



Dictamen nº 17/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 25 de enero de 2023, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 26 de abril de 2022 (COMINTER 120533 2022 04 26-03 01), sobre responsabilidad patrimonial interpuesta por la Comunidad de Regantes Arco Sur, por perjuicios causados a consecuencia de la gestión administrativa de vertidos a dominio público de los efluentes de la EDAR Mar Menor Sur de Cabo de Palos (exp. 2022_143), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. – Con fecha 28 de junio de 2021, D. X, como presidente de la Comunidad de Regantes Arco Sur Mar Menor (en adelante, Comunidad de Regantes), y en representación de ésta, presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente (en adelante, la Consejería), por los daños causados por la gestión administrativa de los vertidos a dominio público marítimo de los efluentes de la EDAR Mar Menor Sur de Cabo de Palos (en adelante, la EDAR), así como la gestión del rechazo de la planta desaladora de la Comunidad de Regantes al emisario tierra-mar de esta EDAR.

El relato de los hechos, en síntesis, es el siguiente:

Que la Administración cuya responsabilidad se reclama, desde el año 2006 hasta 2019 es conocedora de la irregular situación administrativa en que se desarrollan las actividades de depuración de aguas residuales en la EDAR y su necesario vertido a dominio público y que también es conocedora de las dificultades de reutilización agrícola de estas aguas por la salinidad del efluente, por lo que tiene que someterlas a un tratamiento terciario de desalación; siendo notorio que el exceso de sales de estos efluentes trae causa del mal estado de la red de saneamiento de las localidades de Los Urrutias, El Algar, El Estrecho, El Beal, Los Nietos, Playa Honda, Mar de Cristal, Islas Menores La Manga y Cabo Palos.

Que la Administración durante años ha banalizado los requisitos administrativos que deben cumplir las actividades de saneamiento, depuración, vertido y desalación antes referidas, tolerándolas y generando confianza en que podrían seguir desarrollándose indefinidamente hasta que hubiera una solución global a tan complejas actividades. Así, no sólo ha tolerado desde 2006 hasta 2019 que la Comunidad de Regantes realizará el vertido de las salmueras al emisario submarino de Cala Reona, sino que, durante ese período, aunque conocía la situación administrativa del mismo, ha subvencionado sus actividades en orden a la reutilización de las aguas residuales depuradas en la EDAR. Con ello ha ido alentando las inversiones de esta Corporación dando lugar a un gasto que tras el acuerdo de cese de vertido adoptado el 12 de febrero de 2020 ha devenido inútil, dando lugar a un perjuicio económico cuya causa directa es el funcionamiento anormal de los servicios públicos concernidos en este caso.

En cuanto a la valoración económica del daño, solicita una indemnización de 3.756.065,90 euros, con base en el informe de valoración, de junio de 2021, que aporta, elaborado por el ingeniero agrónomo D. Y.

SEGUNDO. – Con fecha 30 de septiembre de 2021, el Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente (por delegación del Consejero), inicia el procedimiento de responsabilidad patrimonial, designando instructor del procedimiento.

TERCERO. – Con fecha 1 de octubre de 2021, el instructor del procedimiento solicita informe del Servicio de Gestión y Disciplina Ambiental.

Igualmente, con la misma fecha solicita informe al Ayuntamiento de Cartagena sobre las siguientes cuestiones:

- a) Si ese Ayuntamiento ha solicitado y asumido la gestión y vertido del efluente procedente de la Comunidad de Regantes Arco Sur Mar Menor.
- b) Si ese Ayuntamiento ha solicitado el tratamiento conjunto y el vertido final de ambos efluentes líquidos (EDAR y desaladora de la Comunidad de Regantes Arco Sur Mar Menor).

CUARTO. – Con fecha 25 de enero de 2022, se ha emitido informe por la Dirección General del Agua. No consta que el Ayuntamiento de Cartagena haya emitido informe.

QUINTO. – Con fecha 11 de febrero se procede a la apertura del trámite de audiencia, sin que conste que la reclamante haya formulado alegaciones.

SEXTO. - Con fecha 22 de marzo de 2022, se ha elaborado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada porque no existe relación de causalidad entre la gestión administrativa de los vertidos a dominio público marítimo y los efluentes de la EDAR y los daños producidos. Tampoco existe relación de causalidad entre la gestión del rechazo de la planta desaladora de la Comunidad de Regantes al emisario tierra-mar de la EDAR y tampoco entre las subvenciones que otorgó la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y los daños producidos, teniendo el reclamante el deber jurídico de soportar los daños al ser provocados por su propia actuación.

En la fecha indicada en el encabezamiento se remite el expediente administrativo en solicitud de Dictamen preceptivo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA. - Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La legitimación activa corresponde, cuando de daños patrimoniales se trata, en quien ostenta su titularidad, dado que éste será el que sufra el perjuicio patrimonial ocasionado por el funcionamiento de los servicios públicos, por lo que, en el presente caso, la reclamante la ostenta por aplicación de lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

En lo que atañe a la legitimación pasiva, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siendo la Consejería consultante la competente para resolver el presente procedimiento, al tratarse de unos daños imputados a la gestión administrativa por parte de la Consejería consultante de los vertidos al mar de los efluentes de la EDAR Mar Menor Sur, así como a la gestión del rechazo de la planta desaladora al emisario tierra-mar de dicha EDAR.

II. En cuanto al plazo para reclamar, el artículo 67.1 LPACAP, establece que éste “prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo”. En el presente caso, el reclamante imputa el daño a la Resolución, de 12 de febrero de 2020, del Director General de Medio Ambiente por la que se ordena el cese de la actividad de vertido al mar por parte de la Desaladora de la Comunidad de Regantes, cuya orden de desestimación del recurso de alzada formulado contra aquélla se notificó con fecha 29 de junio de 2020, mientras que la reclamación se formula con fecha 18 de junio de 2021.

III. En cuanto al procedimiento, cabe afirmar que el seguido se ha ajustado en términos generales a los trámites establecidos legalmente, salvo el plazo máximo para resolver previsto en el artículo 91.3 LPACAP.

TERCERA. - Concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial. Falta de acreditación.

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en los artículos 32 y siguientes LRJSP.

De acuerdo con lo que se establece en este último precepto, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Pùblicas, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

De conformidad con dicho bloque normativo, con la constante jurisprudencia que lo interpreta y con la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Pùblicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La antijuridicidad se entiende de manera objetiva, en el sentido de que no exista causa de justificación legalmente prevista que imponga el referido deber de tolerancia.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho u omisión como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

II. Veamos la aplicación de tales requisitos al presente supuesto:

1. Se da claramente el requisito del daño efectivo, evaluable e individualizado, acreditándose dichos elementos por el informe pericial que aporta la reclamante.

II. Como hace la propuesta de resolución, son antecedentes necesarios antes de entrar en el fondo de la cuestión

los siguientes:

La Comunidad de Regantes Arco Sur Mar Menor es concesionaria de 4.864.120 m³/año de aguas residuales depuradas en la EDAR MAR MENOR SUR de Cabo de Palos para el riego de 1.528 ha. (concesión otorgada por la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) con fecha 15 de febrero de 2002).

Este agua tiene una alta concentración de sales por lo que necesita ser sometida a un proceso de desalación por ósmosis inversa (regeneración), a fin de adecuarla al uso agrícola; por ello la Comunidad de Regantes construyó una planta desaladora para las aguas residuales depuradas, que obtuvo Declaración de Impacto Ambiental favorable (BORM nº248 de 27/10/2005); asimismo, la Comunidad de Regantes obtuvo autorización de vertido al mar, otorgada por Resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental de fecha 3 de mayo de 2006. Dicho vertido se ha venido realizando a través del emisario submarino de Cala Reona, que funciona como aliviadero de la EDAR y que se encuentra cedido al Ayuntamiento de Cartagena.

A esto debemos añadir que la autorización de vertido al mar de las aguas salobres procedentes de la planta desalinizadora, que se concedió a la Comunidad de Regantes el 3 de mayo de 2006, era por un plazo de 4 años y estaba condicionada su renovación a la presentación de un Estudio, por una Entidad de Control Ambiental, donde se acreditara que el medio receptor no se había modificado sustancialmente. La Comunidad de Regantes no solicitó la renovación de la autorización, ni presentó el citado estudio, por lo que la autorización perdió su vigencia el 3 de mayo de 2010.

Mediante informe técnico de fecha 15 de mayo de 2017, notificado con fecha 04/09/2017, el órgano ambiental informó a la Comunidad de Regantes que debía obtener nueva autorización de vertido al mar desde tierra, al objeto de restablecer la legalidad, al haberse producido modificaciones sustanciales en la actividad, para lo cual debía, en el plazo de dos meses, solicitar Autorización Ambiental Sectorial y adjuntar un Proyecto Específico de Vertido al Mar, así como la obligación de realizar un Programa de Vigilancia Ambiental al objeto de conocer el estado de los vertidos al mar y los posibles efectos en el medio receptor. Todo ello, una vez que se había comprobado que se había incrementado el caudal de vertido y se habían introducido nuevos contaminantes en cantidades significativas (nitratos, nitritos, plaguicidas, metales pesados), así como nuevos influentes, además del efluente de las aguas depuradas de la EDAR Mar Menor Sur. En este informe se instó a la Comunidad de Regantes a que adecuara su actividad a la autorización de vertido de fecha 03/05/2006, no superando el volumen anual total (860.000 m³/año), y que aplicara tratamientos que redujeran las concentraciones de Nutrientes que se vertían al mar, ajustándose a dicha autorización de vertido al mar. La Comunidad de Regantes presentó ante la Dirección General alguna documentación técnica y, entre los documentos presentados, da respuesta al requerimiento realizado relativo a la identificación y cuantificación de los caudales de entrada a la planta desaladora. La Comunidad de Regantes identificó tres tipos de entradas: aguas de la EDAR, agua de pozos y aguas de drenajes.

Tras una inspección a las instalaciones de la Desaladora Arco Sur Mar Menor, y para valorar los resultados del Programa de Vigilancia Ambiental, se emite informe por el Servicio de Gestión y Disciplina Ambiental, con fecha 27 de noviembre de 2019, donde se concluye que se debería suspender el vertido de la desaladora y no reiniciarlo hasta que obtenga una nueva autorización de vertido al mar. A consecuencia de dicho informe, el 2 de diciembre de 2019 se notifica el Acuerdo de inicio por el que se suspende cautelarmente la actividad de vertido al mar hasta que se legalice u ordene su cese, culminando dicho procedimiento mediante la Resolución de suspensión de la Dirección General de Medio Ambiente, de 12 de febrero de 2020, por la que se ordena el cese de actividad de vertido al mar por parte de la Desaladora, por existir un riesgo para el medio ambiente, notificándose a la Comunidad de Regantes, al Ayuntamiento de Cartagena y a la Confederación Hidrográfica del Segura. El recurso de alzada contra la Resolución es desestimado.

Con fecha 12 de febrero de 2020, la Dirección General de Medio Ambiente dicta Resolución por la que se ordena el cese de actividad de vertido al mar por parte de la Desaladora de la Comunidad de Regentes Arco Sur Mar Menor, por existir un riesgo para el medio ambiente; la citada Resolución es recurrida en alzada, siendo desestimado el recurso mediante la Orden de 19 de junio de 2020.

A consecuencia de dicha Orden se impidió la gestión habitual de dichas aguas y su distribución a los comuneros regantes con las mismas, por lo que se han quedado inactivas todas las instalaciones de desalación y las obras de la red de distribución del agua hasta las parcelas del ámbito de la Comunidad de Regantes, por lo que ésta entiende que se ha causado una pérdida patrimonial para la misma, ya que la Administración desde 2006 ha tolerado el vertido de las salmueras al emisario de Cala Reona y ha subvencionado (incentivado) las inversiones para las instalaciones de desalación y las obras de la red de distribución del agua.

III. El fundamento principal de la reclamación de responsabilidad patrimonial descansa en el principio de confianza legítima, pues entiende el reclamante que la Administración ha estado tolerando el vertido de las salmueras por el emisario de Cala Reona, a pesar de saber que carecía de autorización, además de haber estado incentivando y subvencionando las inversiones en las infraestructuras necesarias para su realización.

Sobre lo que ha de entenderse por confianza legítima podemos citar, a modo de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a) núm. 816/2019 de 13 junio, que argumenta sobre el particular:

"La jurisprudencia de esta Sala, recogida en las [sentencias de 10 de mayo de 1999 \(RJ 1999, 3979\)](#) (RCA 594/1995), [17 de junio de 2003 \(RJ 2003, 5424\)](#) (RCA 492/1999) [6 de julio de 2012 \(RJ 2012, 7760\)](#) (RCA 288/2011), [22 de enero de 2013 \(RJ 2013, 2367\)](#) (RCA 470/2011), y [21 de septiembre de 2015 \(RJ 2015, 4718\)](#) (RCA 721/2013), sostiene que el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta "el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones".

Este principio de confianza legítima encuentra su fundamento último, de acuerdo con la [sentencia de esta Sala de 24 de marzo de 2003 \(RJ 2003, 3429\)](#) (recurso 100/1998) y [20 de septiembre de 2012 \(RJ 2012, 9196\)](#) (recurso 5511/2009), <<en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y el deber de coherencia de dicho comportamiento>>, y en el principio de buena fe que rige la actuación administrativa, pues como afirma la [sentencia de 15 de abril de 2005 \(RJ 2005, 3441\)](#) (recurso 2900/2002) y nuevamente la ya referenciada de 20 de septiembre de 2012, "si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa supondría quebrantar la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado".

Ahora bien, la protección de la confianza legítima no abarca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino que como indican las [sentencias de esta Sala de 30 de octubre de 2012 \(RJ 2012, 11205\)](#) (recurso 1657/2010) y 16 de junio de 2014 (RJ 2014, 3448) (recurso 4588/2011), se refiere a "la creencia racional y fundada de que por actos anteriores, la Administración adoptará una determinada decisión", y como indican las [sentencias de 2 de enero de 2012 \(RJ 2012, 3107\)](#) (recurso 178/2011) y [3 de marzo de 2016 \(RJ 2016, 751\)](#) (recurso 3012/2014), tan solo es susceptible de protección aquella confianza sobre aspectos concretos, "que se base en signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes".

La violación del principio de confianza legítima debe ser apreciada por los tribunales de lo contencioso-administrativo cuando constaten que el poder público utiliza de forma injustificada y abusiva sus potestades normativas, adoptando medidas desvinculadas de la persecución de fines de interés general, que se revelen inadecuadas para cumplir su objetivo y que sorprendan las expectativas legítimas de los destinatarios de la norma.

(...)

En definitiva, la confianza legítima requiere de la concurrencia de tres requisitos esenciales. A saber, que se base en signos innegables y externos (1); que las esperanzas generadas en el administrado han de ser legítimas (2); y que la conducta final de los poderes públicos resulte contradictoria con los actos anteriores, por resultar sorprendente e incoherente (3) ...”.

Requisitos que no se dan en este caso.

En efecto, si bien es cierto que la Administración ha subvencionado en diversas ocasiones a la Comunidad de Regantes las infraestructuras necesarias para la desalación y vertido de las aguas residuales de la EDAR, no es menos cierto que la Comunidad de Regantes se encontraba en situación irregular, puesto que la autorización de vertido al mar de las aguas salobres procedentes de la planta desalinizadora, que se concedió el 3 de mayo de 2006, era por un plazo de 4 años y estaba condicionada su renovación a la presentación de un Estudio, por una Entidad de Control Ambiental, donde se acreditara que el medio receptor no se había modificado sustancialmente. La Comunidad de Regantes no solicitó la renovación de la autorización, ni presentó el citado estudio, por lo que la autorización perdió su vigencia el 3 de mayo de 2010.

Por ello, no podía la Comunidad de Regantes tener una esperanza “legítima” en que la situación se perpetuara cuando conocía perfectamente que desde 2010 carecía de la autorización preceptiva.

Y es por ello por lo que la Administración, en mayo de 2017, insta a la reclamante a obtener nueva autorización, al comprobar que se había incrementado el caudal de vertido y se habían introducido nuevos contaminantes en cantidades significativas (nitratos, nitritos, plaguicidas, metales pesados), así como nuevos efluentes, además del efluente de las aguas depuradas de la EDAR, por lo que se instó a la Comunidad de Regantes a que adecuara su actividad a la autorización de vertido de 2006, no superando el volumen anual total y que aplicara tratamientos que redujeran las concentraciones de nutrientes que se vertían al mar, ajustándose a dicha autorización.

Por esta misma razón la reclamante conocía que no cumplía los condicionantes de la autorización de vertido, por lo que no podía tener una esperanza legítima en que la situación siguiera consintiéndose una vez detectado que existía peligro para el medio ambiente.

Tampoco se cumple en el presente caso el requisito de que la Administración haya adoptado una conducta contradictoria con los actos anteriores, por resultar sorprendente e incoherente, puesto que, comprobado por las inspecciones realizadas que el vertido de la desaladora suponía un peligro para el medio ambiente, la Administración ha de actuar en defensa del interés general, por lo que la actuación coherente es la suspensión cautelar de los vertidos, para evitar un daño mayor.

IV. Por lo que respecta al alegado deficiente control del estado de conservación de las redes de alcantarillado que

recogen las aguas y de la calidad de las aguas residuales que entran en la EDAR debido a su salinidad, decir, en primer lugar, que las redes de alcantarillado no son de competencia autonómica, por lo que ninguna responsabilidad puede derivarse de ello y, además, como se indica en la propuesta de resolución, la concesión de las aguas residuales depuradas de la EDAR, que se otorgó por la Confederación Hidrográfica del Segura, ya contemplaba la necesidad del previo tratamiento de desalinización para adecuar la calidad para agua de riego, por lo que no es esta la causa de la orden de cese del vertido, sino que ésta se fundamenta en que la reclamante ni renovó, ni prorrogó la autorización de 2006, ni cumplió con lo que se le indicaba en el informe de 15 de mayo de 2017 (restablecer la legalidad, volumen anual total, concentración de nutrientes, etc.), por lo tanto, la reclamante no podía tener confianza legítima en que la Administración, una vez comprobado que el funcionamiento de la desaladora podía afectar al medio ambiente, permitiera continuarlo sin restablecer la legalidad.

Por ello, los perjuicios que alega la reclamante por la orden de cese de los vertidos son debidos únicamente a su propia actuación, al colocarse voluntariamente en situación irregular e incumplir las condiciones establecidas para el vertido, debiendo, en consecuencia, soportar el daño, por lo que la reclamación debe desestimarse.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA. - Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no haberse acreditado relación de causalidad alguna entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público de medio ambiente por la inexistencia de daño antijurídico.

No obstante, V.E. resolverá.