

El régimen de las indemnizaciones por las privaciones singulares derivadas de la legislación de conservación de la biodiversidad*

The system of compensation for the hardship unique from the law of conservation of biodiversity

Fernando López Ramón**
Universidad de Zaragoza (España)

* Ponencia presentada en el "Congreso Jurídico Internacional Globalización, Riesgo y Medio Ambiente", desarrollado en la Universidad de Granada, 3-5 de marzo de 2010.

**Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Zaragoza. flopez@unizar.es

Resumen

Se pretende identificar los supuestos requeridos de indemnización por parte de la Administración pública como consecuencia de las privaciones singulares derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos en el Derecho español. Para ello se analizan los datos doctrinales, jurisprudenciales y normativos, exponiendo los inconvenientes de las diversas posturas y se termina identificando como supuesto típico de situación requerida de indemnización la caracterizada por la concurrencia simultánea de dos requisitos: afectar a usos y actividades permitidos en suelo no urbanizable e incidir sobre facultades en ejercicio efectivo por parte de sus titulares. No obstante, la crítica de esos requisitos permite reflejar las carencias del indicado supuesto típico, que precisa ser completado con una cláusula general de responsabilidad administrativa para incluir las restantes privaciones singulares que pudieran concurrir en los espacios naturales protegidos.

Palabras clave: Responsabilidad patrimonial de la Administración, espacios naturales protegidos, indemnización.

Abstract

The author aims at identifying under which situations public Administration is compelled to indemnify singular deprivations carried out in application of the Spanish regulatory regime of natural protected areas. To that purpose, starting from an analysis of the concerned regulation, case law and bibliography, as well as the disadvantages of the diverse positions, the research identifies as a typical case of liability the one characterized by the simultaneous concurrence of two requirements: that the administrative action affects uses and activities which are permitted over rural land and that it restricts the effective faculties and rights of their owners over the land. However an in-depth analysis of these requirements reflects the deficiencies of such typical case, which needs to be completed by means of a general clause of administrative responsibility in order to comprehend the remaining singular deprivations that may occur in natural protected areas within the situations of public liability.

Keywords: Civil liability of public administration. Natural protected areas, liability.

Fecha de recepción: 4 de julio de 2011

Fecha de aceptación: 4 de agosto de 2011

1. LAS SITUACIONES EXPROPIATORIAS EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Entre los problemas jurídicos no resueltos en la legislación básica de conservación de la biodiversidad cabe mencionar la vieja cuestión de las indemnizaciones a los propietarios, o titulares de otras situaciones patrimoniales, afectados por los espacios naturales protegidos. Los artículos 3 y 10.3 de la Ley de Conservación 4/1989 se limitaban a permitir el ejercicio de la potestad de expropiación forzosa para el cumplimiento de los fines de los espacios naturales protegidos, al igual que se hace en el artículo 13.1 de la Ley de Parques Nacionales 5/2007 y en el artículo 39.1 de la Ley del Patrimonio Natural 42/2007. Pero esa potestad llevada a cabo directamente por la Administración no plantea problemas diferentes de los que pueden concurrir con carácter general en toda expropiación forzosa. La especificidad de los problemas indemnizatorios en relación con los espacios naturales protegidos deriva de la posibilidad de que el régimen especial conlleve la ablación de derechos patrimoniales, configurando situaciones materialmente expropiatorias que requieran de la “correspondiente indemnización” exigida en el artículo 33.3 de la Constitución.

Pese a la tradicional postura de evitar toda mención del problema en la legislación general del Estado de conservación de la naturaleza, las reclamaciones indemnizatorias de los particulares que consideran afectados sus derechos e intereses patrimoniales como consecuencia del régimen de los espacios naturales protegidos son persistentes¹. En

¹Las tensiones con los propietarios tienen también consecuencias negativas para la protección de los espacios naturales, como pone de relieve ampliamente Mulero Mendigorri (2002, pp. 146-152), quien comienza su análisis destacando que “lo primero que llama la atención es el contraste que existe en España entre la escasa inquietud que el actual régimen de propiedad suscita entre las administraciones y gestores medioambientales autonómicos, y la considerable atención que le venimos prestando desde el ámbito académico y científico por las repercusiones de distinta índole que, consideramos, este asunto tiene” (p. 147); para el autor, las limitaciones concretas y efectivas que los espacios naturales protegidos implican sobre las actividades agrarias (p. 150) debieran llevar bien a la adquisición de suelo en los mismos por las administraciones públicas, bien al fomento del establecimiento de mecanismos de gestión ambiental por los propietarios (p. 152). En relación con los mecanismos de fomento cabe recordar el auge de la custodia del territorio, denominación que agrupa al conjunto de técnicas de origen convencional que ligan a administraciones públicas, entidades de custodia y propietarios de terrenos a fin de garantizar la

consecuencia, merece la pena que tratemos al menos de establecer los términos de la problemática que suscita el régimen de las indemnizaciones por las privaciones singulares derivadas de la legislación de conservación de la naturaleza².

Los espacios naturales protegidos no se constituyen normalmente sobre terrenos de propiedad pública, por lo que difícilmente pueden ser incluidos entre los bienes de dominio público, como pretendió Sánchez Blanco (1979, pp. 316 y ss.), salvo que se utilice esta categoría general para referir el régimen de vinculaciones o limitaciones de los derechos de propiedad afectados³. Cabría precisar que pueden existir bienes de dominio público en los espacios naturales protegidos no solo pertenecientes a sectores distintos de la conservación de la naturaleza (camino, río, playa...), sino por confluir sobre las propiedades públicas existentes en los espacios naturales protegidos la afectación al uso público o al servicio público (incluido el de protección de la naturaleza), tal y como se establece con carácter general en el artículo 5.1 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003⁴. Pero, en todo caso, el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos incidirá sobre diversas propiedades privadas y otros derechos patrimoniales, por lo que importa que examinemos la problemática indemnizatoria que pueden suscitar las privaciones o los menoscabos patrimoniales ocasionados por la declaración de los espacios naturales protegidos y la subsiguiente regulación de actividades en los mismos.

La legitimidad general de las regulaciones patrimoniales en este sector se encuentra amparada en normas con rango de ley, que establecen el régimen de los derechos patrimoniales afectados hasta donde es posible con carácter abstracto, observándose, así, las exigencias que habi-

gestión sostenible de espacios y especies naturales, sobre cuyas características y manifestaciones cabe remitir en nuestra doctrina a Pietxi Colom (2004), Gómez González (2005, pp. 297 y ss.) y Rojas Martínez-Parets (2006, pp. 90 y ss.).

²En la doctrina véanse los tratamientos de García Ureta (1999, pp. 466-479) y Jiménez Jaén (2000, pp. 266-273).

³Véase lo que más adelante decimos sobre la teoría de los bienes privados de interés público en relación con los espacios naturales protegidos (epígrafe 2).

⁴En tal sentido parece expresarse Alli Turrillas (2008, pp. 116-118).

tualmente se entienden impuestas por la reserva de ley en materia de propiedad (artículo 33.2 de la Constitución). En tal sentido, la misma legislación básica actúa como norma de remisión, legitimando que las normas reglamentarias (incluidos los instrumentos de planeamiento) puedan concretar el régimen patrimonial de los espacios naturales protegidos; concretamente, en el artículo 28.1 de la Ley del Patrimonio Natural 42/2007 (de manera casi idéntica a como anteriormente se hacía en el artículo 11 de la Ley de Conservación 4/1989) se establece que

Las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos, así como sus mecanismos de planificación de la gestión, determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración.

En todo caso, la secuencia entre la norma con rango de ley y la norma reglamentaria, de manera que esta quede legitimada para establecer el régimen de usos y actividades en los espacios naturales protegidos, se encuentra profusamente establecida en el Derecho español, dada la abundancia no solo de reglas generales como la que hemos reproducido sino también de leyes que declaran espacios naturales protegidos.

El verdadero problema reside, pues, en identificar las situaciones expropiatorias diferenciándolas de la delimitación de la función social del derecho de propiedad que haya podido llevarse a cabo en las correspondientes regulaciones, dado que las primeras requieren indemnización (artículo 33.3 de la Constitución), mientras que las segundas no (artículo 33.2 de la Constitución). Problema que no se soluciona transcribiendo en la normativa de espacios naturales protegidos la fórmula del artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, tal como se hacía en la Ley de Espacios Naturales Protegidos 15/1975 al establecer que cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos será objeto de indemnización, de acuerdo con lo establecido al respecto por la vigente legislación de expropiación forzosa [artículo 13.d)]; eso era tanto como decir que la expropiación requiere de indemnización, lo cual es una exigencia impuesta en el texto constitucional y suficientemente

desarrollada ya en la ley general que regula la potestad de expropiación forzosa.

2. LAS EXIGENCIAS DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD FRENTE AL CRITERIO DE LA GENERALIDAD DEL SACRIFICIO Y LA TEORÍA DE LOS BIENES PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICO

En la doctrina española ha venido siendo tradicional, al menos desde mediados del siglo XX, distinguir los conceptos de privación y delimitación del derecho de propiedad conforme al criterio de la singularidad o generalidad de la regulación. De manera que la situación expropiatoria, la privación patrimonial precisada de indemnización, surgía de la violación del principio de igualdad al imponerse al afectado un sacrificio en beneficio de la colectividad. En cambio, si el sacrificio afectaba con carácter general a todos los que se encontraban en una misma posición, no había infracción de la igualdad ni situación expropiatoria, sino simple definición o configuración legal del derecho de propiedad, establecimiento de sus límites legales. En la actualidad, ese criterio solo puede ser útil con carácter complementario, dado que resulta necesario respetar un “contenido esencial” del derecho de propiedad, cuya violación, aun por vía general y abstracta, genera derecho a la correspondiente indemnización (por el juego entre los artículos 33 y 53.1 de la Constitución). Contenido esencial que hace referencia a las características que en cada momento histórico parecen connaturales al derecho dominical, a los elementos sin cuya presencia no es posible identificar lo que en una época se considera derecho de propiedad.

Conforme a tal planteamiento, si la ubicación de toda propiedad privada en un espacio natural protegido implicara la directa eliminación de su contenido esencial, habría de concluirse la necesidad de proceder masivamente a indemnizar a los titulares por las correspondientes situaciones ablativas de su derecho. En la doctrina tal tesis ha sido planteada por J.M. Ruiz-Rico Ruiz (2007, p. 131), quien, tras examinar las restricciones y obligaciones impuestas a los propietarios de terrenos situados en espacios naturales protegidos, estima que no es “fácil” identificar a las propiedades afectadas como dominio “en el sentido

no solo liberal del término, sino ni siquiera en el sentido más acorde con los tiempos actuales”⁵. Sin descartar, ni mucho menos, que situaciones como las que el autor describe puedan presentarse en algunos espacios naturales protegidos, lo cierto es que con carácter general no parece que la privación de las facultades que caracterizan al derecho de propiedad derive necesariamente de la declaración de un espacio natural protegido. Algunas expectativas del propietario pueden quedar alteradas al declararse el espacio, como sucede normalmente con las relativas al eventual aprovechamiento urbanístico de la propiedad o a otras actividades económicas, pero no parece exacto sostener que todo aprovechamiento agrario quede directamente eliminado, y hay incidencias sobre las propiedades privadas que solo se producen en determinados espacios naturales o en ciertas zonas de los mismos, como bien destaca el autor que consideramos. En definitiva, sin negar la utilidad del esfuerzo realizado por el mismo para comprender la importante incidencia sobre la propiedad del suelo que puede derivar del régimen de los usos y actividades de los espacios naturales protegidos, parece que el cuadro que traza resulta demasiado general para obtener la conclusión de que siempre se produce la privación singular.

En relación con esta cuestión cabe recordar que en el derecho italiano la doctrina de los bienes privados de interés público ha permitido sostener el respeto al contenido mínimo de las propiedades afectadas por los vínculos conservacionistas. La doctrina se admitió en las sentencias de la Corte Constitucional 56/1968 (caso de las bellezas naturales) y 79/1971 (caso del parque nacional de Stelvio). Conforme a la misma,

⁵Identifica concretamente J.M. Ruiz-Rico Ruiz (2007, pp. 131-132) las siguientes restricciones: a) la completa falta de libertad de decisión del propietario acerca del destino económico de su finca, al estimar que las actividades agrarias en general y otras posibles iniciativas de índole económica “desde el principio se deben considerar como casi totalmente vedadas”, así como decisiones importantes sobre el uso, disfrute o destino de los inmuebles, que se adoptan por la Administración; b) las cargas impuestas a los propietarios, que han de realizar gastos e inversiones que merman sus capacidades económicas; c) la negación del carácter exclusivo y excluyente de la propiedad, al imponerse el deber de dejar entrar en la misma a los funcionarios encargados de la administración del espacio, así como mediante el establecimiento de servidumbres administrativas e incluso al negarse el acceso del mismo propietario a su finca; d) la libertad de decisión administrativa para modificar los destinos de las diversas zonas de los espacios naturales protegidos; y e) la no recuperación de las facultades restringidas cuando se cambian los objetivos de los espacios naturales protegidos.

los bienes de interés público constituyen una categoría de bienes que reúnen naturalmente ciertas características, en concreto, “tienen un valor paisajístico por una circunstancia que depende de su localización y de su inserción en un complejo que reúne las cualidades indicadas por la ley”. El acto que individualiza los espacios naturales protegidos no modifica la situación preexistente del bien, sino que desempeña una función correlativa a los caracteres propios de los bienes naturales paisajísticos, y por ello no es equivalente a un acto expropiatorio; la identificación del bien de interés público no supone, por tanto, ninguna privación del derecho de propiedad, que “ha nacido con el correspondiente límite y con ese límite vive”⁶.

Algunas resonancias de la teoría de los bienes de interés público parecen advertirse en el caso del Manzanares, resuelto por la sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989. En la ponencia del magistrado Rodríguez-Piñero, primero, se rechaza la existencia de privaciones singulares por entender que la ley del parque regional realizaba “una configuración de los derechos existentes sobre esos terrenos que no supone en sí misma privación de propiedad alguna, sino sólo el establecimiento de las limitaciones que hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios”; y segundo, para justificar esa postura, se asegura que “las limitaciones del derecho de propiedad que introduce la ley madrileña con carácter no indemnizable no vulneran el contenido esencial de los derechos afectados, al tratarse de medidas tendentes a proteger el espacio natural, según la distinta calificación del terreno y en cumplimiento del mandato que impone el artículo 45 de la Constitución”. Los espacios naturales podrían, así, constituir una categoría de bienes derivada del mismo texto constitucional, con unas

⁶Sobre la categoría de los bienes de interés público en relación con los espacios naturales protegidos y su aplicación por la Corte Constitucional véanse en la doctrina italiana, entre otros: Giannini (1973, pp. 34-35), Barile (1973, pp. 1390-1391), Torrani (1973, p. 1945) Serrani (1976, pp. 533-534). En nuestra doctrina Sánchez Morón (1997, pp. 30-31) postula la caracterización de los espacios naturales protegidos como bienes privados de interés público y J.M. Ruiz-Rico Ruiz (2007, p. 135) plantea la posibilidad de un *tertium genus* entre el dominio público y la propiedad privada para los espacios naturales protegidos y otros bienes de propiedad privada que presentan “una especie de afección *sui generis*... a usos o servicios públicos”.

exigencias de protección que configurarían el contenido del derecho de propiedad sobre los mismos.

No obstante, la doctrina de los bienes de interés público aplicada a los espacios naturales protegidos no parece que nos permita ir más allá del principio que ya hemos establecido, esto es, la legitimidad constitucional de las declaraciones protectoras y de los instrumentos reglamentarios y de planificación de los espacios naturales protegidos, con la consiguiente configuración del contenido de los derechos de propiedad afectados. Pero, como hemos visto, también hay un contenido esencial de esos derechos patrimoniales que ha de ser respetado por imposición constitucional. A continuación vamos a tratar de avanzar en esa línea empleando tanto la jurisprudencia como la legislación que se han ocupado de identificar los correspondientes supuestos indemnizatorios.

3. SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS EN LA CASUÍSTICA JURISPRUDENCIAL

En la jurisprudencia contencioso-administrativa pueden citarse, al menos, los siguientes criterios en relación con las privaciones singulares requeridas de indemnización como consecuencia del régimen de los espacios naturales protegidos:

- a. En primer lugar, una constante doctrina jurisprudencial 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 privación⁷.
- b. En relación con los aprovechamientos urbanísticos afectados por el régimen de los espacios naturales protegidos contamos tam-

⁷Esa línea jurisprudencial se advierte ya en las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1976 (Aranzadi, 5824), 24 de septiembre de 1980 (Aranzadi, 3449), 6 de julio de 1982 (Aranzadi, 5349), 20 de abril de 1985 (Aranzadi, 2209) y 27 de junio de 1990 (Aranzadi, 5341). Bajo la vigencia de la Ley de Conservación 4/1989, la misma doctrina se expresa en las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2003 (Aranzadi, 9551) y 20 de diciembre de 2004 (Aranzadi de 2005, 1879), entre otras.

bien con una sensata línea jurisprudencial que circunscribe el derecho a indemnización a los supuestos en los que el aprovechamiento urbanístico excluido o limitado por el régimen especial de protección estuviera ya en ejecución⁸.

- c. Las rentas de actividades cinegéticas dejadas de obtener como consecuencia de la normativa de los espacios naturales protegidos han generado asimismo una amplia jurisprudencia, en este caso favorable al reconocimiento de derechos indemnizatorios, que merecería la pena analizar con detenimiento⁹.
- d. Finalmente, en la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2009 se ha reconocido el derecho a indemnización por la completa prohibición de los aprovechamientos cinegéticos, agrícolas y ganaderos establecida en el plan de ordenación de los recursos naturales de un espacio natural protegido, al entenderse que tales prohibiciones:

[...] no constituyen una mera limitación de su uso, que vendría a definir el contenido normal de la propiedad y a configurar su peculiar estatuto jurídico, sino que supone una restricción singular de esos aprovecha-

⁸La jurisprudencia general en materia de urbanismo ha venido considerando que solo hay derechos adquiridos cuando se ha llegado a la fase de ejecución del planeamiento mediante las obras de urbanización (véase López Ramón, 2009, p. 149). La aplicación de tal criterio en relación con los espacios naturales protegidos se afirmó en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 1998 (Aranzadi, 1677), que estimó la apelación contra la sentencia de la Audiencia Territorial de Baleares de 25 de febrero de 1989 en el caso Es Trenc: mientras la Audiencia Territorial había admitido el derecho a indemnización por el valor urbanístico de unos terrenos que, al ser incluidos en un espacio natural protegido, se encontraban dotados de plan parcial y proyecto de urbanización aunque no se habían iniciado en ellos las obras de transformación, el Tribunal Supremo solo admitió la lesión del derecho a urbanizar, concretado en el importe de los gastos de los proyectos de urbanización y rechazó, en cambio, la lesión del derecho al valor urbanístico, dado que el plan parcial no estaba en ejecución real avanzada, por lo que su contenido lucrativo no se había incorporado al patrimonio del particular. La postura se ha reiterado, en relación con el área de Lluchmayor, en las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1998 (Aranzadi, 3621), 27 de septiembre de 1999 (Aranzadi, 7930) y 30 de junio de 2001 (Aranzadi, 8220).

⁹Entre la jurisprudencia que reconoce importantes derechos indemnizatorios como consecuencia de la limitación de los aprovechamientos cinegéticos en espacios naturales protegidos cabe citar las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2004 (Aranzadi de 2005, 1586), 1 de julio de 2005 (Aranzadi, 9458), 30 de septiembre de 2005 (Aranzadi, 9957) y 14 de febrero de 2006 (Aranzadi, 4437).

mientos por razones de utilidad pública, que no deben ser soportados por la persona desposeída sin la indemnización correspondiente, pues en otro caso se vulnerarían el artículo 33 de la Constitución española y los artículos 349 del Código Civil y 1º de la Ley de Expropiación Forzosa, que son los infringidos por la Sala de instancia al haber desestimado el recurso contencioso administrativo.

Se trata, sin duda, de líneas jurisprudenciales interesantes que, insisto, convendría estudiar con todos los matices que plantean. Aun así, dado el lógico pragmatismo de los tribunales que resuelven casos concretos, no parece que la jurisprudencia nos permita formular una teoría general que ayude a resolver cuantos problemas indemnizatorios se suscitan en relación con el régimen de los usos y actividades establecido en los espacios naturales protegidos.

4. LOS DERECHOS INDEMNIZATORIOS DISPERSOS EN LA LEGISLACIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Si pasamos ahora al examen de los derechos indemnizatorios reconocidos en las leyes especiales de parques nacionales y en algunas leyes autonómicas generales, nos encontramos con una variedad de fórmulas de contenido no coincidente. Son las siguientes:

- a. La indemnización de las privaciones singulares de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos (artículo 21 de la Ley de Euskadi 16/1994), o de las limitaciones a la propiedad “que no deban ser soportadas” (artículo 5 de la Ley de Aragón 6/1998)¹⁰.
- b. La indemnización por las limitaciones a la propiedad privada que se establezcan en relación con los usos permitidos en el suelo no urbanizable (leyes de los parques nacionales de Doñana, Gara-

¹⁰La fórmula en cuestión es idéntica en sus efectos a la que figuraba en la Ley de Espacios Naturales Protegidos 15/1975 y que, como ya indicamos, no soluciona nada, pues coincide con la cláusula general de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. La misma innecesaria declaración se incluyó en el artículo 14.1 de la Ley de la Comunidad Valenciana 5/1988 (ya derogada por la Ley de la Comunidad Valenciana 11/1994).

jonay, La Caldera de Taburiente, Teide, Timanfaya, y Ordesa y Monte Perdido)¹¹.

- c. La indemnización de las limitaciones singulares de derechos reales cuando afecten a lo permitido en el suelo no urbanizable, pero añadiendo que la lesión debe de ser efectiva por afectar a facultades en ejercicio (artículo 23.1 de la Ley de Andalucía 2/1989 y artículo 5.2 de la Ley de Castilla y León 8/1991).
- d. La indemnización de las limitaciones singulares y efectivas que sean incompatibles con “actividades y usos tradicionales y consolidados propios del mundo rural, cuando estos vinieran desarrollándose con anterioridad, conforme al ordenamiento jurídico y de manera reiterada y notoria” (artículo 28.3 de la Ley foral de Navarra 9/1996 y artículo 42.2 de la Ley de Extremadura 8/1998).
- e. La indemnización de las limitaciones incompatibles con usos conformes al ordenamiento jurídico (artículo 5 de la Ley de Castilla-La Mancha 9/1999).
- f. La indemnización de las limitaciones en las que concurren simultáneamente los requisitos siguientes: que incidan sobre derechos efectivamente incorporados al patrimonio del titular, que afecten a usos o aprovechamientos legal y efectivamente ejercidos en el momento de imposición de la restricción, que se produzca una lesión patrimonial efectiva, actual y cuantificable en términos monetarios, y que se trate de limitaciones singulares no susceptibles de distribución entre los afectados (artículo 20.2 de la Ley de la Comunidad Valenciana 11/1994 y artículo 29.2 de la Ley de Galicia 9/2001).

¹¹Artículo 4.5 de la Ley de Doñana 91/1978, artículos 8.3 en todas las leyes de los parques nacionales canarios (leyes de Garajonay 3/1981, del Teide y de La Caldera de Taburiente 4/1981, y de Timanfaya 6/1981), y artículo 9.3 de la Ley de Ordesa y Monte Perdido 52/1982.

5. LA CONVENIENCIA DE UNA TIPIFICACIÓN ESTATAL DE LOS SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS SIN PERJUICIO DE LA CLÁUSULA GENERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

A la vista de las anteriores previsiones legales, parece que sería posible diseñar una especie de retrato típico de las privaciones singulares derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos, que vendrían determinadas por la concurrencia simultánea de dos requisitos: afectar a usos y actividades permitidos en suelo no urbanizable (o en el “mundo rural”) y encontrarse efectivamente en ejercicio por sus titulares. Ciertamente, no todas las fórmulas legales que hemos expuesto coinciden en el establecimiento de esos dos requisitos; existen casos en los que las privaciones singulares se identifican con mayor amplitud (limitaciones incompatibles con usos conformes al ordenamiento jurídico en Castilla-La Mancha) y otros más restrictivos (o quizá reiterativos en el uso de conceptos de significado similar, cuando no coincidente: usos y actividades que vinieran desarrollándose con anterioridad, conforme al ordenamiento jurídico y de manera reiterada y notoria en Navarra y Extremadura). Pero, pese a esas variedades, me parece que los dos requisitos indicados podrían resumir los planteamientos de la legislación que se ha ocupado del problema, aunque con ellos este no queda resuelto de manera completamente satisfactoria:

- a. En cuanto al primer requisito, esto es, la exigencia de que la privación se refiera exclusivamente a los usos y actividades permitidos en suelo no urbanizable (y ha de entenderse que los mismos habrán de haber sido lícitamente adquiridos), cabe advertir que acierta a identificar el supuesto más habitual, dado que normalmente las declaraciones de espacios naturales protegidos afectarán a suelo no urbanizable. Ahora bien, no debe excluirse que, como hemos visto en el caso *Es Trenc* (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 1998), exista una previa clasificación y calificación urbanística de los predios que haya podido generar derechos consolidados al aprovechamiento urbanístico.

- b. En cuanto al segundo requisito, el criterio del efectivo ejercicio de los derechos patrimoniales, también es un elemento que permite identificar las privaciones singulares habitualmente susceptibles de producirse en un espacio natural protegido. Es preciso, en verdad, negar la indemnización de las meras expectativas patrimoniales. Así, por ejemplo, la prohibición de desarrollar actividades hoteleras en un espacio natural protegido no puede generar indemnización sino a quien ha consolidado previamente su derecho a ejercer tales actividades, pero no a quien alega que la prohibición le impide dedicar su propiedad a las mismas. Sin embargo, no hay que excluir la existencia de privaciones singulares que podrían afectar a derechos que no se encuentran en ejercicio efectivo pero que forman parte del contenido esencial de la propiedad u otros derechos patrimoniales: derechos consolidados con independencia de que se encuentren o no en ejercicio directo¹². Por ejemplo, la prohibición de entrada de todas las personas en una zona de reserva integral que se pretenda dejar a su propia evolución natural parece que sería un supuesto de negación completa de cualquier utilidad al titular del terreno, con independencia de si este venía o no entrando en la finca en el momento de la declaración del espacio natural protegido¹³.

En definitiva, lo que he denominado el retrato típico de las cláusulas indemnizatorias previstas en las leyes citadas nos permite identificar los supuestos más claros, o más habituales, de privaciones singulares derivadas de la legislación de conservación de la biodiversidad. Pero habría de entenderse que, en todo caso, esas fórmulas no pueden dejar sin cobertura indemnizatoria otras situaciones ablatorias de los dere-

¹²En este punto creo que hay que dar la razón a J.M. Ruiz-Rico Ruiz (2007, p. 140) cuando afirma que “el uso tradicional no siempre es fijo e inalterable, puesto que es frecuente que sea cambiante”, y pone como ejemplo la dedicación alterna de una finca a la ganadería y a la explotación maderera.

¹³En la jurisprudencia cabe recordar la sentencia de 30 de abril de 2009 antes citada, en la que se tipifica como privación singular la completa prohibición de aprovechamientos cinegéticos, agrícolas y ganaderos en un espacio natural protegido, y ello sin argumentar si se trataba o no de derechos en ejercicio, lo que podría hacer suponer que para el tribunal las utilidades agrarias constituyen un contenido esencial de todo derecho de propiedad inmobiliaria.

chos e intereses patrimoniales, para las que sería aplicable la general responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas impuesta en el artículo 106.2 de la Constitución y en los artículos 139 y siguientes de la Ley del Procedimiento Administrativo Común 30/1992. El problema radica en que la diversidad, o incluso, en algunos casos, la inexistencia de cláusulas legales indemnizatorias, parece situar a los ciudadanos en posiciones diferentes de cara al alcance de sus derechos patrimoniales. Ello justificaría que el legislador estatal tratara de establecer, tal y como ha propugnado la profesora Menéndez Sebastián (2007, p. 234), un régimen general que ayudase a resolver la problemática indemnizatoria que suscitan los espacios naturales protegidos. Así se viene haciendo en materia de urbanismo, lo que constituye una pauta que también podría seguir el legislador estatal en materia de conservación de la biodiversidad.

REFERENCIAS

- Alli Turrillas, J. C. (2008). *La protección jurídica de la biodiversidad (Sistemas para la salvaguarda de los espacios y las especies naturales)* (2ª ed.). Madrid: Montecorvo.
- Barile, P. (1974). "Parchi e riserve: la legge cornice". *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 1376-1394.
- García Ureta, A. (1999). *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Giannini, M. S. (1973). "Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici". *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 15-53.
- Gómez González, J. M. (2005). *Los mecanismos jurídicos de protección voluntaria del patrimonio natural* (tesis), Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.
- Jiménez Jaén, A. (2000). *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Madrid: McGraw-Hill.
- López Ramón, F. (2007). *Introducción al derecho urbanístico* (3ª ed.). Madrid: Pons.
- Menéndez Sebastián, E. (2007). *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos*. Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Mulero Mendigorri, A. (2002). *La protección de espacios naturales en España. Antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Pietx i Colom, J. (2004). "Custodia del territorio: una nueva vía de acuerdo entre la sociedad y la propiedad privada para una conservación efectiva

- del territorio". En E. Argullol Murgadas (dir.), *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales: Un reto para la protección efectiva del medio natural* (pp. 457-463) Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rojas Martínez-Parets, F. de (2006). *Fórmulas alternativas de protección y gestión de los espacios naturales*. Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Ruiz-Rico Ruiz, J. M. (2007). "La propiedad privada en los espacios naturales protegidos". En J.M. Ruiz-Rico Ruiz y otros (coords.), *Estudios de derecho ambiental* (pp. 115-146). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sánchez Blanco, Á. (1979). *La afectación de bienes al dominio público*. Sevilla: Instituto García Oviedo.
- Sánchez Morón, M. (1997). *Los bienes públicos (régimen jurídico)*. Madrid: Tecnos.
- Serrani, D. (1976). "La disciplina della proprietà privata nella legislazione sui parchi nazionali". En el vol. col. *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos* (pp. 525-540). Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- Torrani, P. G. (1973). "I poteri delle regioni in materia di parchi". *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 1923-1946.