

La indemnizabilidad de las limitaciones a la propiedad en los espacios protegidos

Jesús JORDANO FRAGA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

I.Planteamiento general. II. Alteraciones de Planeamiento, III. Requisitos para que sean indemnizables las limitaciones.

Bibliografía

BARCELONA LLOP, Javier, *Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del convenio europeo de derechos humanos*, *Revista de Administración Pública*, ISSN: 0034-7639, núm. 185, Madrid, mayo-agosto (2011), pp. 49-87.

-BLASCO, Avelino, *Supuestos indemnizatorios en la nueva Ley del suelo de 1990*, “Documentación Administrativa” 252-253, septiembre 1998-abril 1999(*El nuevo marco legal del urbanismo. La Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y Valoraciones*), pp. 362-399.

-MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas*, “RDU y Amb”, marzo de 2003, núm. 200, pp. 135-198.

-MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, *La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de suelo y los espacios naturales protegidos*, “Justicia administrativa”, núm. 38 enero 2008, pp. 35- 62.

-MORENO GARCÍA, Javier, *La responsabilidad patrimonial del legislador derivada de las prohibiciones de explotaciones extractivas en espacios naturales protegidos. A propósito de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de marzo de 2015 (Rec. N.º 455/2012) R.V.A.P. núm. 103. Septiembre-Diciembre 2015*. pp. 257-309.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *El régimen de las indemnizaciones por las privaciones singulares derivadas de la legislación de conservación de la biodiversidad* en Política ecológica y pluralismo territorial (Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad), Madrid, Pons, 2009, pp. 260-268. y *Actualidad Jurídica Ambiental*, 28 de junio de 2009, pp. 1-8.

Idem., *El régimen de las indemnizaciones por las privaciones singulares derivadas de la legislación de conservación de la biodiversidad* REVISTA DE DERECHO N.º 36, Universidad del Norte, Barranquilla, 2011, pp. 1-16.

RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, José, *Normas de conservación del monumento natural. Necesaria acreditación de la preexistencia de usos consolidados por cuya supresión o restricción pretende ser indemnizada*. Práctica Urbanística, N.º 124, Septiembre-Octubre 2013, Editorial LA LEY

Anexo

I. Régimen jurídico

Sólo es posible hablar de una privación de derechos patrimoniales propios del contenido del derecho de propiedad ya incorporados en el único supuesto de que el nuevo régimen de protección del suelo SNU de Especial Protección hubiera privado a su propietario de unos usos acordes con su clasificación como suelo no urbanizable agrícolas, ganaderos, forestales¹. Y para determinar si ha lugar o no a indemnización ha de estarse a las figuras de desarrollo del PORN (PRUG) o bien a los actos de aplicación que puedan originar una privación singular de derechos consolidados y consecuente indemnización – STSJ de Castilla Mancha de 31 de julio de 1999, ponente BORREGO LÓPEZ, f. de dcho 9²). El TS reafirma esta doctrina de la necesaria acreditación de la preexistencia de usos consolidados por cuya supresión o restricción pretende ser indemnizada Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2013. Ponente: Eduardo Calvo Rojas (LA LEY 54866/2013)³.

¹ En el Derecho francés desde el amplio concepto de las servidumbre de utilidad pública se admite ampliamente la indemnización de las limitaciones por espacios protegidos que imponen un amplio régimen de limitación del derecho de propiedad –parques nacionales, reservas integrales, monumentos naturales- (Cfr. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, *La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de suelo y los espacios naturales protegidos*, “Justicia administrativa”, núm. 38 enero 2008, p. 61).

² Vid. *Apud.* RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, *Ordenación urbanística, Legislación sectorial y medio ambiente*. “R.D.U y Amb.”, Año 34, núm. 176, marzo 2000, pp. 98-107.

³ Se trata del recurso de casación nº 2134/2010 lo dirige la representación de Montañón Negro, S.A. contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Canarias, sede de Las Palmas, de 4 de septiembre de 2009 en la que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la referida entidad mercantil contra el acuerdo de la Comisión de

De ninguna forma puede considerarse incorporado a su patrimonio el derecho al valor futuro, desde el punto de vista de su explotación urbanística del terreno, ni respecto de las no solicitadas construcciones agrícolas en suelo no urbanizable común imputables a la inactividad del propietario en el momento de la modificación del planeamiento (SSTS de 17 de febrero de 1998 (RJ 1998, 1677), 9 de febrero de 1999 (RJ 1999, 1878) y 16 de mayo de 2000 (RJ 2000, 5487)⁴. Planteamientos que resume de forma ejemplar la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de

Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 20 de julio de 2006 (publicado en el Boletín Oficial de Canarias de 25 de mayo de 2007) que aprueba definitivamente las Normas de Conservación del Monumento Natural de Montañón Negro, (C-15), términos municipales de Moya, Galdar, Valleseco y Santa María de Guía (Gran Canaria). El Tribunal desestima el recurso de casación interpuesto por la representación de la entidad mercantil.

⁴ Doctrinalmente en el mismo sentido que esta jurisprudencia, véase MENÉNDEZ REXACH *Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas*, “RDU y Amb”, marzo de 2003, núm. 200, pp. 185 y 195). MENÉNDEZ REXACH cree que si es indemnizable una mayor protección en suelo no urbanizable que determine la pérdida, por ejemplo, del derecho a cazar.. En el ámbito específico de los espacios protegidos LÓPEZ RAMÓN citando abundante jurisprudencia (por ejem., SSTS 14 de noviembre de 2003 y 20 de diciembre de 2004) expone que existe una constante doctrina jurisprudencial que excluye la existencia de una privación singular merecedora de indemnización por la sola declaración protectora, exigiéndose para llegar a tal consecuencia la prueba de que el régimen concreto de las actividades determina efectivamente la privación. El derecho a la indemnización se circunscribe a los supuestos en los que el aprovechamiento urbanístico excluido o limitado por el régimen especial estuviera ya en ejecución-STTS de 11 de febrero de 1998; STS de 7 de mayo de 1998, STS 27 de septiembre de 1999 y 30 de junio de 2001 (*Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, cit.,p. 265). En el supuesto de la STS de 17 de febrero de 1998, RJ 1998/1677 al exigir la existencia de derechos consolidados la indemnización alcanza a los gastos realizados por la preparación y aprobación de los instrumentos urbanísticos adecuados para el desarrollo y ejecución de la ordenación vigente frustrada en este caso por Ley autonómica (J.A. RÁZQUIN LIZARRAGA, *La integración entre urbanismo y medio ambiente; hacia un urbanismo sostenible*, “Revista Jurídica de Navarra”, núm. 42, julio-diciembre 2006, p.71). MENÉNDEZ SEBASTIÁN ha detectado en la legislación autonómica un tratamiento dispar institucional (reconduciendo a la responsabilidad, indemnizaciones sin denominación, expropiación –el caso de la Ley 6-71998, de 19 de mayo, de espacios protegidos de Aragón, subvención) que ha su juicio provoca un tratamiento diferente entre las Comunidades autónomas (*La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de suelo y los espacios naturales protegidos*,, p. 59).

2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE), ROJ STS 4276/2013. F-j- núm. 9:

“(…) el carácter casuístico de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión no sólo en cuanto a la diferente regulación y usos admisible que establece cada uno para las diferentes zonas, sino también las particularidades en cuanto a la diferente situación de partida respecto de los usos y actividades existentes, determina la imposibilidad de abordar tal cuestión con soluciones generales, siendo preciso el examen pormenorizado de las actividades que hasta el momento se desarrollaban, si las mismas estaban permitidas con anterioridad al Plan impugnado y la forma en que éste las limita o restringe, pues sólo así se podrá comprobar la existencia de tales limitaciones singulares”.

Misma idea a los efectos de valorar la finca expropiada en Doñana (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 5 Oct. 2002, Rec. 4897/1998) Ponente PECES MORATE, LA LEY 10851/2003, f. de Dcho 2, 3 y 4º negando haya de indemnizarse usos piscícolas, cinegéticos, o turísticos potenciales –creados por las infraestructura que ha dotado la Administración- o la presunta contribución realizada a la preservación de especies.

a) lo, determinante para el TS, no es la comparación con el planeamiento anterior, sino con las propias determinaciones establecidas en el mismo planeamiento vigente para determinar si las que se aplican a uno o varios terrenos son distintas a las de su entorno o a los terrenos de su misma clasificación o calificación -STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 5 de enero 2007, RJ 2007\7911, Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE. f. de dcho 5º. Así también la STSJ de la Comunitat Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 19 de febrero de 2004, RJCA 2004\1050, Ponente VIDAL MAS, f. de dcho 4º y 6º, ha negado en modo alguno puede estimarse la ilegalidad (y el surgimiento de responsabilidad) del Decreto por el que se aprueba el

PORN de la Sierra de Irta que declara los terrenos de la recurrente como área de protección ecológica impugnado por una empresa que había adquirido unos terrenos con una finalidad determinada y que previamente a la norma impugnada ya habían sido calificados como no urbanizable.

b) *La concreción de la indemnización es carga procesal del recurrente* ((Sentencia Tribunal Superior de Justicia Madrid núm. 807/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 11 julio, JUR 2003\5962., Ponente ROSAS CARRIÓN), f. de dcho 7º)⁵.

c) *El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo siendo el dies a quo aquél en que se publicaron las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana que modificó la clasificación urbanística de las parcelas reclasificado a No Urbanizables de Protección Ecológico-Paisajística. Este obstáculo de la prescripción no opera respecto del concepto referido a la parte proporcional en que las cesiones urbanísticas deben ser minoradas como consecuencia de la desclasificación ordenada para una porción del ámbito territorial de aquel Plan Parcial. Es así, porque ese concepto, esa «reparación», tiene su soporte jurídico, no tanto en el instituto de la responsabilidad patrimonial, sino, más bien, en el que veda el enriquecimiento sin causa⁶. (STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 28 de diciembre de 2006, RJ 2007\404, Ponente MENÉNDEZ PÉREZ, f. de dcho 8º y 9º).*

II. Jurisprudencia TSJ de Andalucía

⁵ sobre el *quantum* de la indemnización véase el catalogo-prontuario realizado por BLASCO ESTEVE, *Supuestos indemnizatorios en la nueva Ley del suelo de 1998*, cit., pp. 397 y ss.

⁶ Al respecto véase *in totum* el soberbio tratado en la materia de REBOLLO PUIG, *El enriquecimiento injusto de la Administración Pública*, Marcial Pons, 1994.

A) Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 60/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 21 de enero, Jur 2009/276907 ,Ponente Roas Martín: (STSJ de 21 de octubre de 2001 (recurso 1523/1998)

En esta ocasión se trata de las limitaciones de explotación derivadas de la Ley Andaluza 2/89, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales protegidos y se establecen medidas adicionales para su protección; y el Decreto 417790, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Rector de las Reservas Naturales de la Provincia de Cádiz, que vienen a establecer una serie de limitaciones al uso y explotación de las lagunas que impiden la normal obtención de rentas con graves perjuicios para su propietario. La recurrente propietaria de las lagunas, que se hallan situadas dentro de doce fincas rústicas propiedad de la misma parte de un predio denominado "El Pedroso", situado en el término municipal de El Puerto de Santa María. Ambas lagunas están encuadradas en el complejo endorreico de Puerto Real. La Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 60/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 21 de enero, Jur 2009/276907 ,Ponente Roas Martín, acepta la indemnizabilidad de estas limitaciones. La STSJ parte del reconocimiento por el previo por el propio TSJ de la indemnizabilidad en Sentencia de 21 de octubre de 2001 (recurso 1523/1998), que atañe a la misma recurrente y en relación con las mismas lagunas, en las que se reconoce el derecho de indemnización de aquéllas a partir de las descritas limitaciones normativas a las facultades de uso y aprovechamiento ínsitas en el derecho de propiedad. Para la Sala (f. De dcho 2º) se trata de "la existencia de normas que suponen intervención y limitación en los derechos de los particulares, que irrumpen en situaciones jurídicas previamente existentes y que imponen cargas y sacrificios especiales; limitaciones impuestas con arreglo a la propia función social de la propiedad, pero que en atención a la especial incidencia que las mismas comportan en el presente supuesto conllevan la necesidad del reconocimiento de una indemnización".

B) la STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo,

Sección 1ª), sentencia núm. 994/2014, de 7 de abril, JUR 2014\195396,

Analiza también esta cuestión la STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 994/2014, de 7 de abril, JUR 2014\195396, negando al demandante pago de la cantidad total de 179.118.490 euros por la pérdida de los anteriores aprovechamientos, concretando el valor de la pérdida del aprovechamiento minero en 178.415.010 euros, la del aprovechamiento ganadero en 605.005,80 euros y la pérdida del aprovechamiento cinegético en 98.475 euros, al verse modificada en cuanto a las posibilidades de explotación y aprovechamiento sostenible la finca de su propiedad por el mencionado Plan de Ordenación de Recursos Naturales y Plan Rector de Usos y Gestión, y pasar del grado de protección B2 (medio) en el Plan de 1994 al nivel máximo, A, incompatible con lo que entiende son los normales aprovechamientos de esta propiedad privada. Para el TSJ la solución viene dada por estos parámetros: el análisis de si en el nuevo Decreto los aprovechamientos mineros, ganaderos y cinegéticos han sido limitados; y segundo, si tales aprovechamientos existían con anterioridad al Decreto dictado para entenderse efectivamente limitados, porque la indemnización ha de quedar referida a daños reales, efectivos y económicamente evaluables, y no a meras expectativas de usos en la finca.

C) STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 7 de Octubre de 2013, rec. 2159/2007, LA LEY 193230/201

Esta cuestión de las limitaciones ha sido abordada en un caso muy similar por la STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 7 de Octubre de 2013, rec. 2159/2007, LA LEY 193230/2013 que analiza el impacto de la nueva regulación contenida en el Decreto 98/2005, nuevo PORN y PRUyG del Parque natural de la Sierra de Castril, y si ésta ha limitado, restringido o anulado facultades o aprovechamientos que la recurrente tuviera sobre la finca. El TSJ afirma que para reconocer derecho a indemnización alguno ha de constatarse la existencia de un daño real y efectivo, determinado en que con la regulación del Decreto de 1994 las fincas afectadas tuvieran un efectivo uso ganadero, y que

esta actividad hubiera sido mermada, limitada o anulada con la nueva regulación contenida en el Decreto de 2005. Cree el TSJ que “no se constata que en las fincas existiera con carácter previo al nuevo PORN uso ganadero alguno, Y precisamente, con esta falta de actividad ganadera no puede pretenderse una indemnización, pues la misma resarciría meras expectativas y no el daño efectivo ocasionado en una actividad”. Se sigue así la jurisprudencia previa de la que hemos dado cuenta como la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 2021/2012 de 25 de junio, JUR 2012\327228, que ha reconocido a los propietarios el derecho a que la Administración inicie el procedimiento administrativo expropiatorio correspondiente para determinar si la nueva zonificación con el PORN de 2008 (en un recurso contencioso administrativo contra el Decreto 37/08, de 5 de febrero, de la Consejería de medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por el que se aprobó el PORN y el PRUyG del Parque natural de Cabo de Gata-Níjar), ha supuesto limitaciones singulares de derechos reales que supongan una lesión efectiva para los titulares, por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido y consolidado, y de ser así, abonar la adecuada indemnización.

D) Por último, dos sentencias reconocen la existencia de responsabilidad en supuestos de daños causados en las fincas por animales salvajes entendiendo que la Administración no ha cumplido en absoluto, con la diligencia debida y los medios a su alcance, con la obligación de preservar las fincas de los propietarios de los daños causados por los animales salvajes y considerando el daño antijurídico, el nexo causal suficiente y la indemnización procedente (STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 625/2011 de 4 abril, JUR 2011\334882 , f. de Dcho 2º a 5º - daños causados por animal procedente de aprovechamiento cinegético privado- y STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 512/2011 de 14 de marzo, JUR 2011\313066, f. de Dcho 2º a 6º)⁷.

⁷ Sobre esta materia véanse: PARRA LUCÁN, *La responsabilidad por daños producidos por animales de caza*, “Revista de Derecho Civil Aragonés”, V, 1999, núm. 2, pp. 11 a 74; AGUDO GONZALEZ, *La responsabilidad patrimonial de la*

Administración por daños producidos por animales de caza, “Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente”, núm., 162, junio 1998, pp. 107 a 150; BIENDICHO GRACIA, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en Aragón*, “Revista Aragonesa de Administración Pública”, núm. 25, 2004, pp. 83-124; SILVA SÁNCHEZ, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en el derecho actual español y su específica regulación en la Comunidad Autónoma de Extremadura: breve indicación al derecho comparado*, “Ars Iuris”, Nº. 36, 2006, pp. 257-287.