JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN GALICIA

(PRIMER SEMESTRE 2018)

MARÍA DEL CARMEN RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO

Profesora interina e investigadora del Área de Derecho Administrativo

Universidade da Coruña

[DOI: http://dx.doi.org/10.17345/rcda.2135]

Sumario: 1. Introducción. 2. Cuestiones relacionadas con el Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia a propósito de las sentencias 609/2017, de 5 de diciembre y 624/2017, de 13 de diciembre, ambas de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. 3. Aspectos relativos al Decreto 15/2007 de 1 de febrero, por el que se suspende la vigencia de las normas subsidiarias de planeamiento municipal de Barreiros y se aprueba la ordenación urbanística provisional hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento a la luz de las sentencias 90/2018 y 94/2018, ambas de 1 de marzo, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

1. INTRODUCCIÓN

La presente crónica se ha sistematizado en 2 apartados, donde se analizan diferentes pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Galicia por lo que respecta a sendos Decretos:

- En primer lugar, cuestiones concernientes al Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia a propósito de las sentencias 609/2017, de 5 de diciembre y 624/2017, de 13 de diciembre (ambas de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia).

- En segundo lugar, la problemática relacionada con el Decreto 15/2007, de 1 de febrero, por el que se suspende la vigencia de las normas subsidiarias de planeamiento municipal de Barreiros y se aprueba la ordenación urbanística provisional hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento a la luz de las sentencias 90/2018 y 94/2018 (ambas de 1 de marzo, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia).

2. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL DECRETO 37/2014, DE 27 DE MARZO, POR EL QUE SE DECLARAN ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN LOS LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA DE GALICIA Y SE APRUEBA EL PLAN DIRECTOR DE LA RED NATURA 2000 DE GALICIA A PROPÓSITO DE LAS SENTENCIAS 609/2017, DE 5 DE DICIEMBRE Y 624/2017, DE 13 DE DICIEMBRE, AMBAS DE LA SECCIÓN

PRIMERA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA.

La primera sentencia objeto de análisis es la 609/2017, de 5 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Dicho pronunciamiento resuelve el recurso interpuesto por "M", contra la Consellería de Medio Ambiente, territorio e infraestructuras, sobre responsabilidad patrimonial, siendo parte codemandada la S.A. "S".

En su Fundamento Jurídico Primero dicha sentencia estudia el objeto del recurso, los fundamentos de la reclamación de responsabilidad patrimonial y su denegación y por lo que respecta a la primera de las cuestiones a analizar recuerda que el recurso se interpone por la parte actora "contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el día 31 de marzo de 2015 ante la Consellería de Medio Ambiente, territorio e infraestructuras, por los daños y perjuicios derivados de la inclusión de terrenos de su propiedad en la Red Natura 2000 (…); habiéndose ampliado el recurso a la resolución denegatoria expresa dictada por la Secretaria Xeral Técnica de la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del territorio de 10 de junio de 2016". Dicha resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la parte recurrente en su condición de dueño de once fincas rústicas situadas en O Concello de As Pontes, destinadas a uso forestal, consistiendo dicha reclamación en una cantidad de dinero "en concepto de pérdidas por limitación del uso forestal, y pérdida de valor de su propiedad, que atribuye a las limitaciones impuestas por el Decreto 37/2014, el cual declara zonas especiales de conservación (ZEC) los lugares de importancia comunitaria de Galicia, entre los que figura el de "Fragas do Eume", y aprueba el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia (en adelante, PDRN)".

En el cuerpo del escrito de reclamación, "M" argumenta que las limitaciones en relación con los usos forestales son "una restricción singular de estos aprovechamientos por razón de utilidad pública, que no debe soportar el reclamante sin la congruente remuneración", pese a que el mencionado Plan no

contempla compensación económica alguna. Afirma además que la demora por parte de la Administración en la aprobación del PDRN conllevó "que durante todo este tiempo los propietarios dejasen de explotar y realizar determinadas actividades productivas y de actuaciones sobre su propiedad".

Por su parte, la denegación de la reclamación se basa en los siguientes puntos:

> a) la declaración de un espacio natural protegido conlleva limitaciones que han de soportar los propietarios de los terrenos afectados
>
> b) en el supuesto del espacio comprendido por las Fragas do Eume ya se daban esas limitaciones cuando fue declarado parque natural (resaltando que no han cambiado de forma sustancial con la entrada en vigor del Decreto 37/2014 y del PDRN, que estudia pormenorizadamente atendiendo a sus antecedentes normativos en el Fundamento Jurídico Segundo).

Asimismo, la Consellería de Medio Ambiente apunta:

> - En primer lugar, que los supuestos derechos de los interesados que se impiden ejercitar no estaban previamente patrimonializados.
> - En segundo lugar, que tampoco se vieron afectados por las nuevas restricciones los usos o los aprovechamientos legal y efectivamente ejercitados en el momento de su imposición.

Por lo que respecta al Fundamento Jurídico Tercero de la sentencia, cabe destacar que el mismo analiza la normativa y la doctrina jurisprudencial sobre responsabilidad patrimonial derivada de las limitaciones impuestas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, y la necesidad de que éstos prevean las indemnizaciones por las limitaciones que establezcan.

En este sentido comienza haciendo referencia a las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2003 (recurso 10867/1998) y de 14 de febrero de 2006 (recurso 7676/2002):

> "en relación con lo que disponía la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres

> (derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), en el artículo 18.2 (según el cual "con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos, y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas, en sus disposiciones reguladoras podrán establecerse Áreas de Influencia Socioeconómica, con especificación del régimen económico y compensación adecuada al tipo de limitaciones (...)", razonó lo siguiente: "recoge el principio general de que nadie puede ser privado de sus derechos o intereses legítimos sino por causa justificada de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización (artículo 349 del Código civil), que en la actualidad sanciona el artículo 33.3 de la vigente Constitución, ya que la privación de los aprovechamientos cinegéticos o forestales no constituye 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 aprovechamientos por razones de utilidad pública, que no deben soportar los desposeídos sin una congruente remuneración".”.

En la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de julio de 2009 (Recurso 2318/2005), recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la sentencia del Pleno 170/1989, de 19 de octubre, sobre la incidencia de la Ley (Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares aprobada por la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid) en los derechos patrimoniales de los propietarios de los terrenos incluidos en el Parque y diferencia entre privación de propiedad o de otro derecho que deba ser indemnizable y establecimiento de limitaciones generales y específicas respecto de los usos y las actividades que tengan que establecerse en función de la conservación de los espacios y las especies susceptibles de protección, y después de reconocer la posibilidad de acudir a la expropiación forzosa, añade que:

> “el límite entre la privación de un derecho patrimonial y su simple incidencia o delimitación legal amparándose en la función social a la que debe sujetarse (art. 33.2 CE) no es siempre fácil de determinar... respecto

> del derecho de propiedad..." la fijación de su contenido esencial 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" (STC 37/1987). Partiendo de este dato y de las previsiones de otros preceptos constitucionales (arts. 128.1, 40, 45 y 130, entre otros), los poderes públicos deben "delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes". Esto no supone, claro está, una absoluta libertad del poder público que llegue "a anular la utilidad meramente individual del derecho", o, lo que es lo mismo, el límite se encontrara, a efectos de la aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho".

La sentencia del Tribunal Constitucional invocada apuntaba lo siguiente:
"Los apartados 3 y 4 del art. 3 de la Ley impugnada ponen de manifiesto que el legislador ha establecido un límite a partir del cual entiende que sí existe privación de derechos. En efecto se establece que los límites fijados no serán indemnizables salvo que los vínculos que se impongan "no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios". Se ha acudido, pues, a una técnica habitual en el ordenamiento para fijar el límite entre la simple configuración del derecho y la estricta privación: el uso tradicional y consolidado. (…)". Añade además que:
"No cabe duda que en ocasiones podrán plantearse problemas concretos para enjuiciar si ese límite se sobrepasa o no. Pero, si así ocurriera, deberá en cada caso valorarse esa circunstancia por la autoridad competente, sin perjuicio de la facultad de revisión que los órganos judiciales posean de esas decisiones. Por lo que respecta a lo aquí cuestionado, la previsión legal de que sólo son indemnizables aquellas vinculaciones o limitaciones de derechos que sobrepasen la barrera del uso tradicional y consolidado del bien, no supone una invasión del contenido esencial de los derechos, sino una delimitación de ese

contenido, en el que se incluye, tanto respecto de la propiedad como de otros derechos patrimoniales, la función social que deben cumplir".

A continuación, la sentencia 609/2017, de 5 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (objeto de análisis en este apartado) hace referencia en este mismo Fundamento Jurídico Tercero a otras sentencias más recientes como la del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2013 (Recurso 5845/2009), que recoge lo siguiente:

> "(...) 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 admisibles 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".

Concluye haciendo referencia a la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2009, que reiterando lo expuesto en la de 21 de octubre de 2003, ha señalado que:

"La necesidad de que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales prevean las indemnizaciones correspondientes por las limitaciones que impongan al derecho de los propietarios afectados está reconocida en el artículo 18.2 de la Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres. (…)".

Se hace eco de que si en esta sentencia se declaró la ilegalidad del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la isla de Cortegada (Pontevedra), por imponer limitaciones al derecho de propiedad sin las indemnizaciones correspondientes, en la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de

2009, donde se impugnaba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales aprobado por la Comunidad Autónoma de Madrid, se razonaba que:

> "la falta de previsiones económicas al respecto sobre las limitaciones y vinculaciones establecidas en los terrenos afectados por el plan impugnado en la instancia no vulnera el indicado artículo 33.3 de la CE cuya infracción se aduce, porque cada propietario tiene la facultad de acudir al instituto de la responsabilidad patrimonial para acreditar la lesión sufrida en sus bienes y derechos, así como a cuestionar la insuficiencia de las compensaciones establecidas al amparo de la citada Ley. Desde la perspectiva general de nuestro examen, ahora respecto del contenido que han de tener este tipo de planes, no está de más añadir que no constituye una exigencia de los mismos la incorporación de las previsiones económicas para su aplicación, más allá de las genéricas referencias, respecto de las Áreas de Influencia Económica, a los "espacios naturales protegidos" respecto de las "poblaciones afectadas" del artículo 18 de Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, y aunque no resulte de aplicación al caso, previstas también en el artículo 38 la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, aunque en esta última el artículo 19 establece, sobre el contenido mínimo de los planes de ordenación de recursos naturales, que ha de incluirse una Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación. (...)".

El Fundamento Jurídico Cuarto de la sentencia 609/2017, de 5 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia analiza las limitaciones impuestas por el Decreto 37/2014, y por el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia y alude a las que según "M" representan una limitación singular del derecho de su propiedad, que serían las recogidas en el Anexo II, Título V "Medidas de gestión", y en el artículo 57 sobre los "usos forestales" (más concretamente en su tercer apartado).

A su vez, en el apartado B del fundamento de derecho segundo (procedencia de la indemnización solicitada) argumenta que:

"las limitaciones, impedimentos y restricciones a usos y aprovechamientos de las fincas afectadas por la Red Natura en la ZEC (…) "Fragas do Eume", tales como desbroces, movimientos de tierras, plantaciones de eucalipto, cierres de malla de alambre, roturación de fincas, cortas de maderas, siembras de trigo, girasol o maíz, explotación de ganado de monte, pastoreo, que se concretan a lo largo de su extenso contenido del Decreto 37/2014 (véase por ejemplo el artículo 46 del Plan Director, anexo II), constituyen una restricción singular de estos aprovechamientos por razón de utilidad pública que no deben soportar los desposeídos sin una congruente remuneración". Y, por último, la parte recurrente cita como limitación que ha de ser compensada económicamente, la derivada de la aplicación del artículo 66.

El Fundamento Jurídico Quinto recuerda que “M” invocaba una pérdida de valor de sus propiedades por la limitación de ciertos usos y actividades, “imponiendo el Decreto 37/2014 obligaciones que exceden de las inherentes al derecho de propiedad (por ejemplo, la imposición de libre acceso a las fincas, o las medioambientales), que no tiene obligación de soportar si no se prevé una compensación de forma simultánea”.

Se apoya en sus alegaciones en las siguientes sentencias:

- la de esta Sala de 28 de enero de 2000, de la que infiere parte de los argumentos en los que intenta basar su reclamación de responsabilidad patrimonial, puesto que, a su entender, de la misma se deriva que “con la aprobación del PORN no se consuma el daño y perjuicio, pero que atendiendo a la dimensión territorial del Plan habrán de producirse medidas compensatorias y más aun contando con la amplia banda de fondos comunitarios que se esperan”.
- las del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1995, de 5 de junio de 1996 y de 1 de octubre de 1997, de las que concluye que:

"la indemnización ha de producirse cuando se consuma la privación de la propiedad o derechos correspondientes, y que la declaración de espacio natural únicamente lleva consigo la declaración de utilidad pública pudiendo los particulares convenir con la Administración cualquier otra forma de indemnización o compensación" sin que quepa "hablar de la obligación de consignar partidas presupuestarías para afrontar gastos en tanto no se haya asumido el compromiso de afrontarlo".

Además, de la doctrina del Tribunal Supremo que se invoca en el Fundamento Jurídico Tercero de esta sentencia (se refiere a la de 30 de abril y la de 25 de septiembre de 2009), extrae que no era exigible que el Decreto 37/2014 contuviera previsiones económicas expresas para afrontar los perjuicios que se pudieran generar a los propietarios de los terrenos afectados.

Este Fundamento Jurídico concluye que "M" en vía administrativa basó su reclamación en la aprobación del Decreto 37/2014 y del PDRN, y no en las limitaciones derivadas de la Ley, ni en una responsabilidad del Estado legislador, "que de tal manera queda extramuros de lo que constituye el debate en este procedimiento" y añade lo siguiente:

> "Alega igualmente en su demanda que otra normativa que afecta a las parcelas de su propiedad, atendiendo a su condición de monte, es la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, cuya finalidad, tal como se recoge en su exposición de motivos (de la que hace una parcial transcripción en la demanda), resulta conculcada con la regulación a que se ve sometido.
>
> Y si con esta afirmación se está refiriendo al Decreto impugnado en esta litis, tampoco forman parte de su objeto los motivos de nulidad en los que haya podido incurrir el Decreto 37/2014, ni las razones que sirvieron de base para imponer las limitaciones que se recogen en el PDRN. No consta que el actor haya impugnado el Decreto 37/2014 ni directa ni indirectamente, como podía haberlo hecho en su caso con motivo de la impugnación de algún acto de limitación o denegación del ejercicio de sus derechos de aprovechamiento forestal (…).
>
> Por lo tanto, argumentos de impugnación como los expuestos, constituyen cuestiones ajenas al presente recurso. Lo mismo se puede decir, por las razones suficientemente expuestas, de la alegación según la cual el Plan Director de la Red Natura obvia el documento económico (memoria) y omite la regulación de las compensaciones requeridas en supuestos de limitación de usos forestales, e incurre en discriminación en cuanto atribuye indemnizaciones, compensaciones o estímulos a otros aprovechamientos distintos a los forestales".

El Fundamento Jurídico Sexto de la sentencia analiza la inexistencia de los requisitos sobre responsabilidad patrimonial, ya que “M” estima que las limitaciones impuestas afectan a derechos efectivamente incorporados a su patrimonio y que la lesión patrimonial “efectiva, actual y cuantificable en términos monetarios” se acredita con los informes periciales aportados en vía administrativa y judicial.

Los requisitos que han de concurrir, “en el ámbito de la actuación administrativa a que se refiere esta litis, son los que se recogen en el artículo 29.2 de la Ley gallega 9/2001:

"Las limitaciones al uso de los bienes y recursos derivadas de la declaración de espacio natural protegido o de los instrumentos de ordenación previstos en la presente ley podrán dar lugar a indemnización cuando concurran simultáneamente estos requisitos:

a) Que incidan sobre derechos efectivamente incorporados al patrimonio del titular.

b) Que afecten a usos o aprovechamientos legal y efectivamente ejercidos en el momento de imposición de la restricción.

c) Que se produzca una lesión patrimonial efectiva, actual y cuantificable en términos monetarios.

d) Que se trate de limitaciones singulares no susceptibles de distribución entre los afectados".”.

A continuación, alude a la doctrina del Tribunal Supremo, donde destaca la sentencia de 18 de julio de 2013 (Recurso 5845/2009), en virtud de la cual:

> "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".

Por ello se considera que ha de desestimarse la demanda de responsabilidad patrimonial, teniendo en cuenta lo siguiente:

> a) Las limitaciones a los aprovechamientos y usos forestales de los terrenos ya se iniciaron en la fecha de declaración de las Fragas do Eume como parque natural.
> b) No ha demostrado que concurran simultáneamente los requisitos que requiere el mencionado artículo 29 de la Ley 9/2001.

Por último, con carácter subsidiario “M” alega en su demanda la procedencia de una indemnización por la pasividad o negligencia de la Administración "al no aprobar el PRUG donde se determinarían las compensaciones, ayudas, y/o indemnizaciones pertinentes", pero dicho argumento no prospera por los siguientes motivos:

> 1) La ausencia de previsiones económicas en un Plan de ordenación de recursos naturales, para compensar las limitaciones que contiene no vulnera el artículo 33.3 de la CE.
> 2) La aprobación del Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia que aprueba el Decreto 37/2014, responde a la necesidad de cumplir las previsiones normativas enunciadas en el Fundamento Jurídico Segundo, y según el artículo 2 del Decreto impugnado, el PDRU ya posee naturaleza de plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de los espacios protegidos Red Natura 2000 de Galicia.
> 3) En el planteamiento efectuado por “M” en su demanda con carácter subsidiario cambia el título de imputación alegado en la vía administrativa, donde alegaba que no se trataba de un retraso en la aprobación de un PRUG, sino en la del PDRN.

4) “M” no ha probado ningún perjuicio derivado del transcurso del tiempo del que dispuso la Administración para realizar el PDRN.

Por todos estos motivos, el recurso resulta desestimado, imponiendo las costas a la parte demandante, comprensiva de los honorarios de defensa de la Administración demandada, en la cuantía máxima de 1500€.

La segunda sentencia objeto de análisis es la 624/2017, de 13 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que resuelve el recurso interpuesto por “Z” contra la resolución presunta de la Consellería de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio sobre responsabilidad patrimonial, siendo parte demandada la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras y parte codemandada la S.A. “S”.
El Fundamento Jurídico Primero circunscribe el objeto del recurso a la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 31 de marzo de 2015 por los perjuicios derivados a la parte actora, en nombre propio y en representación de la comunidad hereditaria de sus padres, a raíz de las limitaciones derivadas de la declaración como Zona de Especial de Conservación los Lugares de Importancia Comunitaria y se aprobó el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia por el Decreto 37/2014. Después se ampliaría el recurso a la Resolución desestimatoria expresa por Resolución de la Conselleira de Medio Rural de 10 de junio de 2016, por la que se desestimó íntegramente la reclamación.

En su Fundamento Jurídico Segundo alude a que la parte actora señala en su demanda que actúa en nombre propio e interés de la Comunidad hereditaria que forma con 5 hermanos que son propietarios de 30 fincas rústicas integradas en el ZEC "Fragas do Eume" y que como consecuencia del Decreto 37/2014 de 27 de marzo, por el que se declaran las Zonas de Especial Conservación (ZEC) los lugares de importancia comunitaria de Galicia (LIC) y se aprobó el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia, se imponen unas limitaciones de usos y actividades que sobrepasan los inherentes al derecho de propiedad, estableciendo servidumbres.

La parte actora, tras invocar la normativa aplicable, indica que "los Planes Rectores de Usos y Gestión (PRUG), diferenciados de los Plantes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) son los que deben determinar las limitaciones y, en su caso, prever las indemnizaciones o compensaciones derivadas de los mismos, conforme a las Directrices marcadas en los PORN (…)".
Este Fundamento hace hincapié en que en su demanda "Z" insiste que el PRUG está en fase de información pública y estima que su aprobación tenía que ser anterior a la declaración como ZEC producida por Decreto 37/2014, que aprueba el Plan Director de la Red Natura e impone las limitaciones, "por lo que impide el normal desarrollo de cualquier actividad admitida por la legislación de montes, pero no contempla indemnizaciones o compensaciones en relación con los aprovechamientos forestales aunque sí lo hace respecto de otros (líneas de subvenciones para fomentar la integración paisajística de las edificaciones, promoción de las condiciones que favorezcan el desarrollo de hábitats de interés comunitario) por lo que después de señalar que acreditó un daño (…), refiere la St. del T.S. de 25 de septiembre de 2009" y subsidiariamente indica que "la inacción de la administración, derivada de la aprobación de un parque natural en el año 1.997 y que a día de hoy carece de un PRUG también determinarían la procedencia de la indemnización habida cuenta de que tales limitaciones no se pueden realizar a costa exclusivamente de los propietarios, cuando resulta que el derecho a la propiedad es un derecho fundamental reconocido en el Pacto para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, así como en el Art. 33 de la C.E".

El Fundamento Jurídico Tercero de la sentencia se centra en la oposición al recurso por la Xunta de Galicia, que diferencia:

> a) Por un lado, las actuaciones que conllevan una privación de los derechos de propiedad singulares, que exigen una indemnización, y,
> b) Por otro lado, otras que por ser simplemente delimitadoras del contenido social del derecho de propiedad no la requieren.

Asimismo, indica que es preciso que concurran los siguientes requisitos para la apreciación de la responsabilidad de la administración:

1) Que estemos ante una privación singular
2) Que se den perjuicios efectivos, no daños futuros, eventuales, posibles o hipotéticos
3) Que la limitación incida sobre usos y derechos consolidados
4) Que sean limitaciones impuestas ex novo por la normativa que base la reclamación.

Por ello estima que en este caso no se da ninguno de estos requisitos y recuerda que "tanto el Decreto 211/1996 por el que se aprobó el PORN das Fragas do Eume, como el Decreto 218/1997 por el se declara Parque Natural fue impugnado, siendo desestimados los recursos por sendas Sts. del TSJ de 28 de enero de 2000 y 19 de abril de 2012, siendo además la primera confirmada por la St. Del T.S. de 2 de marzo de 2014".

El Fundamento Jurídico Cuarto se refiere a la contestación a la demanda por la parte codemandada, donde "después de señalar que no aporta la recurrente ni la acreditación de la titularidad de las fincas ni la aceptación de la herencia opone que, pretendiendo deducir la indemnización de las limitaciones derivadas de la aprobación del Decreto 37/2014, no puede mantenerse que se trate de una afectación novedosa (…)".

Por su parte, el Fundamento Jurídico Quinto alude a los precedentes del Decreto 37/2014 y señala que desde la propuesta como LIC (Lugares de Interés Comunitario) el espacio se encuentra sujeto a un régimen de protección preventiva que asegure la conservación de sus valores, pues según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea las autoridades nacionales están obligadas a la adoptar medidas "para la salvaguarda del interés ecológico de los LIC a la espera de la decisión de la Comisión con obligación de no autorizar intervenciones que puedan alterar significativamente sus características", como declaró el T.S. en la St. de 11 de mayo de 2009 (Recurso 2965/2007).
Este Fundamento concluye que reclamándose una responsabilidad patrimonial por lo que se estiman limitaciones singulares del derecho de propiedad derivadas

de la aprobación del Decreto 37/2014 correspondería a los recurrentes acreditar las nuevas limitaciones que impuso dicho decreto en relación con los instrumentos precedentes.

El Fundamento Jurídico Sexto invoca la St. de 18 de julio de 2013 (recaída en el Recurso 5845/2009), en la que el T.S. estipuló que:

> "(...) 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 admisibles 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".

Finalmente, este Fundamento se cierra con la alusión a la normativa autonómica, concluyendo que la misma “tampoco es ajena a la obligación de indemnizar por las limitaciones derivadas de la declaración como un espacio natural protegido, contemplándose en el Art. 29 de la Ley 9/2001 (…)”.

A continuación, esta sentencia 624/2017, de 13 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia insiste en lo siguiente en su Fundamento Jurídico Quinto:
“descartamos el argumento de las recurrentes de que con arreglo a la St. (…) de 28 de enero de 2000 -en la que se resolvió el recurso contra el Decreto 211/1996- había de ser en el Plan de Ordenación de Usos y de Gestión -que se dice en fase de información pública- en la que se contemplen las indemnizaciones derivadas de las limitaciones (…)”.
Sostiene además que “no era exigible que el Decreto 37/2014 contuviera previsiones económicas expresas para sufragar los perjuicios que se pudieran

irrogar a los propietarios de los terrenos afectados" y que "ya con anterioridad a la aprobación del Plan Director por el Decreto 37/2014 cualquier actividad estaba sujeta a autorización previa por la administración ambiental, pero no consta que a raíz de su aprobación se denegaran permisos para actividades que entrañen usos y actividades tradicionales que antes de su aprobación se vinieran autorizando, resultando este requisito imprescindible para entender que se incide sobre derechos efectivamente incorporados al patrimonio de los titulares de los terrenos".

En este caso los recurrentes basan su pretensión en sendos informes periciales que "se limitan a realizar unos cálculos pero no se justifican con precisión respecto a actividad concreta alguna que resultare prohibida con base al Decreto 37/2014 (…)".

Por todo lo expuesto el recurso resulta desestimado con expresa imposición de costas, aunque limitada a la cantidad máxima de 1.500 €.

3. ASPECTOS RELATIVOS AL DECRETO 15/2007 DE 1 DE FEBRERO, POR EL QUE SE SUSPENDE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL DE BARREIROS Y SE APRUEBA LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA PROVISIONAL HASTA LA ENTRADA EN VIGOR DEL NUEVO PLANEAMIENTO A LA LUZ DE LAS SENTENCIAS 90/2018 Y 94/2018, AMBAS DE 1 DE MARZO, DE LA SECCIÓN SEGUNDA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA.

La tercera sentencia objeto de análisis es la es la 90/2018, de 1 de marzo, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que resuelve el recurso interpuesto en nombre y representación de la S.L. "C" contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 24 de marzo de 2015 en relación con la imposibilidad de aprobación definitiva del plan de sectorización del suelo urbanizable de Longara en San Pedro de Benquerencia (Barreiros), donde la parte actora era propietaria de varias fincas, por la aprobación del Decreto 15/2007 de 1 de febrero, por el cual se suspendieron las normas subsidiarias de planeamiento y se aprobó una ordenación urbanística provisional, que fue anulado por la St. del T.S. de 5 de febrero de 2014.

Es parte demandada la Xunta de Galicia, compareciendo como parte codemandada la S.A. “S”.

El Fundamento de Derecho Primero acota el objeto del recurso y el Segundo estudia los fundamentos de la impugnación, donde alude a que la parte recurrente “después de señalar en la demanda que el día 8 de noviembre de 2006 fue aprobado inicialmente el Plan de sectorización del Suelo Urbanizable de Longara en San Pedro de Benquerencia, ajustado a las previsiones contenidas en las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Barreiros, por lo que publicado el Decreto 17/2007 no fue posible aprobarlas definitivamente ni desarrollarse el proceso constructivo, entiende que declarado nulo de pleno derecho el Decreto por la St. del T.S. de 24 de marzo de 2014 se le irrogaron un daño o lesión patrimonial que constituye un daño patrimonial efectivo, evaluable económicamente e individualizado que cuantifica, entendiendo que se han vulnerado los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, en aras a logar la reparación integral (…)” distinguiendo los siguientes conceptos:

a) Valor de depreciación del suelo

b) Gastos notariales

c) Gastos registro de la propiedad

d) Impuestos pagados

e) Honorarios redacción Plan

f) Los intereses devengados desde la promulgación del Decreto hasta mayo de 2016.

En su Fundamento de Derecho Tercero contiene los motivos de oposición al recurso por la administración demandada, donde matiza que la aprobación del Plan de Sectorización era la inicial y no la definitiva y enuncia los antecedentes normativos de la situación, oponiendo los motivos que a continuación se exponen:

a) La prescripción de la reclamación al formularse transcurrido más de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto 15/2007

b) El recurrente no había patrimonializado sus derechos urbanísticos

c) Aunque no se hubiera aprobado el Decreto 15/2007 al hallarse los terrenos en la franja de 500 metros del límite interior de la ribera del mar

no podía haberse aprobado el Plan de Sectorización por la tramitación del Plan de Ordenación del Litoral, de acuerdo con lo estipulado en los Arts. 3 y 4 de la Ley 6/2007 de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia y los Arts. 1 y 2 de la Orden de 14 de mayo de 2009 por la que se acuerda la suspensión cautelar previa a la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral y la Orden de 30 de abril de 2010 que extiende sus efectos

d) Enumera las debilidades del plan de sectorización indicando que alguna de las escrituras de compraventa aportadas no están en su ámbito, no consta que se hubiese llevado a efecto el procedimiento de evaluación ambiental, ni que se hubiesen recabado los preceptivos informes sectoriales ni de los servicios municipales o de las empresas suministradoras sobre la suficiencia de las infraestructuras y servicios existentes, sin que se pueda deducir la aprobación del plan de forma tácita para lo que sería necesaria la realización del trámite de información pública

e) Alude a que el informe de los vocales del Jurado de Expropiación de Galicia estima que no existe una pérdida patrimonial, sino que su valor se incrementó

f) Concluye que el Decreto era “el freno necesario al fervor especulativo”.

El Fundamento de Derecho Cuarto se refiere a la contestación a la demanda por parte de la codemandada, donde se alude nuevamente al transcurso de más de un año entre el Decreto 15/2007 y la formulación de la reclamación el 24 de marzo de 2015 (argumento que será analizado en el Fundamento de Derecho Sexto, donde motiva su desestimación) y señala en cuanto al fondo que la recurrente adquirió 36 fincas rústicas a distintos propietarios entre marzo de 2005 y junio de 2006 con unos precios que revelan una profunda actividad especulativa, “creándose unas expectativas de futuro totalmente irreales porque el instrumento de planeamiento se encontraba desfasado”.

La parte recurrente no había patrimonializado el aprovechamiento, motivo por el cual no cabe una indemnización por la variación del planeamiento puesto que nunca llegó a aprobarse el Plan de Sectorización.

El Fundamento de Derecho Quinto trata sobre los antecedentes que resultan del expediente, centrándose en 2:

> 1) El 24 de marzo de 2015 el recurrente remitió una reclamación de responsabilidad patrimonial a la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, donde argumentaba que como consecuencia de la imposibilidad de aprobación definitiva del proyecto de sectorización no pudo producirse el desarrollo urbanístico y el posterior ejercicio de las obras de construcción, cuantificando los perjuicios en concepto de daño emergente y lucro cesante y unos daños a su imagen corporativa que determinaría en un informe a aportar en el período probatorio
> 2) Contestando al requerimiento de la Consellería el Concello de Barreiros remitió copia del Plan de Sectorización presentado el día 9 de agosto de 2006

El Fundamento de Derecho Séptimo aborda la imposibilidad de tener por patrimonializado el aprovechamiento cuya indemnización se reclama.
Recuerda que en este caso la reclamación se basa en que la promulgación del Decreto 15/2007 impidió el desenvolvimiento del proceso urbanístico del ámbito de Lóngara, respecto del cual se había aprobado inicialmente el proyecto de sectorización en noviembre de 2006 y en el que la parte recurrente tenía varias fincas. Este Fundamento alude a que “el plan de sectorización del que la entidad recurrente pretende derivar sus posibilidades edificatorias tan solo había alcanzado la aprobación inicial cuando entró en vigor el Decreto 15/2007” y concluye que “la incidencia del Decreto en el proceso resultó nula, lo que determina un primer motivo de desestimación del recurso”.
Pero además resulta que “el Plan de sectorización no cuenta con la Evaluación Ambiental Estratégica (…), no se abrió el trámite de información pública ni se recabaron los informes sectoriales ni los técnicos y jurídicos municipales, resultando además que se incumple la tipología edificatoria (…) además de no garantizarse la viabilidad de servicios urbanísticos (…), por ello hemos de concluir que resulta totalmente aventurado deducir que la imposibilidad de desarrollo del ámbito vino determinado por la promulgación de un Decreto que

resultó posteriormente anulado lo que determina la íntegra desestimación del recurso".

Por todo lo expuesto el recurso resulta desestimado con imposición de costas limitadas a la cantidad máxima de 750 € para cada parte comparecida como demandada.

La última sentencia objeto de análisis es la 94/2018, de 1 de marzo, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que resuelve el recurso interpuesto en nombre y representación de la S.L. "C" contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 24 de marzo de 2015 en relación con la imposibilidad de llevar a cabo el proyecto de sectorización del suelo urbanizable de A Malata en Santiago de Reinante, aprobado por Acuerdo de 13 de noviembre de 2006 y en trámite de información pública, por la aprobación del Decreto 15/2007 de 1 de febrero, por el cual se suspendieron las normas subsidiarias de planeamiento y se aprobó una ordenación urbanística provisional, que fue anulado por la St. del T.S. de 5 de febrero de 2014, siendo parte demandada la Xunta de Galicia, compareciendo como parte codemandada la S.A. "S".

El Fundamento de Derecho Primero acota el objeto del recurso y el Segundo estudia los fundamentos de la impugnación, donde alude a que la parte recurrente "después de referir que el 13 de noviembre de 2016 fue aprobado el Plan de Sectorización de A Malata de Santiago de Reinante ajustado a las previsiones contenidas en las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Barreiros, por lo que publicado el Decreto 17/2007 no fue posible aprobarlas definitivamente ni desarrollarse el proceso constructivo, entiende que declarado nulo de pleno derecho el Decreto por la St. Del T.S. de 24 de marzo de 2014 se le irrogaron un daño o lesión patrimonial que constituye un daño patrimonial efectivo, evaluable económicamente e individualizado que cuantifica, entendiendo que se han vulnerado los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, en aras a logar la reparación integral (…)" distinguiendo los siguientes conceptos:

a) Valor de depreciación del suelo

b) Gastos notariales

c) Gastos registro de la propiedad

d) Impuestos pagados

e) Honorarios redacción Plan

f) Los intereses devengados desde la promulgación del Decreto hasta mayo de 2016.

El Fundamento de Derecho Tercero expone los argumentos de oposición al recurso por la Administración demandada, que se pueden resumir así:

a) Prescripción de la reclamación al formularse transcurrido más de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto 15/2007

b) El recurrente no había patrimonializado sus derechos urbanísticos

c) Aunque no se hubiera aprobado el Decreto 15/2007 al hallarse los terrenos en la franja de 500 metros del límite interior de la ribera del mar no podía haberse aprobado el Plan de Sectorización por la tramitación del Plan de Ordenación del Litoral

d) Enumera un conjunto de limitaciones del plan de sectorización indicando que alguna de las escrituras de compraventa aportadas no están en su ámbito, no consta que se hubiese llevado a efecto el procedimiento de evaluación ambiental, ni que se hubiesen recabado los preceptivos informes sectoriales ni de los servicios municipales o de las empresas suministradoras sobre la suficiencia de las infraestructuras y servicios existentes, sin que se pueda deducir la aprobación del plan de forma tácita para lo que sería necesaria la realización del trámite de información pública

e) Por lo que respecta a los daños reclamados, indica que de acuerdo con el Texto Refundido de la Ley del Suelo “no cabría tener en cuenta (…) expectativas urbanísticas con arreglo al método de capitalización de la renta anual real o potencial” por lo que el informe de los vocales del Jurado de Expropiación de Galicia llega a la conclusión de que el valor de los terrenos ascendería, por lo que no existe una pérdida patrimonial sino que su valor se incrementó

f) Finalmente analiza la situación del parque de viviendas para concluir que el Decreto “era el freno necesario al fervor especulativo”.

El Fundamento de Derecho Cuarto se refiere a la contestación a la demanda por parte de la codemandada e insiste en la prescripción de la acción porque entre el Decreto 15/2007 y la reclamación (24 de marzo de 2015) transcurrió más de un año.

A continuación, apunta que la recurrente adquirió 7 fincas rústicas en abril de 2005 con unos precios que reflejan una intensa actividad especulativa "creándose unas expectativas de futuro totalmente irreales porque el instrumento de planeamiento se encontraba desfasado".

La entidad recurrente no había patrimonializado el aprovechamiento, motivo por el que no procede una indemnización por la variación del planeamiento, ya que nunca llegó a aprobarse el Plan de Sectorización.

El Fundamento de Derecho Quinto hace alusión a los antecedentes que resultan del contenido del expediente administrativo, mencionando los siguientes:

> 1) El día 24 de marzo de 2015 el recurrente remitió una reclamación de responsabilidad patrimonial a la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, donde indicaba que como consecuencia de la imposibilidad de aprobación definitiva del proyecto de sectorización de A Malata no se pudo materializar el desarrollo urbanístico y el posterior ejercicio de las obras de construcción, cifrando los perjuicios en concepto de daño emergente, lucro cesante y unos daños a su imagen corporativa que determinaría en un informe a aportar en período probatorio
> 2) Por la Consellería se requirió al Ayuntamiento de Barreiros una copia del expediente tramitado en relación con el Plan de Sectorización
> 3) Por el Concello se remitió una copia del proyecto presentado por la Inmobiliaria "P".

El Fundamento de Derecho Sexto incide nuevamente en la prescripción de la reclamación, ya que según los fundamentos de la pretensión de la parte recurrente, que hace derivar la procedencia de la indemnización de la promulgación del Decreto 15/2007, la reclamación sería extemporánea porque al plantearla ya habría pasado el plazo de 1 año desde su entrada en vigor y

añade que "con semejante argumento se pervierten los fundamentos de la reclamación presentada que no lo derivan tanto de la promulgación de aquél Decreto de suspensión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal como de su posterior anulación por la Sentencia del T.S. de 2014, lo que determinaría, a juicio de la recurrente, en antijurídico el daño ya que durante su vigencia habría impedido la ejecución de una promoción urbanística que ahora no resulta viable (…)", concluyendo "que la reclamación se presentó el mismo día que expiraba el plazo de un año contado desde la publicación del fallo en el DOGA, por lo que este motivo de oposición ha de decaer".

El Fundamento de Derecho Séptimo recuerda que en este caso la base de la reclamación formulada por la parte recurrente se fundamenta en que la promulgación del Decreto 15/2007 impidió el desenvolvimiento del proceso urbanístico del ámbito de A Malata, respecto del que se había aprobado inicialmente el proyecto de sectorización en noviembre de 2006 y en el que la recurrente tenía varias fincas. Añade que "el plan de sectorización del que la entidad recurrente pretende derivar sus posibilidades edificatorias solo había alcanzado la aprobación inicial cuando entró en vigor el Decreto 15/2007 (…)" pero además resulta que el mismo solo impuso para los terrenos la regulación y concluye que la incidencia del Decreto en el proceso resultó nula, lo que conlleva un primer motivo de desestimación del recurso.

Asimismo, señala que el Plan de sectorización no cuenta con la Evaluación Ambiental Estratégica exigible, no se abrió el trámite de información pública ni se recabaron los informes sectoriales ni los técnicos y jurídicos municipales, destacando a su vez que se incumple la tipología edificatoria al prever vivienda colectiva cuando debía ser unifamiliar, se incumplen los parámetros de ocupación por parcela y edificabilidad máxima y no se garantiza la viabilidad de servicios urbanísticos que debería justificarse en el proyecto de sectorización.

Finalmente afirma que "resulta totalmente aventurado deducir que la imposibilidad de desarrollo del ámbito vino determinado por la promulgación de un Decreto que resultó posteriormente anulado lo que determina la íntegra desestimación del recurso".

Por todo lo expuesto el recurso resulta desestimado con imposición de costas limitada a la cantidad máxima de 750 € para cada una de las partes demandadas.