de agua de cubiertas plásticas impermeables de invernaderos a que se refiere el artículo 41, se computará la superficie total de los invernaderos.

5. Para cumplir la obligación impuesta en este artículo, las explotaciones agrícolas de superficie inferior a dos hectáreas pueden agruparse con otras colindantes, de modo

que el porcentaje de superficie de retención de nutrientes se compute sobre la totalidad de la superficie agrupada. En tal caso:

- a) El acuerdo de agrupación deberá constar por escrito, y se debe comunicar a la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos.
- b) Las unidades de cultivo de dos o más hectáreas que formen parte de la agrupación, no pueden destinar menos del 5 por 100 de su superficie a sistemas de retención de nutrientes.

6. Quedan exentas de la obligación impuesta en este artículo aquellas unidades de cultivo de regadío al aire libre o invernaderos cuya superficie no supere 0,5 ha., así como las explotaciones agrícolas de secano, cualquiera que sea su superficie que cuenten con sistemas de abancalamiento o aterrazado.»

Aducen los recurrentes que las estructuras vegetales de conservación no son idóneas para conseguir el objetivo propuesto ni proporcionales en sentido estricto, pues imponen una carga desproporcionada a los propietarios y su solamente reducen el 25 por 100 de las escorrentías, disminuyendo su efecto notablemente en terrenos con pendiente escasa, como ocurre mayoritariamente en la zona afectada.

(vii) El art. 38 impone al propietario seguir las curvas de nivel del terreno. Dice:

«Artículo 38. *Prevención de la erosión y conservación del suelo.*

1. Todas las operaciones de cultivo, incluyendo la preparación del terreno y plantación o siembra, seguirán las curvas de nivel según la orografía del terreno.

En la zona 2, en vaguadas, divisorias de aguas, límites de parcelas o cuando no existan evidencias de erosión o escorrentías, el cultivo se podrá apartar de las curvas de nivel para facilitar el laboreo. En tales casos, podrá ser necesario aplicar medidas complementarias de conservación de suelos que permitan la previsión y control de los procesos erosivos y de escorrentías.

El programa de actuación de la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena establecerá criterios técnicos aplicables para la prevención de escorrentías e inundaciones y lucha contra la erosión en la ejecución de estas actuaciones, fomentando la horizontalidad del suelo de cultivo.

2. Quedan exentos de la aplicación de estas actuaciones los invernaderos y plantaciones leñosas en riego localizado, ya establecidas a la entrada en vigor de esta ley, cuando tiendan al no laboreo o dispongan de cubiertas vegetales permanentes, y siempre que no existan evidencias de procesos de erosión que demanden la aplicación de técnicas de conservación de suelos. Asimismo, quedarán exentas de las mismas obligaciones aquellas unidades de cultivo de regadío al aire libre o invernaderos cuya superficie no supere los 0,5 ha., así como las explotaciones agrícolas de secano, cualquiera que sea su superficie que cuenten con sistemas de abancalamiento o aterrazado.

3. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente ley, el organismo competente elaborará un programa de actuaciones conducente a establecer medidas de carácter técnico, al objeto de mantener y conservar los suelos y evitar fenómenos de erosión de los mismos.»

Sostienen los recurrentes que la medida no cumple el juicio de idoneidad, ya que la realización del laboreo «no consigue una reducción de las escorrentías» y puede incluso ser «perjudicial», como demuestran los informes periciales. Y tampoco cumple el juicio de necesidad ya que existen alternativas menos restrictivas y más eficaces, como «potenciar el sistema de drenaje», de acuerdo con los mismos informes. Y no supera, en fin, el juicio de proporcionalidad en sentido estricto porque no derivándose claros beneficios según lo razonado, en cambio «imposibilita» la actividad agrícola.

(viii) El art. 39, que prohíbe más de dos ciclos de cultivo anuales, tampoco es conforme con los arts. 33 y 38 CE. Dice este precepto:

«Artículo 39. *Limitación de los ciclos de cultivo.*

1. Al objeto de mejorar la estructura y capacidad biológica del suelo, se fomentará la implantación de las técnicas de rotación de los cultivos.

2. Con la finalidad de reducir los volúmenes de agua, productos fertilizantes y fitosanitarios empleados, queda prohibido establecer más de dos ciclos de cultivo anuales en una misma parcela agrícola, a excepción de cultivos hortícolas de hojas de ciclo inferior a cuarenta y cinco días, para los que solo se permitirán como máximo tres ciclos anuales. La fecha de siembra o trasplante y el inicio de la recolección deben anotarse en el cuaderno de explotación.»

Se trata de una restricción «intensa», adoptada «sin compensación alguna» y «sin justificación técnica y ningún tipo de argumentación» sobre la idoneidad de la medida. Existen, a juicio de los recurrentes, alternativas menos restrictivas y más eficaces desde el punto de vista técnico, como las «correctas prácticas agrícolas», tal y como resulta de los informes periciales.

(ix) El art. 40, que prohíbe o restringe desproporcionadamente el uso de fertilizantes, es objeto de idénticos reproches. Dice este precepto:

«Artículo 40. *Limitaciones en el uso de fertilizantes minerales.*

Para favorecer la sincronización entre la oferta de nutrientes, especialmente nitrógeno, y la demanda por parte de los cultivos, y para mejorar la eficiencia en el uso de los distintos fertilizantes y minimizar la lixiviación, se imponen las siguientes obligaciones:

1. Los fertilizantes nitrogenados se emplearán exclusivamente bajo prescripción técnica reflejándose en el cuaderno de campo para que se pueda seguir la trazabilidad entre facturas y prescripciones avalado por el operador agroambiental. El programa de actuación de la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena establecerá las condiciones de aplicación.

2. Se prohíbe en todo caso el uso de urea y de todos aquellos fertilizantes que presenten nitrógeno en forma ureica.

3. El fertilizante nitrato amónico (N>32 por 100) podrá emplearse única y exclusivamente bajo supervisión técnica reflejándose en el cuaderno de campo para que se pueda seguir la trazabilidad entre facturas y prescripciones avalado por el operador agroambiental y siempre que el estado hídrico del suelo sea monitorizado de tal forma que se optimice el agua de riego aplicada al cultivo, y se minimice el lixiviado en profundidad. En ningún caso se permitirá su aplicación en cultivos hortícolas en el último tercio de su ciclo de cultivo.

4. Queda prohibido en todo caso la aplicación de abonado mineral de fondo, que contenga nitrógeno.

5. Será obligatorio realizar el cálculo del balance de nitrógeno, de conformidad con el programa de actuación aplicable, y con el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia mientras resulte de aplicación obligatoria.

6. El coeficiente de extracción máximo de los cultivos establecidos en el programa de actuación vigente será el más restrictivo del intervalo.

7. Con el fin de mejorar la eficiencia de la absorción de los nutrientes y minimizar su pérdida por lixiviación o emisión, se aplicarán medidas que garanticen el buen estado del microbioma del suelo, como la aplicación de abonado orgánico, productos fertilizantes a base de microorganismos o abonado en verde. El registro en el cuaderno de campo será obligatorio. La aplicación de medidas diferentes a las descritas tendrá que ser validada por el órgano competente.

8. Para valores de nitratos (nitratos al inicio del cultivo) en el suelo superiores a 100 mg/kg suelo se aplicará un factor de agotamiento superior al 40 por 100.

9. Para evitar la acumulación de elementos nutritivos, se prohíbe la aplicación de fertilizantes minerales que contengan fósforo cuando el nivel de P Olsen en suelo sea superior a 120 mg/kg suelo.»

Para los recurrentes esta prohibición o intensa restricción del uso de fertilizantes, legales en España, no cumple con los juicios de necesidad y proporcionalidad estricta, pues según se razona en los informe periciales existen medidas más eficaces y menos restrictivas, «como fomentar las buenas prácticas de cultivo mediante el uso de las cantidades de fertilizante estrictamente necesarias y el establecimiento de un correcto drenaje superficial en las explotaciones». Perjudica además gravemente a la agricultura, por lo que no cumple el juicio de idoneidad en sentido estricto.

(x) Tampoco cumple con el canon de la proporcionalidad el art. 44, que impone obligaciones derivadas del abandono de cultivos, en los siguientes términos:

«Artículo 44. *Abandono de cultivos.*

1. En los casos en que el terreno deje de cultivarse por plazo superior a un año, se debe evitar el suelo desnudo, implantando una cubierta vegetal natural o espontánea.

2. Cuando el abandono del cultivo tenga carácter definitivo, se deben realizar los trabajos necesarios para restituir el terreno a un estado natural, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33.3. De esta obligación responden solidariamente el titular de la explotación y el propietario del terreno.»

Según el recurso, el propio legislador, después de haber incentivado durante décadas el cultivo en el Campo de Cartagena, ahora, al imponer intensas restricciones al ejercicio de esa misma actividad, fomenta su abandono, lo que de por sí ha de incrementar los efectos del cambio climático en términos de mayor desertización y menor captación de CO₂, y lo hace imponiendo además «importantes gastos» al propietario y sin fijar un periodo transitorio. Vulnera con ello el principio de proporcionalidad.

(xi) Los arts. 50 a 54 intensifican las restricciones a la agricultura en la zona 1, en los siguientes términos:

«Artículo 50. *Tipos de cultivo admisibles en la zona 1.*

1. En la zona 1 solo se permite la agricultura sostenible, y de precisión.

Se entiende por agricultura sostenible, y de precisión, la agricultura que emplea el mínimo de nutrientes y es capaz de sincronizar su disponibilidad con la absorción por los cultivos. La agricultura sostenible, y de precisión, mejoran la microbiología del suelo y minimizan los riesgos de lixiviación de nutrientes y emisión de gases de efecto invernadero.

A efectos de esta ley, se consideran agricultura sostenible, y de precisión, aquellas que cumplen con las exigencias impuestas en las secciones primera y segunda de este capítulo.

2. Todos los cultivos de la zona 1 deberán cumplir las precisiones de este artículo y las limitaciones establecidas en los artículos siguientes.»

«Artículo 51. *Limitaciones adicionales relativas al ciclo de cultivo.*

1. Según la profundidad radicular y manejo del cultivo, cabe agrupar los tipos de cultivos en dos grupos, de acuerdo con la siguiente tabla:

Grupo 1	Grupo 2
Ajo.	Guisantes.
Apio.	Habas.

Grupo 1	Grupo 2
Hortalizas del género Brassica.	Judías.
Hortalizas de hoja.	Melón.
Hierbas aromáticas (perejil, hojas apio, cilantro, eneldo, albahaca).	Pepino.
Maíz dulce.	Pimiento.
Cebolla.	Tomate.
Puerro.	Zanahoria.
–	Remolacha.
–	Alcachofa.
–	Sandía.
–	Patata.

2. En la zona 1 se podrán realizar como máximo dos ciclos de cultivo anuales; y de ellos, solo podrá realizarse como máximo un ciclo de cultivo anual de las especies del grupo 1.

3. Queda prohibido realizar dos ciclos de cultivo consecutivos de especies del grupo 1, debiendo alternarse su cultivo con otras especies del grupo 2, con el objetivo de captar excedentes de nitrógeno de niveles más profundos del suelo y limitar el riesgo potencial de lixiviación.

Se excluyen de esta prohibición las especies del grupo 1 de ciclo inferior a cuarenta y cinco días, en las que además se permite realizar dos ciclos de cultivo anuales.

4. El resto de especies no incluidas en la tabla anterior, se adscribirán al grupo 1 o 2 en función de su profundidad radicular y manejo del cultivo.

El cultivo en la zona 1 de otras especies no incluidas en la tabla anterior, debe ser previamente comunicado a la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos.

5. La fecha de siembra o trasplante y el inicio de la recolección deben quedar anotados en el cuaderno de explotación.

6. En los regadíos, si en los meses de otoño e invierno no se realiza el cultivo principal, el productor realizará un cultivo de cobertera a base de gramíneas u otras especies captadoras, con la finalidad de reducir la erosión en el caso de lluvias, y captar nutrientes de capas más profundas. Este cultivo será enterrado como abono verde. La medida se aplicará cuando el periodo de tiempo de suelo desnudo sea superior a dos meses, y podrá ser sustituida por la realización de estructuras de retención de agua, como los acaballonamientos, y se garantice el crecimiento de vegetación natural o espontánea. La medida no será de aplicación en invernaderos.»

«Artículo 52. *Limitaciones adicionales relativas a la fertilización.*

1. En las explotaciones agrícolas situadas en la zona 1 se prohíbe la aplicación directa de purines, sin haber sido previamente tratados en una instalación de tratamiento autorizada.

2. Solo se permitirá la aplicación de otros estiércoles compostados y enmiendas orgánicas bajo técnicas y cantidades especificadas en el código de buenas prácticas agrarias.

3. Queda prohibida la aplicación de abonado mineral de fondo a base de nitrógeno.»

«Artículo 53. *Limitaciones adicionales relativas al riego.*

1. Será obligatoria la instalación de sensores de humedad, tensiómetros o cualquier otro dispositivo, así como su utilización sistemática en la programación del riego para que sirva de apoyo para una gestión eficiente del agua en todo el perfil de suelo afectado por el riego. Se exceptúan las explotaciones de regadío de superficie inferior a 0,5 ha.

2. Queda prohibido el empleo de goteros, en cultivos hortícolas, con caudales unitarios superiores a 2,2 l/h.»

«Artículo 54. *Adopción de medidas adicionales en el programa de actuación.*

En el programa de actuación aplicable a la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena, se podrán establecer medidas adicionales exigibles en la zona 1, tales como:

- a) Reducción del coeficiente de extracción de los cultivos establecidos en el programa de actuación por debajo del valor más restrictivo.
- b) Incentivo de las rotaciones de cultivos con especies captadoras de nitrógeno con sistemas radicales profundos y favorecer el abonado verde.
- c) Cambio de cultivos hacia especies perennes.
- d) Prohibición de cultivos sensibles a la lixiviación de nutrientes.
- e) Extensión del cultivo en sustrato confinado.
- f) Incentivos a la agricultura sostenible.
- g) Forestación de tierras agrícolas.
- h) Realización de terrazas y/o bancales.
- i) Trituración de restos vegetales para enterrado o *mulching*.
- j) Implementación de técnicas de monitorización de nutrientes a tiempo real.»

A los recurrentes les parece «razonable que se apliquen medidas más restrictivas o específicas en las zonas que se consideran clave para la recuperación del Mar Menor»; y les parece igualmente que el objetivo de protección medioambiental «es deseable y compartido». Pero las concretas restricciones impuestas y la zona sobre la que recaen les parecen desproporcionadas y arbitrarias. Afectan a fincas que distan hasta 12 kilómetros del Mar Menor, e incluyen la prohibición de toda agricultura salvo la sostenible y de precisión, la limitación más intensa de los ciclos de cultivo (un solo ciclo anual de las especies del grupo 1), y la introducción de mayores restricciones a la fertilización y riego. Ello supone exigir «notables inversiones» a los propietarios, de modo que «es de esperar» que las empresas agrícolas prioricen y trasladen su actividad a otras zonas con menos restricciones, pero por unas medidas que «no están suficientemente avaladas con datos técnicos que cuantifiquen su eficacia y garanticen la idoneidad de su localización». En definitiva se produce con ello un «cambio de modelo productivo» sin ayudas ni compensación de ningún tipo y una auténtica «expropiación sin indemnización» de los empresarios agrícolas que llega a «anular la vertiente individual» del derecho de propiedad contraviniendo con ello su contenido esencial (STC 37/1987).

(xii) El recurso se extiende «sobre la base de la misma argumentación» a las infracciones y sanciones tipificadas en los siguientes apartados de los arts. 81 y 83:

«Artículo 81. *Infracciones.*

[...]

2. Constituyen infracciones administrativas leves, por incumplimiento de las medidas agrarias exigibles en la zona 1 y 2:[...]

d) No realizar las labores adecuadas de mantenimiento de las estructuras vegetales de conservación.

- e) En el caso de cultivos de secano, no implantar fajas de vegetación o hacerlo de forma contraria a lo establecido en esta ley.
- f) No aplicar medidas que garanticen el buen estado del microbioma del suelo.
- g) Aplicar al terreno purines y otros estiércoles incumpliendo las condiciones establecidas en esta ley, cuando el incumplimiento no esté calificado como infracción grave.
- h) Aplicar al terreno purines y otros estiércoles sin realizar analíticas de los parámetros establecidos y con la frecuencia mínima exigible.
- i) Apilamiento de estiércol u otros materiales orgánicos en contra de lo dispuesto en esta ley, o no incorporarlos al suelo de la forma establecida en ella.
- j) No eliminar los restos de cultivo de la forma y en el plazo máximo fijados.
- k) No implantar una cubierta vegetal adecuada cuando se produzca el cese de cultivos por más de dos años.
- l) No aplicar en la zona 1 un cultivo de cobertera en regadíos cuyo suelo quede desnudo por más de dos meses, de la forma establecida.[...]
- n) Aplicar abonado mineral de fondo.
- ñ) Aplicar fertilizantes que contengan fósforo incumpliendo las condiciones exigibles.
- o) Emplear en la zona 1 goteros con caudales unitarios superiores a 2,2 l/h en cultivos hortícolas.

3. Constituyen infracciones administrativas graves, por incumplimiento de las medidas agrarias exigibles en la zona 1 y 2:

- a) La creación de nuevas superficies de cultivo de secano, o ampliación de las existentes, sin la debida autorización administrativa.
- b) Aplicar fertilizantes vulnerando lo dispuesto en el artículo 29.
[...]
- d) No presentar la memoria o proyecto de restitución en el plazo indicado en el acuerdo de inicio del procedimiento de restitución de cultivos.
- e) No implantar las estructuras vegetales de conservación dentro del plazo y formas establecidas.
- f) No destinar a sistemas de retención de nutrientes la superficie mínima establecida.
- g) Realizar operaciones de cultivo sin ajustarse a las curvas de nivel o alternativas previstas en el artículo 38 para la zona 2.
- h) Realizar anualmente más ciclos de cultivo de los establecidos como máximos por esta ley, o no anotar en el cuaderno de explotación la fecha de siembra o trasplante o el inicio de la recolección.
- i) Usar urea u otros fertilizantes que contengan nitrógeno en forma ureica.
- j) Utilizar nitrato amónico en contra de lo establecido en esta ley. [...]
- m) No realizar el cálculo del balance de nitrógeno, de acuerdo con lo establecido en esta ley.
- n) No disponer de estructuras de recogida de aguas de lluvia, de dimensión suficiente, en los invernaderos con cubierta plástica impermeable; o no mantenerla en condiciones adecuadas para almacenar la lluvia.
- ñ) Aplicar directamente lodos de depuración al terreno. [...]
- p) Disponer de plantas de desalobración de aguas subterráneas sin contar con sistemas de reducción de nutrientes o con sistemas cuyo funcionamiento sea deficiente.
- q) Realizar en la zona 1 más de un ciclo de cultivo anual, o dos ciclos consecutivos, de especies del grupo 1.
- r) Aplicar directamente purines al terreno en la zona 1, o aplicar estiércoles no compostados.
- s) No instalar en la zona 1 dispositivos para una gestión eficiente del riego [...].»

«Artículo 83. Sanciones.

1. Por la comisión de las infracciones previstas en el artículo anterior, se impondrán las siguientes sanciones pecuniarias:

- a) Por la comisión de las infracciones leves, multa de 2000 € hasta 5000 €.
- b) Por la comisión de las infracciones graves, multa de 5001 € a 50000 €.
- c) Por la comisión de las infracciones muy graves, multa de 50001 € a 500000 €.

2. En cualquier caso, la cuantía de la sanción pecuniaria impuesta será como mínimo igual al importe en que se haya beneficiado el infractor, aunque ello implique la superación de las cuantías máximas establecidas para cada clase de sanción.

3. Se aplicará un 20 por 100 de reducción sobre el importe de la sanción propuesta cuando se cumpla cada una de las condiciones establecidas en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

4. La comisión de infracciones graves o muy graves conllevará, como sanción accesoria, la pérdida del derecho a obtener cualquier tipo de ayuda o subvención de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, durante el plazo de dos años a contar desde que la sanción sea firme en vía administrativa, en relación con las inversiones a realizar en las zonas 1 y 2.

5. Cuando se trate de infracciones muy graves o graves, se podrá aplicar como sanción accesoria la suspensión de la actividad agraria por un plazo de uno a tres años, salvo que al tiempo de imposición de la sanción el infractor haya restablecido la legalidad o situación alterada, o cumplido la obligación cuyo incumplimiento determina la sanción.»

Recuerdan los recurrentes que la competencia sancionadora es «pareja» e «instrumental» de la competencia sustantiva (STC 8/2012) de modo que las infracciones y sanciones tipificadas en los preceptos transcritos suponen una vulneración de las competencias estatales. Pero además, contienen un «duro» régimen sancionador y una reacción excesiva frente al ejercicio ilícito de las actividades reguladas en la ley que les hace igualmente merecedores de la declaración de inconstitucionalidad, por desproporcionadas.

(xiii) Las inconstitucionalidades denunciadas «resultan agravadas» por la disposición transitoria tercera de la ley, sobre entrada en vigor y exigibilidad de las medidas legales previstas a las explotaciones existentes, con plazos «brevísimos» de tres o seis meses que «ahonda en la desproporción» de la legislación combatida, que busca un cambio de modelo productivo «sin prever medidas de fomento para una reconversión económica, ni plazos transitorios razonables» para esa reconversión sin apoyos. Dice esta disposición:

«Disposición transitoria tercera. *Exigencia de las medidas aplicables a las explotaciones agrícolas existentes.*

1. Los titulares de las explotaciones deberán cumplir las obligaciones establecidas en el capítulo V desde la entrada en vigor de esta ley, con las siguientes salvedades:

a) Para las superficies que se encuentren a una distancia de entre 100 y 500 metros del límite interior de la ribera del Mar Menor, la prohibición de fertilizantes será exigible de forma inmediata; y para las situadas entre 500 y 1500 metros desde dicha ribera, a partir de los tres meses desde la entrada en vigor de esta ley.

b) Para aquellas explotaciones que presentaron la memoria de diseño de la plantación de las estructuras vegetales a que se refiere el artículo 4.3 de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, no será necesaria la presentación de declaración responsable a que se refiere el artículo 36.4 de esta ley, salvo en el caso de que se deba completar la

memoria para cumplir lo establecido en esta norma, o si se producen modificaciones sustanciales de las estructuras vegetales.

c) La obligación de instalar sensores de humedad, tensiómetros o dispositivos de apoyo a la gestión eficiente del riego y el seguimiento de la fertilización mineral, reguladas en los artículos 53 y 32, será exigible a partir de los seis meses desde la entrada en vigor de esta ley.

d) La declaración responsable, acompañada de la memoria de diseño y mantenimiento de estructuras vegetales, debe presentarse ante la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos desde la entrada en vigor de esta ley.

No obstante, para aquellas superficies que la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, incluía dentro de la zona 3 el plazo para la presentación de la declaración responsable, junto con la memoria, será de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley.

En ambos casos, la ejecución de las actuaciones debe realizarse en el plazo de un año desde la finalización del plazo para la presentación de la declaración responsable, sin que sea de aplicación el plazo previsto en el artículo 36.4.

e) Para las superficies incluidas dentro de la zona 3 por la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 37 (superficies de retención de nutrientes) y 41 (recogida de agua de los invernaderos) será exigible a partir de los tres meses desde la entrada en vigor de esta ley.

2. Los titulares de explotaciones agrícolas deben suministrar por primera vez la información regulada por el artículo 32 antes del 31 de diciembre de 2020.

3. La obligación de disponer de operador agroambiental solo será exigible en los plazos establecidos en la orden prevista en el artículo 46.2, que en todo caso deberá ser publicada antes del 31 de diciembre de 2020.

4. Para aquellos invernaderos de superficie inferior a 0,5 ha. la obligación establecida en el punto 1 del artículo 41, entrará en vigor un año después de la entrada en vigor de esta ley.»

(xiv) La disposición transitoria cuarta, sobre el «código de buenas prácticas agrarias», vulnera las dos normas básicas que cita: el Real Decreto-ley 11/1995 y el Real Decreto 261/1996, que el preámbulo transcribe de forma «incompleta e interesada», pues las medidas contenidas en el reglamento estatal son voluntarias y además para su adopción «se tendrá en cuenta su eficacia y su coste en comparación con otras posibles medidas de prevención» (art. 6.4 del Real Decreto 261/1996), lo que no prevé la disposición impugnada. Se vulnera con ello la competencia del art. 149.1.23 CE.

El tenor de esta disposición es el que sigue:

«Disposición transitoria cuarta. *Aplicación obligatoria del Código de buenas prácticas agrarias de la Región de Murcia de manera transitoria.*

1. En las zonas 1 y 2, el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia tendrá carácter obligatorio.

2. El programa de actuación específico para la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena, incorporará aquellas medidas previstas del Código de Buenas Prácticas Agrarias que resulten procedentes de conformidad con lo previsto en el artículo 7 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.

3. Hasta la entrada en vigor del Programa de Actuación Específico para la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena, el incumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia constituye infracción

grave, siendo de aplicación las sanciones previstas, el procedimiento y demás determinaciones del régimen sancionador contenidas en el capítulo XI.»

Por otro sí, y ante el impacto que la inmediata entrada en vigor de la ley tendrá para el sector de la agricultura en el Campo de Cartagena que da empleo a «29000 personas» solicita la tramitación urgente del recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

Adjunta a la demanda tres informes que denomina «periciales» y que extracta a lo largo de su recurso para justificar las vulneraciones denunciadas.

2. Por providencia de 17 de noviembre de 2020, el Pleno del tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado y el Gobierno de la Nación, así como a la Asamblea Regional de Murcia y al Gobierno de la Región de Murcia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes, así como también publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».

3. El Congreso de los Diputados, el Senado, el Gobierno de la Nación y la Asamblea Regional de Murcia se han personado en el presente procedimiento renunciando a su derecho a formular alegaciones sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

4. El Gobierno de la Región de Murcia formuló sus alegaciones en fecha 11 de enero de 2021 interesando la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

a) Comienza denunciando la «confusa técnica impugnatoria» de los recurrentes, que después de recordar la doctrina constitucional sobre diversos títulos competenciales no la vinculan individualmente con cada precepto, de modo que «se desconocen los concretos motivos de impugnación» para cada precepto objeto de recurso, lo que le debería motivar su «rechazo» por el tribunal.

b) En esta línea, niega que la ley pueda ser tachada de arbitraria en el sentido del art. 9.3 y la jurisprudencia constitucional que lo interpreta, más allá de la legítima discrepancia política de los recurrentes. La ley recurrida vino precedida de un decreto-ley y fue resultado de su convalidación, con los votos de los diputados de Vox, y de su tramitación como ley por el procedimiento legislativo de urgencia, donde obtuvo también un amplio respaldo parlamentario. La degradación ecológica del Mar Menor no puede además desconocerse.

c) A continuación niega las vulneraciones competenciales denunciadas, afirmando que la ley recurrida se ampara en las competencias autonómicas sobre defensa y restauración del medio ambiente [art. 11.2 y 3 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM)] y que las restricciones en ella contenidas respetan además las bases y coordinación económica del Estado (art. 149.1.13 CE), la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos derivada del art. 149.1.1 CE y la competencia estatal sobre la planificación hidrológica (art. 149.1.22 CE). Por último, la STC 37/1987 corrobora la inexistencia de vulneración de los arts. 149.1.1 y 8 CE.

d) Igual suerte desestimatoria debe correr la denuncia de vulneración de los arts. 33 y 38 CE. La explotación económica del suelo debe ser compatible con su función ecológica (arts. 33.2 y 45 CE) de máxima importancia en una zona protegida como el Mar Menor. Al respecto, sostiene que es improcedente someter la ley al test de la proporcionalidad, como pretenden los recurrentes, y sujetarla en cambio al canon de la razonabilidad.

e) Finalmente, y antes de pasar al examen singular de los preceptos impugnados, cuestiona que los informes técnicos aportados por los recurrentes como sostén de su recurso puedan tener algún tipo de relevancia en este proceso, pues se trata de informes de parte que solamente acreditan la discrepancia de un sector de la actividad con la

oportunidad de la reforma legislativa, que el tribunal no debe enjuiciar en garantía del pluralismo político y la libertad del legislador.

(i) En cuanto a la tacha de arbitrariedad de la delimitación efectuada en el art. 2.2, no aprecia vicio alguno de constitucionalidad en que la ley no tome en cuenta exclusivamente el criterio de la cercanía en la delimitación de la zona 1, como tampoco hacía su predecesora la Ley 1/2018. La nueva ley toma en cuenta también la existencia de accidentes topográficos naturales o artificiales o las especialidades de la mitad sur de la laguna. Que el preámbulo no haga mención a esos factores no es constitutivo de arbitrariedad.

(ii) El art. 15 se ampara en la competencia autonómica sobre ordenación del litoral (art. 10.1.2 EARM) sin que la valoración no jurídica sino de oportunidad del informe técnico aportado pueda fundamentar una declaración de inconstitucionalidad.

(iii) El reproche de que el art. 27 es contrario a la «planificación estatal», sin concretar qué norma básica se vulnera, indica que la discrepancia es nuevamente de oportunidad, no de constitucionalidad.

(iv) El sometimiento a autorización administrativa de nuevas superficies de cultivo del art. 28 no contradice el art. 24.1 LC citado de contrario, pues este artículo descarta autorizaciones de la administración hidrológica que regula, pero no las de otras administraciones con criterios y ámbitos de control diferentes (protección medioambiental).

(v) El motivo dirigido contra las restricciones a la actividad agrícola del art. 29 no concreta tampoco qué «competencias estatales planificadoras» se vulneran, siendo razonables las medidas contenidas en el precepto impugnado para la finalidad perseguida.

(vi) Los arts. 36, 37 y 38 se impugnan también por remisión abstracta y genérica a argumentos previos no concretados respecto a los mismos, más allá de la inespecífica mención a la falta de proporcionalidad de la medida; medidas amparadas en el acervo competencial autonómico.

(vii) Idéntico reproche dirige contra la impugnación de la limitación del uso de fertilizantes del art. 40, y de las normas para el abandono de cultivos del art. 44, siendo ambas compatibles y adecuadas al fin propuesto, la protección medioambiental.

(viii) También considera «genéricas afirmaciones» las relativas a las limitaciones al cultivo establecidas en los arts. 50 a 54, igualmente coherentes con el fin de protección medioambiental.

(ix) En cuanto a las infracciones y sanciones tipificadas en los arts. 82 y 83, en los apartados impugnados, recuerda la doctrina según la cual el estado no puede imponer la uniformidad normativa en el régimen sancionador de una materia compartida (STC 196/1997). Las competencias ya señaladas sobre medio ambiente y agricultura prestan cobertura a los preceptos impugnados.

(x) La alegada desproporción de los plazos de entrada en vigor de las medidas aplicables a las explotaciones existentes previstas en la disposición transitoria tercera, además de representar un nuevo desacuerdo con el contenido de la ley, omite que buena parte de esas obligaciones estaban ya previstas en la Ley 1/2018 y la urgencia que la protección del Mar Menor demanda.

(xi) Y por último, la disposición transitoria cuarta sobre la aplicación obligatoria del Código de buenas prácticas en las zonas 1 y 2 simplemente reitera esta vigencia y obligatoriedad ya prevista en el art. 12 de la Ley 1/2018, tratándose, en consecuencia, de un intento de «hacer renacer» una acción ya «caducada» conforme a la doctrina de la STC 83/2020.

5. Mediante providencia de 11 de mayo de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso.

Cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso interponen recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, citados en el encabezamiento de esta sentencia. El hilo conductor de su recurso es la inconstitucionalidad de las «fuertes restricciones» a la agricultura establecidas en la los preceptos impugnados. Les parece, con carácter general, que esos preceptos «quiebran el necesario equilibrio entre medio ambiente y la actividad socioeconómica y convierten en completamente imposible la actividad económica más característica, que más empleo y riqueza proporciona al Campo de Cartagena y que constituye la forma de vida de miles de personas en la Región de Murcia», sin dar además «alternativa alguna» y en «plazos extraordinariamente breves», haciendo «imposible» la adaptación de las actividades agrícolas en funcionamiento. Un desequilibrio que sería inconstitucional tanto por motivos competenciales como sustantivos.

Competencialmente, les parece a los recurrentes que una decisión así está reservada al Estado, pues solo a este corresponde delimitar la propiedad agraria y definir su función social (art. 33.2 CE) conforme a los arts. 149.1.1 y 8 CE. Además, la agricultura, y en especial la del Campo de Cartagena, es un recurso económico de importancia nacional así declarado en el Decreto 693/1972, de 9 de marzo, por el que se declaran de alto interés nacional las actuaciones del IRYDA en el Campo de Cartagena, por lo que únicamente al Estado, ex art. 149.1.13 CE (en relación con los núms. 22 y 23 del mismo precepto y con la responsabilidad del Estado sobre el dominio público marítimo terrestre derivado del art. 132.2 CE), compete efectuar la ponderación entre intereses medioambientales y económicos ínsita en la ley, que prima los primeros sobre los segundos, con grave quebranto económico de los propietarios y empresarios agrícolas del Campo de Cartagena. A estos motivos competenciales generales, dirigidos contra el conjunto de preceptos impugnados, añaden dos particulares para dos preceptos concretos: por un lado, les parece que la autorización administrativa exigida en el art. 28.2 de la ley recurrida vulnera el art. 24.1 de la Ley de costas del Estado; y por otro, sostienen que la aplicación «obligatoria» del Código de buenas prácticas agrarias de la Región de Murcia prevista en los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria cuarta es contraria a la aplicación «voluntaria» de esta clase de códigos prevista en el art. 5.1 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, dictado al amparo de las competencias del Estado de los núms. 13, 22 y 23 del art. 149.1 CE según su disposición final primera.

Cuestionan además las restricciones a la actividad agrícola por motivos sustantivos. Sostienen que la delimitación de las zonas 1 y 2 en que se subdivide el ámbito de aplicación de la ley, y en particular la de la zona 1 donde las restricciones a la agricultura son mayores, es arbitraria y contraria por ello al art. 9.3 CE, y también que los concretos requerimientos y condiciones a la actividad agrícola impuestos por los restantes artículos objeto de recurso vulneran el «contenido esencial» (art. 53.1 CE) de los derechos a la propiedad (art. 33 CE) y a la libre empresa (art. 38 CE) garantizados en la Constitución, por no respetar el «principio de proporcionalidad» a que según los recurrentes deben someterse las «injerencias» en «cualquier derecho constitucional». Para justificar este motivo acompañan al recurso tres informes que los recurrentes llaman «periciales»: dos de sendos ingenieros agrónomos valorando las medidas contenidas en ley impugnada para la consecución del objetivo propuesto, uno encargado por los recurrentes («Informe de valoración de las medidas contempladas en la Ley 3/2020», que dice analizar «desde un punto de vista técnico las soluciones propuestas [...] comprobando su idoneidad ante el estado de deterioro del Mar Menor») y otro por la Comunidad de regantes del Campo de Cartagena («Informe sobre los aspectos de hidrología superficial, drenaje agrícola y riego recogidos en el Decreto-ley 2/2019» que antecedió a esta Ley 3/2020), que analiza

«la capacidad técnica, la efectividad y la adecuación de algunas medidas» del citado Decreto-ley «en el ámbito la hidrología superficial, el drenaje agrícola y el riego». El tercero, encargado por la Asociación empresarial para la protección de las plantas, es de una conocida empresa consultora y se titula «El futuro del sector agrícola. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente». En varios de los motivos, los recurrentes extractan parte de esos informes a fin de acreditar la falta de sentido, de eficacia, la incoherencia o la ausencia de justificación técnica de las normas en cada caso impugnadas, o la existencia de alternativas más eficaces para la protección medioambiental y menos lesivas para las legítimas expectativas e intereses económicos de los propietarios y empresarios agrícolas de la zona afectada.

El Gobierno de la Región de Murcia interesa la desestimación del recurso por las razones que han quedado detalladas en el apartado de los antecedentes. Sin perjuicio de alegar sobre la insuficiencia de los motivos competenciales de orden general para concluir la inconstitucionalidad de la ley, y sobre los concretos motivos aducidos contra cada precepto, discrepa sobre dos aspectos primordiales del recurso: (i) que los informes técnicos que los recurrentes acompañan a su recurso y en que basan sus motivos sustantivos solamente ponen de manifiesto la disconformidad de los recurrentes con la opción política del legislador, sin que ello pueda ser causa de inconstitucionalidad de la ley por respeto al pluralismo político (art. 1.1 CE) y al margen de apreciación de que debe disponer el legislador en el ejercicio de su competencia legislativa; y (ii) que el test de proporcionalidad en cuya aplicación descansan los motivos sustantivos no es aplicable a la regulación y delimitación del derecho de propiedad o libre empresa sino que la doctrina constitucional aplica el canon de la razonabilidad o equilibrio justo (cita las SSTC 111/2017, FJ 4; 16/2018, FJ 17, y 32/2018, FJ 7).

2. Contenido de la ley impugnada.

La ley impugnada trae causa del Decreto-ley del Gobierno de la Región de Murcia 2/2019, de 26 de diciembre, de protección integral del Mar Menor, convalidado por la Asamblea Regional por resolución de 10 de enero de 2020. En esa misma sesión, la Asamblea acordó igualmente tramitar el decreto-ley convalidado como ley, conforme autoriza el art. 30.3 EARM (equivalente al art. 86.3 CE), siendo la ley formal resultante de esta tramitación la ley objeto de recurso.

El preámbulo de la ley comienza describiendo el «mal estado general» del Mar Menor y su elevado valor ambiental, que viene reconocido por la declaración de varias figuras de protección en la zona, que cita (apartado I, párrafo cuarto). En torno al Mar Menor, señala el preámbulo, existe un parque regional, dos paisajes protegidos, varias zonas de especial protección para las aves y zonas especiales de conservación, y ha sido además declarado humedal de importancia internacional y está asimismo incluido en la zona especialmente protegida de importancia para el Mediterráneo. Expone a continuación las causas que han conducido al deterioro ambiental de la zona, con referencia al informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor elaborado por el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor dependiente de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente del Gobierno regional, con fecha 13 de febrero de 2017 (apartado II). Cita como causas de ese deterioro la urbanización, la presión turística, la explotación minera y agrícola de la zona y la entrada de contaminantes en su cuenca que han alterado su ecosistema; y proclama la urgencia de adoptar medidas normativas para su defensa y restauración invocando expresamente el art. 45 CE (preámbulo, apartado III, párrafo primero) y de hacerlo «desde un enfoque integral», a diferencia de las dos leyes regionales anteriores de protección del Mar Menor, la primera de las cuales, la Ley 3/1987, de protección y armonización de los usos del Mar Menor, ya destacaba en su exposición de motivos que el entorno del Mar Menor «es de las zonas más necesitadas de protección debido al proceso de transformación de las estructuras socioeconómicas y del modelo de desarrollo al que se ha visto sometido en las últimas décadas; los impactos, modificaciones y degradaciones del medio físico-natural que han comportado tales transformaciones; la intensidad y diversidad de explotación de los

recursos naturales a través de actividades relacionadas con la agricultura, la pesca, la minería y el turismo; el rápido proceso de crecimiento que se ha operado en el área y que ha generado profundas modificaciones en la estructura e imagen espacial». La segunda norma es el Decreto-ley del Gobierno de la Región de Murcia 1/2017, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, que dio lugar, por el mismo conducto que la ley ahora impugnada (art. 30.3 EARM), a la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2018, con mismo título.

A diferencia de esta última ley, cuyo objeto se reducía a las explotaciones agrícolas y los vertidos al Mar Menor, esta nueva Ley 3/2020 tiene un enfoque integral que abarca diversos sectores materiales, aunque con un ámbito territorial limitado (según el art. 2.1 «[c]on carácter general, esta ley será de aplicación al Mar Menor y, total o parcialmente, a los términos municipales de San Pedro del Pinatar, San Javier, Los Alcázares, Torre Pacheco, Fuente Álamo de Murcia, Cartagena, La Unión, Murcia, Alhama de Murcia y Mazarrón»). Enfoque integral u omnicomprensivo que no debe confundirse con total o general, ya que ley se limita a introducir en el sistema normativo «únicamente aquellas particularidades que resultan justificadas en razón del objeto específico que persigue: la protección y recuperación del estado ambiental del Mar Menor y de sus servicios ecosistémicos» (preámbulo, apartado V), en ejercicio de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y del litoral (art. 10.2 EARM), turismo (art. 10.17 EARM), minería (con respeto a las bases estatales, arts. 149.1.25 CE y 11.4 EARM), agricultura (art. 10.6 EARM), regadíos de intereses de la comunidad autónoma (art. 10.7 EARM) y protección del medio ambiente y espacios protegidos, con respeto a las normas básicas de protección dictadas por el Estado (arts. 149.1.23 CE y 11, apartados 2 y 3, EARM).

Este enfoque integral de la ley se manifiesta en la habilitación al Gobierno regional para que promueva («promoverá», art. 5) la creación de una comisión interadministrativa integrada por representantes de la administración general del Estado, de la comunidad autónoma y de los ayuntamientos afectados para coordinar las políticas y actuaciones públicas que afecten al Mar Menor. Y en la creación, ya en el seno de la comunidad autónoma, de diversos órganos para diseñar y valorar medidas de protección con una perspectiva general: el consejo del Mar Menor, un comité de asesoramiento científico integrado por personal técnico, que participará en aquel junto con representantes de la administración autonómica y de la sociedad civil, de acuerdo con lo que determine el consejo de Gobierno mediante decreto, y una comisión interdepartamental (arts. 7 a 9).

Este enfoque se manifiesta también –y aquí comenzamos la referencia a los concretos preceptos impugnados, a los que ceñiremos en adelante esta exposición– en la regulación del plan de ordenación territorial de la cuenca vertiente del Mar Menor, que debe aprobarse en un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la ley, y cuyo ámbito territorial comprenderá «la cuenca vertiente del Mar Menor (zonas 1 y 2), tal como viene definida en el anexo I, así como La Manga del Mar Menor», y tendrá como objetivos «adaptar» los usos agrícolas que vienen siendo desarrollados en la zona « a usos de carácter sostenible, forestal y turístico» y en general regular el uso del suelo (art. 15, impugnado).

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 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 fertilizantes (art. 52) y al riego (art. 53), así como otras que puedan adoptarse en el programa de actuación aplicable a la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena (art. 54).

El recurso se extiende a diversos apartados y subapartados de los arts. 81 y 83, que establecen las correlativas infracciones y sanciones por incumplimiento de las obligaciones dichas, y a las disposiciones transitorias tercera y cuarta sobre los plazos de entrada en vigor de las limitaciones de las diferentes zonas y la aplicación obligatoria del Código de buenas prácticas agrarias de la Región de Murcia.

Todos los artículos impugnados han sido transcritos en el apartado de los antecedentes; en lo sucesivo se hará referencia a ellos solamente en la medida necesaria para el razonamiento del tribunal.

3. Motivos competenciales de carácter general: invasión por la ley impugnada de un espacio vedado reservado al Estado.

En los dos motivos competenciales generales antes aludidos los recurrentes sostienen que solo al Estado correspondía aprobar una norma como la impugnada, de acuerdo con dos órdenes de consideraciones. En primer lugar, sostienen que las limitaciones a la propiedad agraria de acuerdo con su función social que efectúan los preceptos impugnados solo podía realizarlas el Estado conforme al art. 149.1.1 CE y son además legislación civil del art. 149.1.8 CE. Y en segundo lugar, defienden que la importancia que la agricultura tiene para la economía nacional (representa, dicen, el 10,6 por 100 del producto interior bruto y el 14,2 por 100 del empleo nacional y equilibra con sus exportaciones la balanza comercial española por valor de 17430 millones de euros) justifica igualmente esa reserva, de acuerdo con el art. 149.1.13 CE. Una importancia acreditada por el Decreto 693/1972, de 9 de marzo, por el que se declaran de alto interés nacional las actuaciones del IRYDA en el campo de Cartagena, y por las «asignaciones en el horizonte 2021 para regadío» efectuadas en el vigente plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Segura (art. 14.8 del anexo X del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero), vinculada esta última disposición a la competencia sobre legislación y ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos supracomunitarios (art. 149.1.22 CE).

Comenzando por esta última alegación, y sin necesidad de entrar a valorar las concretas cifras aportadas por los recurrentes, puede admitirse con carácter general que la agricultura es un valioso recurso nacional, lo que puede legitimar actuaciones del Estado sobre ese recurso al amparo de su competencia del art. 149.1.13 CE que, según doctrina constitucional reiterada, permite al Estado fijar las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos para alcanzar objetivos de política económica, como se apreció, por ejemplo, para el sector del transporte en la STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, para el mercado inmobiliario en la STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 3, o para el concreto sector vitivinícola en la STC 34/2013, de 14 de febrero, sobre la Ley de la viña y el vino, FJ 9, en todos los casos apreciando la importancia de cada uno de esos sectores en el conjunto de la economía nacional. La propia Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, se ampara en este título competencial (disposición adicional primera). Pero lo que no permite esa relevancia económica es que este tribunal pueda suplir a los órganos políticos del Estado en ejercicio de sus competencias para considerar por sí mismo la

importancia estratégica de ese recurso poniéndolo a cubierto de cualquier clase de actuación de las comunidades autónomas. Solo a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación corresponde en su caso efectuar esta valoración, no al Tribunal Constitucional.

En realidad, lo que los recurrentes alegan es que la importancia de un sector económico –en este caso la agricultura– permitiría al Estado reservarse la competencia sobre el mismo. Pero este es un argumento que carece de relevancia jurídico-constitucional, pues se enuncia como la mera expresión de un *desiderátum* que se sitúa extramuros de cualquier posible control de constitucionalidad. No estamos pues ante una controversia competencial real que permita a este tribunal en ejercicio de las funciones que le son propias fijar el alcance y los límites de las respectivas competencias del Estado y la comunidad autónoma, sino ante una mera afirmación asertiva que pretende la exclusión de toda actuación autonómica en sectores de relevante importancia para la economía nacional.

Así planteada, la cuestión es ajena a la tarea de control de constitucionalidad que este tribunal tiene encomendada, por lo que debe ser rechazada. El «control» de la actividad de las comunidades autónomas que ejerce este tribunal cuando esa actuación se desarrolla mediante disposiciones normativas con fuerza de ley es un control exclusivamente jurídico, de «constitucionalidad» [art. 153 a) CE] o «conformidad» con la Constitución, en terminología del art. 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Y se ejerce conforme a parámetros normativos, es decir, contrastando la disposición impugnada con la Constitución y las leyes del llamado bloque de la constitucionalidad (art. 28 LOTIC), no, por tanto, con arreglo a criterios de oportunidad sustituyendo las valoraciones –o su ausencia– efectuadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

Es cierto que las «bases» de una determinada materia pueden extraerse de la normativa preconstitucional, como recuerdan los recurrentes (STC 1/2003, de 16 de enero, citada en el recurso). Pero es imprescindible para efectuar el control normativo de constitucionalidad que se trate de normas vigentes, no estándolo el Decreto 603/1972 invocado en el recurso, que agotó su eficacia una vez realizadas las obras y actuaciones del IRYDA consideradas allí de interés nacional (colonización y reorganización de la propiedad, transformación en zonas regables y concesión de ayudas públicas a los empresarios agrícolas de la zona). Esa calificación tenía por objeto realizar esas obras y transformaciones, de modo que una vez realizadas no puede deducirse de ese decreto la prohibición de que las comunidades autónomas aprueben más de cuarenta años después de su dictado leyes de protección medioambiental para esa zona. Y en cuanto a la asignación de recursos contenida en el art. 14.8 del plan hidrológico de cuenca, ya advierte el mismo art. 14, en su apartado 1, que «[e]sta asignación no garantiza la disponibilidad del recurso, ni constituye por sí sola un título habilitador para el aprovechamiento», de modo que no puede limitar la potestad legislativa de las comunidades autónomas para regular el ejercicio de la agricultura, asumida como competencia propia en el art. 10.6 EARM, o la delimitación y regulación del uso del suelo en espacios naturales a proteger, de conformidad con sus competencias en materia de ordenación del territorio (art. 10.2 EARM) y normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE y arts. 16 y ss. de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad).

Por lo que respecta a los otros dos títulos competenciales invocados por los recurrentes (núms. 1 y 8 del art. 149.1.1 CE), hemos dicho respecto al primero de ellos que «el artículo 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las comunidades autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas ‘condiciones básicas’ uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales», de modo que la falta de invocación de una norma estatal que establezca las citadas condiciones básicas impide apreciar una invasión competencial [STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8 a), con cita de otras].

Finalmente, según doctrina consolidada de este tribunal, las limitaciones al dominio impuestas por la normativa administrativa para la protección de intereses públicos no son «legislación civil» a los efectos del art. 149.1.8 CE, sino ejercicio de la competencia sectorial, como aclaró la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la ley andaluza de reforma agraria, FJ 8: «esta delimitación [de la propiedad de acuerdo con su función social conforme al art. 33.2 CE] no se opera ya solo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada» de modo que «resulta [...] evidente que si la Comunidad Autónoma andaluza es titular de una competencia específica para legislar en materia de 'reforma y desarrollo del sector agrario', como efectivamente así es según dispone el art. 18.1.4 de su Estatuto de Autonomía, dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la tierra y su función social, dentro del territorio de Andalucía. De todo lo cual se desprende que la Ley de reforma agraria impugnada no ha invadido las competencias exclusivas que al Estado reserva el art. 149.1.8 de la Constitución». Doctrina reiterada, entre otras, en STC 170/1989, de 19 de octubre, sobre la regulación del tanteo y retracto administrativo por la Ley de la Asamblea de Madrid que declaró el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (FJ 6).

Debemos concluir por todo lo anterior que la regulación de las condiciones para el ejercicio de la actividad agrícola y la protección medioambiental del Mar Menor no vulnera las competencias estatales invocadas por los recurrentes, sino que, por el contrario, es una actuación que encuentra acomodo en el acervo competencial autonómico (sin que sea ahora objeto de debate si esos condicionantes vulneran a no el contenido esencial de los derechos a la propiedad y libre empresa, perspectiva que se examina más adelante).

Así lo afirmó ya este tribunal al enjuiciar la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/1987, antes citada, de protección y armonización de usos del Mar Menor, en la STC 36/1994, de 10 de febrero, donde concluimos que la competencia prevalente era en aquel caso la de ordenación del territorio, exclusiva de la Comunidad Autónoma (arts. 148.1.3 CE y 10.2 EARM), en vista de que la finalidad de la protección del medio ambiente «se persigue a través de una técnica típicamente de planificación territorial» (FJ 4) y que «el plan es el instrumento básico y esencial de la ordenación del territorio, el elemento definidor de la actuación urbanística, sin el cual no puede concebirse el ejercicio de la competencia ordenadora del territorio» (FJ 6), doctrina plenamente aplicable al art. 15 de la ley impugnada, que regula el plan de ordenación territorial de la cuenca vertiente del Mar Menor.

La Ley 3/2020 ahora impugnada, sin embargo, a diferencia de la Ley 3/1987, no se limita a regular el procedimiento de elaboración y aprobación y el contenido de determinados instrumentos de ordenación, sino que tiene una perspectiva integral que rebasa el mencionado título competencial, pero se mantiene igualmente dentro del espacio que el Estatuto de Autonomía y la legislación básica otorgan a la Región de Murcia para la gestión de sus intereses (arts. 2 y 137 CE). La finalidad de protección medioambiental de la Ley 3/2020, que no quiere regular solamente los usos del suelo sino muy especialmente hacerlo para recuperar la riqueza biológica y conservar el ecosistema del Mar Menor (cfr. art. 3, sobre las finalidades de la ley), ampara las medidas impugnadas en la competencia autonómica sobre «protección del medio ambiente» y «normas adicionales de protección» del art. 11.3 EARM (análogamente, STC 65/2018, de 7 de junio, sobre el plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica de Castilla-La Mancha, FJ 8), sin que los recurrentes hayan denunciado la vulneración de las normas básicas en la materia aprobadas por el Estado (art. 149.1.23 CE). Y el contenido de los concretos preceptos impugnados, transcritos en los antecedentes, que se dirigen principalmente a limitar la explotación agrícola del suelo ubicado en el ámbito de aplicación de la ley, ubica a estos bajo la materia agricultura, de competencia exclusiva autonómica conforme a los arts. 148.1.7 CE y 10.6 EARM.

En definitiva, por todo lo anterior, ateniéndonos a parámetros exclusivamente normativos, no es posible apreciar el menoscabo de las competencias estatales denunciado por los recurrentes.

4. Motivos competenciales contra preceptos concretos.

Con lo anterior quedan desestimadas las tachas generales de invasión por el legislador autonómico de un espacio vedado y reservado al Estado. Pero antes de pasar a los motivos sustantivos aun debemos dar respuesta a dos motivos competenciales singulares deducidos en el recurso contra dos preceptos concretos: el art. 28.2 y la disposición transitoria cuarta.

a) Afirman los recurrentes que el sometimiento a autorización administrativa de la creación de nuevas superficies a cultivos de secano, o la ampliación de las existentes, impuesta por el art. 28.2 de la ley recurrida, vulnera el art. 24.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, que dice que «[e]n los terrenos comprendidos en esta zona [la servidumbre de protección de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar] se podrán realizar sin necesidad de autorización cultivos y plantaciones».

La letrada del Gobierno de la Región de Murcia sostiene que el art. 24.1 LC se refiere a las autorizaciones propias de esa ley sectorial, pero que nada impide que, en ejercicio de sus competencias, la Región de Murcia pueda establecer otras autorizaciones que tengan por finalidad ámbitos de control diferentes para proteger intereses públicos cuya gestión tiene encomendada (art. 137 CE), en particular la protección del medio ambiente o la contaminación por nitratos.

Esta compatibilidad entre autorizaciones con diferente objeto es la que se desprende de la ubicación sistemática del art. 24.1 en la Ley de costas y del encaje de esta ley en el contexto de un ordenamiento complejo como el del Estado de las autonomías. Ni la ausencia de autorización administrativa del art. 24.1 implica que cultivos y plantaciones puedan realizarse en esa zona libérrimamente y sin ningún tipo de control, ni la necesidad de contar con título administrativo de ocupación otorgado por la administración del Estado para autorizar usos en esa zona o incluso para instalaciones como edificaciones, vías de transporte o el tendido de líneas de alta tensión conforme a los arts. 26.2 y 25.3 de esa misma Ley de costas, respectivamente, significa que baste con esas autorizaciones estatales para acometer esos usos y obras, como se razonó en la STC 149/1991, FJ 3 D) c), para el art. 25.3 y STC 149/1991, FJ 3 D) d), para el art. 26.2. La propia Ley de costas establece en su disposición adicional quinta, apartado 2, que «[l]as autorizaciones y concesiones obtenidas según esta ley no eximen a sus titulares de obtener las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras disposiciones legales», por lo que *a contrario sensu* debe entenderse igualmente que la ausencia de autorización administrativa prevista en el art. 24.1 de la Ley de costas se refiere exclusivamente al «título administrativo estatal para ocupar el dominio público», en palabras de la STC 149/1991, FJ 9 D). En esta sentencia sobre la Ley de costas y en otras muchas, este tribunal ha insistido en la compatibilidad entre competencias concurrentes, del Estado y la comunidad autónoma, sobre un mismo espacio físico, siempre que cada una se mantenga dentro de sus límites sin interferir ni perturbar el ejercicio de la otra.

En definitiva, las autorizaciones estatales –o su exclusión, como en el caso del art. 24.1– reguladas en la Ley de costas deben entenderse sin perjuicio de las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras normas autonómicas o incluso estatales, según el marco constitucional de distribución de competencias, para el concreto uso pretendido.

En consecuencia, debemos concluir que la autorización administrativa regulada en el art. 28.2 de la ley impugnada no está proscrita por el art. 24.1 de la Ley de costas.

b) En segundo lugar, denuncian los recurrentes que la aplicación «obligatoria» del Código de buenas prácticas agrarias de la Región de Murcia prevista en los apartados 1

y 3 de la disposición transitoria cuarta vulnera las competencias del Estado de los núms. 13, 22 y 23 del art. 149.1 CE por intermedio 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 se ampara en estos títulos competenciales (disposición final primera).

El Real Decreto 261/1996 invocado por los recurrentes habilita a las Comunidades Autónomas a aprobar Códigos de buenas prácticas agrarias «que los agricultores podrán poner en práctica de forma voluntaria con la finalidad de reducir la contaminación producida por los nitratos de origen agrario» (art. 5.1). La conversión de ese código de aplicación voluntaria en obligatorio vulnera según los recurrentes el citado precepto, y es en consecuencia inconstitucional.

El Real Decreto 261/1996 traspone al derecho español la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola (directiva de nitratos), que impone a los Estados miembros la obligación de identificar las aguas que se hallen afectadas por la contaminación por nitratos de esta procedencia y, cuando estas superen determinado umbral, calificarlas de «zonas vulnerables» y aprobar para ellas «programas de actuación» con la finalidad de eliminar o minimizar los efectos de los nitratos sobre las aguas. Esta obligación de derecho europeo se plasma en el art. 6 del Real Decreto, que dispone que en tales «zonas vulnerables» los órganos competentes de las comunidades autónomas «establecerán programas de actuación» de carácter obligatorio «con objeto de prevenir y reducir la contaminación por nitratos». Quiere ello decir, en definitiva, que la habilitación a las comunidades autónomas para aprobar estos códigos voluntarios de buenas prácticas contenida en el art. 5 del Real Decreto no puede leerse aisladamente, ni desconectada del art. 6, ni puede en consecuencia impedir a aquellas ejercer sus competencias estatutariamente asumidas y legislar sobre «zonas vulnerables» –por emplear la terminología del Real Decreto en cuestión– para aprobar los «programas de actuación» sobre ellas de acuerdo con el art. 6.

A la aprobación de este «programa de actuación» (obligatorio) para la «zona vulnerable» del Campo de Cartagena se refiere el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta impugnada, diciendo simplemente que «incorporará aquellas medidas previstas en el Código de buenas prácticas agrarias que resulten procedentes de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Real Decreto 261/1996», que regula las «medidas a incorporar en los programas de actuación» sobre zonas vulnerables. Simple anuncio de medidas «procedentes» que, por definición, no puede producir vulneración competencial alguna. Y en cuanto a la aplicación transitoria y obligatoria del Código de Buenas Prácticas hasta la entrada en vigor del programa de actuación específico para la zona vulnerable del Campo de Cartagena prevista en los apartados 1 y 3 de la disposición impugnada, la propia calificación del Campo de Cartagena como «zona vulnerable» encuadra la medida en el art. 6 del Real Decreto 261/1996, y no en el art. 5 invocado por los recurrentes, y justifica la imposición de medidas de obligatorio cumplimiento sobre ella de conformidad con la propia sistemática del Real Decreto 261/1996. De modo que no es posible apreciar la vulneración competencial alegada.

5. Motivos sustantivos (I): arbitrariedad de la ley.

En su examen individualizado de los artículos impugnados, comienzan los recurrentes denunciando la arbitrariedad del art. 2.2 y el anexo I de la ley. Como ya se ha expuesto, el primero diferencia, a los efectos de aplicación de algunas de las medidas previstas en la ley, dos zonas, la zona 1 y la zona 2, delimitadas en el anexo 1 que contiene un plano con las líneas de demarcación anunciadas en el articulado.

Para los recurrentes, la delimitación de la zona 1, donde las restricciones a la actividad agrícola son más intensas, incurre en arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE porque el preámbulo justifica la delimitación aludiendo únicamente a su «cercanía» o «proximidad» con el Mar Menor, que «entraña un mayor riesgo de contaminación», cuando lo cierto es que la zonificación efectuada en el anexo I comprende un área cuya

anchura varía considerablemente, desde los 800 metros en la zona norte, siguiendo el trazado de la autopista AP-7, hasta los 12 kilómetros de la zona sur, en que el plano abandona ese trazado.

La representación del Gobierno regional reconoce que la delimitación de la zona 1 efectuada por el legislador «no ha seguido únicamente el criterio de la cercanía» con el Mar Menor, pero recuerda que esa misma delimitación de la zona 1 fue ya efectuada en la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor (derogada por la ley impugnada pero que ésta toma «como punto de partida» en palabras de su preámbulo para introducir adecuaciones técnicas y nuevos requerimientos a las explotaciones agrícolas) cuyo anexo describía detalladamente esta zona aludiendo a la presencia de accidentes topográficos naturales, como humedales y cabezos naturales, o artificiales, como trazado de carreteras y autopistas, la existencia de explotaciones mineras y sus pendientes y estériles o la circunstancia de tratarse de terrenos de drenaje de ramblas.

Efectivamente, en el anexo 1 de esa Ley 1/2018 se puede leer:

«Zona 1.

Se corresponde con los territorios ribereños más cercanos a la laguna en los que las prácticas agrarias y otras actividades humanas tienen un impacto más directo e inmediato sobre aquella; o que, por sus condiciones físicas, suponen un mayor riesgo de contaminación.

En la mitad norte de la laguna se incluye una franja aproximada de 2 km de por medio desde la ribera, tomando como línea límite la autopista AP-7.

En esta zona conviven unos pocos humedales y cabezos naturales, en su mayor parte protegidos, con grandes zonas urbanas e infraestructuras, y terrenos agrícolas sin dotación de agua del trasvase, englobados en la UDA 57 del Plan de Cuenca ('Resto del Campo de Cartagena, regadío mixto de acuíferos, depuradoras y desalinizadoras'). En ella se incluye una pequeña parte de terrenos cercanos a la autopista en San Pedro del Pinatar y el área periurbana de San Javier, que están dentro del perímetro regable de la comunidad de regantes del Campo de Cartagena (CRCCt), UDA 58 del vigente Plan Hidrológico.

En la mitad sur de la laguna por las especiales condiciones que supone la influencia de la sierra minera, las mayores pendientes y la presencia de estériles en las zonas de cabecera, se incluye toda la cuenca vertiente al Mar Menor que queda fuera del perímetro regable de la CRCCt, y también se incluyen unas 2000 hectáreas de ese perímetro regable (UDA 58) que quedan al este de la autovía Cartagena-Los Alcázares (A-37). Se trata de terrenos que en su mayor parte drenan las ramblas del Beal, Las Matildes, Trujillo, El Miedo y, en menor medida, Miranda; cauces que transportan carga sedimentaria con origen en explotaciones mineras de Cartagena y La Unión.

Son el resto de los territorios de la cuenca vertiente al Mar Menor, situados al norte y oeste, fuera de los perímetros regables de la CRCCt.

El límite continúa siendo la AP-7 hasta la salida 7-B (Los Beatos), donde toma la antigua carretera que sirve de límite a la comunidad de regantes del Campo de Cartagena y sigue el límite sur del sector 16, sector oriental de esa comunidad hasta salir de la cuenca vertiente al Mar Menor en el paraje de El Tejar.»

En relación con las denuncias de arbitrariedad del legislador, este tribunal ha mantenido una constante jurisprudencia, recordada entre otras en las recientes SSTC 149/2020, de 22 de octubre, FJ 6, y 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 5, según la cual «la calificación de arbitraria dada a una ley exige una cierta prudencia, toda vez que [la ley] es la expresión de la voluntad popular, por lo que su control de constitucionalidad debe ejercerse sin imponer constricciones indebidas al poder legislativo y respetando sus opciones políticas», debiendo por tanto centrarse el tribunal «en verificar si el precepto cuestionado establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación

racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias [...] De manera que [...] no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación» (citas y comillas interiores suprimidas).

De acuerdo con esta jurisprudencia, y a la vista de la explicación ofrecida en el anexo de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2018 para delimitar la zona 1, que se mantiene idéntica en la Ley 3/2020, la denuncia de arbitrariedad debe ser desestimada.

Esta misma argumentación sirve, *mutatis mutandis*, para desestimar también todas aquellas denuncias que se efectúan contra otros preceptos de la ley señalando que «carecen de sentido», de «explicación racional» o de «justificación técnica», o «no se entienden», o que sus medidas no están «suficientemente avaladas» por datos técnicos (por ejemplo, arts. 15, 27, 29, 39, o 50 a 54). Como hemos dicho reiteradamente «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.

6. Motivos sustantivos (y II): regulación de los usos agrícolas. Canon de constitucionalidad.

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.

Comoquiera que la premisa sobre la que descansa el motivo, a saber, la aplicación del principio de proporcionalidad a las cargas, límites u obligaciones impuestas al ejercicio de estos derechos de contenido patrimonial, es controvertida por la letrada del Gobierno regional en defensa de los preceptos impugnados, y de la solución a esta cuestión dependerá el canon de constitucionalidad aplicable, es necesario detenerse preliminarmente en ella.

Los recurrentes se refieren al test o juicio de proporcionalidad tal como fue aplicado por primera vez en la STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 5, que citan expresamente, y también en la STC 14/2003, de 28 de enero, FJ 9, a la que igualmente aluden. Según estas sentencias –y otras muchas de este tribunal– el juicio de proporcionalidad se compone de tres pasos sucesivos dirigidos a comprobar:

«[S]i la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).»

Se trata de dos sentencias dictadas en recursos de amparo, aunque el principio de proporcionalidad ha sido también aplicado en procesos de control de constitucionalidad de las leyes (entre las más recientes, STC 172/2020, de 19 de noviembre, FJ 4, para los registros corporales regulados en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, o STC 99/2019, de 18 de julio, FJ 6, sobre la ley que no permitía el cambio de nombre y sexo de menores transexuales en el Registro Civil). Sin embargo, como recuerda la primera sentencia citada, 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» (STC 172/2020, FJ 4, con cita de la STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 8, que rechazó su aplicación).

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. En concreto, en la STC 16/2018, de 22 de febrero, sobre la Ley foral de vivienda, los recurrentes solicitaron la declaración de inconstitucionalidad de la delimitación de la función social de la vivienda efectuada por el legislador autonómico en aplicación del principio de proporcionalidad, a lo cual respondió este tribunal, expresamente, que:

«[A] diferencia de lo sostenido en la demanda, este tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE de ‘los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título’, no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el ‘equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’ (por todas, asunto *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, asuntos *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 46; *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 23 de noviembre de 2000, § 87; *Broniowski c. Polonia*, 22 de junio de 2004, § 149)» (STC 16/2018, FJ 17, jurisprudencia reiterada en la STC 32/2018, de 12 de abril, sobre la Ley de vivienda de Andalucía).

De la misma manera cuando se trata de controlar la constitucionalidad de las leyes desde la perspectiva de la libertad de 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):

«El artículo 38 CE asegura a los individuos la libertad de intercambio comercial; esto es, la capacidad de ofrecer servicios o productos en el mercado (STC 71/2008, de 26 de febrero). Tal libertad es compatible con la regulación de condiciones; típicamente las destinadas a proteger a los consumidores, a preservar el medio ambiente, a organizar el urbanismo o a asegurar la «adecuada utilización del territorio por todos» [STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4 e)]. Ahora bien, el artículo 38 CE impone límites a la configuración legislativa de este tipo de condiciones por parte del Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. Las condiciones que se establezcan deben ajustarse a un canon de razonabilidad en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica. El canon ha de ser más incisivo si los requisitos o condiciones a la libertad de empresa afectan, no ya a su desarrollo o ejercicio, sino al acceso mismo al mercado (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7; 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6; 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4, y 89/2017, de 4 de julio, FJ 14).»

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).

7. Contenido esencial de los derechos de propiedad y libertad de empresa.

De acuerdo con la jurisprudencia de este tribunal, el contenido esencial del derecho de propiedad «no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes» (STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la propiedad agraria, precisamente, FJ 2). Ello implica que «la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario» no desnaturaliza el derecho de propiedad, y que «debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario» vulneren el contenido esencial de la propiedad, teniendo en cuenta además que «la incorporación de tales exigencias [destinadas a satisfacer necesidades colectivas] a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución» (*ibidem*), entre otros en su art. 45, expresamente citado en la sentencia y fundamento mencionados, precepto este que ordena a los poderes públicos velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». Por lo tanto, conforme a nuestra jurisprudencia, el límite para el legislador en esa función de delimitación a que está llamado en el art. 33.2 es que «la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho» [STC 37/1987, FJ 2, y posteriormente SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8 b); 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5, y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9].

Por lo que respecta al derecho a la libertad de empresa del art. 38, hemos dicho que «implica, fundamentalmente, el derecho a iniciar y sostener una actividad empresarial» (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 5, con cita de otras), pero «no es un derecho absoluto

e incondicionado» y por lo tanto «su vigencia no resulta comprometida por el hecho de que existan limitaciones a su ejercicio derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado [...] [p]orque del art. 38 CE no puede derivarse sin más el derecho a acometer cualquier empresa o a ejercerla sin traba ni limitación de ningún tipo, sino solo el derecho de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden [...] o lo que es lo mismo, a ejercer esa actividad con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general» (STC 35/2016, de 3 de marzo, FJ 3, citas y comillas interiores suprimidas).

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. Desestimación que a su vez trae consigo la de los diversos apartados y subapartados de los arts. 81 y 83, que tipifican diversas

infracciones y que los recurrentes impugnaban «por consecuencia o conexión» con los anteriores y «sobre la base de la misma argumentación». Tampoco han justificado, por último, que ese régimen sancionador contenga un «patente derroche inútil de coacción que conviert[a] la norma en arbitraria y que socav[e] los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho», que es el canon que hemos empleado ante alegaciones sobre la desproporción entre las conductas infractoras y las sanciones previstas [entre las más recientes, STC 13/2021, de 28 de enero, FJ 5 b), con cita de otras anteriores].

En consecuencia, este último motivo del recurso sobre vulneración de los arts. 33, 38 y 53.1 de la Constitución deben ser también desestimados.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de mayo de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.