



Roj: **STSJ NA 547/2021 - ECLI:ES:TSJNA:2021:547**

Id Cendoj: **31201330012021100297**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Pamplona/Iruña**

Sección: **1**

Fecha: **16/11/2021**

Nº de Recurso: **377/2020**

Nº de Resolución: **330/2021**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **RAQUEL HERMELA REYES MARTINEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **SENTENCIA Nº 000330/2021**

**ILTMOS. SRES/AS.:**

PRESIDENTA,

**D<sup>a</sup> MARIA JESUS AZCONA LABIANO**

MAGISTRADOS,

**D<sup>ÑA</sup>. RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ**

**D. ANTONIO SÁNCHEZ IBÁÑEZ**

En Pamplona/Iruña, a dieciséis de noviembre del 2021.

La **Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Excmo. Tribunal Superior de Justicia de Navarra**, constituida por los Señores Magistrados expresados, los autos del **Recurso nº 377/2020** promovido contra la Orden Foral 83E/2020, de 8 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por el Ayuntamiento de Pitillas contra la Resolución 84/2019, de 29 de octubre, del Director General de Medio Ambiente de concesión de indemnizaciones por limitaciones en espacios naturales protegidos por su anualidad 2019. Siendo en ello partes: como **recurrente**, **AYUNTAMIENTO DE PITILLAS** representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. Ana Gurbindo Gortari, y dirigido por el Abogado D. Fernando María Puras Gil; como **demandada**, **LACOMUNIDADFORAL DE NAVARRA**, representada y dirigida por la Asesora Jurídica-Letrada de sus Servicios Jurídicos; y viene a resolver con base en los siguientes Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Interpuesto el recurso contencioso-administrativo y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando que se dictase sentencia por la que, por la que, estimando la demanda, disponga el abono al Ayuntamiento de Pitillas de la cantidad solicitada, 12.512 €, como diferencia entre la cantidad reconocida por la Administración y la que el Ayuntamiento de Pitillas entiende procedente recibir; con imposición de las costas procesales a la Administración demandada.

**SEGUNDO.-** La Asesora Jurídica-Letrada del Gobierno de Navarra contestó a la demanda solicitando que se dictase sentencia desestimando íntegramente el presente recurso, dada la adecuación a Derecho la Orden Foral recurrida.

**TERCERO.-** La cuantía del procedimiento quedó fijada en 12.512 €.

Por auto que consta en el procedimiento se acordó recibir el recurso a prueba, practicándose toda la prueba admitida con el resultado que obra en las actuaciones. Una vez presentados por las partes los respectivos



escritos de conclusiones, quedaron los autos pendientes de señalamiento de votación y fallo, que ha tenido lugar el día 26 de octubre de 2021.

Es ponente la Il<sup>ta</sup>.m. Sra. **D<sup>ÑA</sup>. RAQUEL H. REYES MARTINEZ**, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.-Resolución recurrida y alegaciones de las partes.**

Es objeto del presente recurso la Orden Foral 83E/2020, de 8 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por el Ayuntamiento de Pitillas contra la Resolución 84/2019, de 29 de octubre, del Director General de Medio Ambiente de concesión de indemnizaciones por limitaciones en espacios naturales protegidos por su anualidad 2019.

Alega la parte actora, en síntesis, como motivos de impugnación, los siguientes:

1º.- Lo que constituye el autentico objeto de la presente litis no es la conformidad o disconformidad del Ayuntamiento de Pitillas con la subvención concedida de los fondos europeos, sino la diferencia entre ésta y lo acordado entre ambas Administraciones, que es lo que en momento alguno ha sido revisado ni denunciado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

2º.- Inexistencia de motivación. En 2019 se han reducido las hectáreas indemnizadas en 61,84 sin justificación. En la Resolución 84/2019 no se establecen los criterios seguidos por la Administración para variar la indemnización al Ayuntamiento de Pitillas y las parcelas que dejan de ser indemnizadas, incumplándose el procedimiento legalmente establecido en la Orden Foral 82/2019, de 11 de abril, e incumpliendo la Ley 39/2015. En consecuencia y de conformidad con el art. 47 de la LPAC la Resolución 84/2019 es nula de pleno derecho.

3º.- Revisión unilateral del acuerdo por parte de la Comunidad Foral, incurriendo en arbitrariedad. Se está intentando realizar un cambio de régimen, de un acuerdo entre Administraciones a un régimen de subvención de una tercera, sin acreditar que la opción escogida es la más adecuada al fin que se pretenda.

4º.- La actuación impugnada supone un enriquecimiento injusto de la Administración que ha dictado el acto. La Comunidad Foral desde 1976 pretende mantener las limitaciones a la disponibilidad del uso y explotación de una serie de parcelas de titularidad del Ayuntamiento de Pitillas en base a una indemnización, que en otros tiempos se consideró precio por arrendamiento, y ahora, manteniéndose la afección y las limitaciones de siempre en favor de la Administración de la Comunidad Foral viene a abonarse una cantidad como indemnización que es menos de la mitad de la suma pactada y venía recibiendo desde 1996, sin que tenga justificación alguna el hecho de que por lo mismo se tenga que pagar menos de la mitad sin alteración de los acuerdos entre las partes.

La Asesora Jurídica-Letrada del Gobierno de Navarra se opone a la demanda alegando, resumidamente, la falta de vigencia del Acuerdo entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pitillas. El Convenio suscrito el 17 de septiembre de 1996 entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pitillas, establecía una vigencia de 20 años, de manera que el mismo estuvo vigente hasta el 16 de septiembre del año 2016, fecha desde la cual, en efecto, no se ha producido ningún acuerdo entre ambas Administraciones. Por ello, no hay que considerar las cantidades abonadas hasta 2015, ni es cierto que hasta el año 2018 se ha aplicado el citado Acuerdo del Gobierno de Navarra con el Ayuntamiento de Pitillas y que dicho Acuerdo en el año 2019 se ha reconvertido en una subvención.

El año 2015 fue el último año en que se concedió tal compensación por lucro cesante al amparo del referido Acuerdo y a partir del año 2016, el importe de las limitaciones ambientales a los terrenos comunales ubicados dentro de la Reserva Natural de Pitillas y su Zona Periférica de Protección, se integraron en la solicitud única de ayuda relativa a los pagos directos a la agricultura y a la ganadería financiados por el FEOGA y a determinadas ayudas del Programa de Desarrollo Rural y del Estado. En este caso concreto el pago se corresponde con la Medida 12 del Programa de Desarrollo Rural de Navarra.

Es el Ayuntamiento el que presenta solicitud y, tras los correspondientes controles y comprobación de que se cumplen las bases de las respectivas convocatorias, la Administración concede indemnización compensatoria. Aporta las Resoluciones de concesión con sus correspondientes anexos relativas a los años 2016, 2017 y 2018.

El Ayuntamiento delega la representación en la empresa pública GAN para la presentación de la solicitud correspondiente a la campaña 2019, que presentó solicitud reduciendo la superficie que pudiera ser indemnizada a 42,24 hectáreas, al objeto de ajustar la realidad a las bases de la convocatoria y a la normativa aplicable.



No existió ninguna revisión unilateral del Acuerdo firmado en el año 1976, prorrogado en el año 1996 y sin vigor a partir del año 2016. No existe arbitrariedad alguna por parte de la Administración, que se ajusta a las bases de la convocatoria.

Respecto a la superficie objeto de subvención, no ha existido ningún cambio de criterio, sino un control más exhaustivo de la situación frente a los años anteriores

Se alega que tal reducción no ha sido dada a conocer a la entidad local hasta la elaboración del informe técnico con ocasión del recurso de alzada, sin embargo, tal alegación no puede ser estimada, porque es la propia entidad la que presenta la solicitud y es la que hace constar esa nueva realidad ajustada a la norma y a las bases. Y, por otra parte, no existe obligación alguna de dar audiencia.

Tampoco se produce un enriquecimiento injusto por parte de la Administración Foral porque no cabe hacer una referencia o las cantidades que el Ayuntamiento percibía al amparo de un Acuerdo adoptado en el año 1976 y prorrogado en el año 1996 y, finalmente extinto en el año 2016. La reducción de la indemnización está plenamente justificada en la eliminación de aquellos recintos que eran pastos cuando se declaró la Reserva y que por lo tanto caen dentro del artículo 28.1 de la Ley Foral 9/1996, como limitaciones que no dan derecho a indemnización. Dado que la realidad de los recintos no ha variado, sino que han sido exhaustivamente revisados, se da la paradoja de que el enriquecimiento injusto pudiera predicarse de la entidad local que durante los años anteriores se ha beneficiado de unas ayudas que en puridad no le correspondían.

### **SEGUNDO.-Sobre la determinación de los hechos relevantes para enjuiciar el recurso contencioso-administrativo.**

En primer término, procede fijar los hechos relevantes para enjuiciar el presente recurso contencioso-administrativo:

1º.- Por Decreto Foral 86/1995, de 3 de abril, se declaró Area de Protección de la Fauna Silvestre la Reserva Natural de la Laguna de Pitillas, por estar incluida dentro de la Zona Especial de Protección de Aves, ZEPA B-133.

2º.- Con fecha 9 de mayo de 1996 la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, acordó la declaración de la Laguna de Pitillas como humedal de Importancia Internacional en el marco de la Convención de Ramsar.

3º.- El 17 de septiembre de 1996 el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pitillas suscribieron un Convenio de colaboración para la conservación y gestión de la Laguna de Pitillas, con una vigencia de 20 años (hasta el 16 de septiembre de 2016), y en el que se establecía una indemnización de 3.500.000,- pesetas actualizables conforme al I.P.C. por las limitaciones en los usos tradicionales en la Reserva Natural y en su entorno.

4º.- Por Orden Foral 82/2019, de 11 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se aprobó la convocatoria y bases reguladoras de las indemnizaciones por limitaciones ambientales en espacios naturales protegidos.

5º.- El Ayuntamiento de Pitillas solicitó la referida indemnización, a través de la empresa pública Gestión Ambiental de Navarra. La solicitud presentada en la misma se declara como superficies para las que se solicita la ayuda de indemnizaciones por limitaciones en espacios naturales protegidos, convocatoria 2019: 42,24 hectáreas.

6º.- Por Resolución 84/2019 de 29 de octubre del Director General de Medio Ambiente se concede al Ayuntamiento de Pitillas una indemnización por importe de 8.448 €, (5.068,8 € a cargo a la línea FEADER y 3.379,2 € a cargo del Gobierno de Navarra).

7º.- Contra la citada Resolución la parte actora interpuso recurso de alzada, que fue desestimado mediante por Orden Foral 83E/2020, de 8 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente; resolución que ahora se recurre.

### **TERCERO.- Sobre el Convenio entre Administraciones para el pago de indemnizaciones al Ayuntamiento de Pitillas por las limitaciones en los usos tradicionales en la Reserva Natural y en su entorno.**

La parte actora señala en su demanda que lo que constituye el auténtico objeto de la presente litis no es la conformidad o disconformidad del Ayuntamiento de Pitillas con la subvención concedida de los fondos europeos, sino la diferencia entre ésta y lo acordado entre ambas Administraciones, que es lo que en momento alguno no ha sido en realidad revisado ni denunciado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Esta pretensión no puede tener favorable acogida, toda vez que el Convenio firmado entre ambas Administraciones perdió su vigencia en el año 2016, sin que el mismo haya sido renovado, por lo que la parte actora no puede basarse en el mismo para solicitar las cantidades que reclama como indemnización por las



limitaciones en los usos tradicionales en la Reserva Natural y en su entorno. No es que esté vigente el Convenio porque la Administración no lo haya revisado ni denunciado, como parece pretender al parte actora, es que el convenio ha caudado en el año 2016 y ha perdido completamente su vigencia por el trascurso del plazo señalado en el mismo, sin necesidad de ninguna otra declaración expresa por parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

De hecho, el Ayuntamiento de Pitillas, una vez perdida su vigencia el Convenio, ha solicitado cada año las subvenciones consistentes en la ayuda de indemnizaciones por limitaciones en espacios naturales protegidos, (doc. 2 a 8 de la contestación a la demanda).

Por ello, deben desestimarse los motivos de impugnación primero y tercero y a continuación se analizará si es conforme a derecho la indemnización concedida al Ayuntamiento de Pitillas mediante Resolución 84/2019, de 29 de octubre, del Director General de Medio Ambiente de concesión de indemnizaciones por limitaciones en espacios naturales protegidos por su anualidad 2019, por importe de 8.448 €, aplicando las bases de la convocatoria.

#### **CUARTO.- Doctrina general sobre las subvenciones y las obligaciones de los beneficiarios.**

Hay que señalar en primer lugar que la subvención, tal y como señala la STS de 19 diciembre 2014, RJ 2014\6623, se configura tradicionalmente en nuestro Derecho público como una medida de fomento que utilizan las Administraciones Públicas para promover la actividad de los particulares o de otras Administraciones Públicas hacia fines de interés general que representa o gestiona la Administración concedente, que integra como elementos definidores el carácter patrimonial, en cuanto que constituye una atribución patrimonial, los elementos personales, en referencia a la personalidad jurídica del otorgante de la subvención y del beneficiario de la subvención, y el elemento finalista, de afectación de la subvención al fin para el que se otorga.

Según resulta de la jurisprudencia reiterada, expresada entre otras en las SSTS de 7 de abril de 2003 ( RJ 2003 , 3541) (RC 11328/1998), de 4 de mayo de 2004 ( RJ 2004 , 3133) (RC 3481/2000 ) y de 17 de octubre de 2005 ( RJ 2005 , 7512) (RC 158/2000 ), la naturaleza de dicha medida de fomento administrativo puede caracterizarse por las notas que a continuación se reseñan:

- En primer lugar, el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada, cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquéllas.
- En segundo término, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica.
- Por último, la subvención no responde a una "causa donandi", sino a la finalidad de intervenir en la actuación del beneficiario a través de unos condicionamientos o de un "modus", libremente aceptado por aquél. Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Se aprecia, pues, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión (Cfr SSTS 20 de junio ( RJ 1997, 5299), 12 de julio y 10 de octubre de 1997 , 12 de enero (RJ 1998, 560 ) y 5 de octubre de 1998 ( RJ 1998, 8262), 15 de abril de 2002 (RJ 2002, 4688) "ad exemplum").

La jurisprudencia, según se refiere en la STS de 20 de mayo de 2003 (RC 5546/1998 ), ha reconocido el carácter modal de la subvención o, si se prefiere, su naturaleza como figura de Derecho público, que genera inexcusables obligaciones a la entidad beneficiaria, cuyo incumplimiento determina la procedencia de la devolución de lo percibido, sin que ello comporte, en puridad, la revisión de un acto administrativo declarativo de derechos que haya de seguir el procedimiento establecido para dicha revisión en los arts. 102 y siguientes de la LRJPAC. Y es que la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una *causa donandi*, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos o de un modus, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de éste.

Así, la subvención forma parte de la actividad administrativa de fomento y es un acto administrativo de carácter condicional; lo que implica que el beneficiario de la misma está obligado a cumplir la finalidad perseguida por aquélla y las demás exigencias que se le impongan. Y la consecuencia legalmente prevista para el incumplimiento de dichas obligaciones no es la nulidad del acto administrativo de otorgamiento de la subvención, sino el reintegro. ( STS de 28 de enero de 2014 Rec. 428/2011), es decir, es un negocio jurídico con



un contenido propio que implica el desplazamiento de fondos públicos con un fin determinado y la asunción de unas obligaciones por el beneficiario. En suma, se trata de una donación modal que no se salda con la mera justificación formal, sino con la real ( STS de 11 de diciembre de 2014 Rec. 5333/2011).

En el mismo sentido puede citarse la sentencia de esta Sala de 14 de abril de 2016 Rec.: 275/2015 (ROJ: STSJ NA 469/2016).

Asimismo, en la sentencia de esta Sala de 12-11-2013 ( ROJ: STSJ NA 1288/2013 - ECLI:ES:TSJNA:2013:1288 ) Recurso: 479/2011 respecto a las bases de la convocatoria de becas, con cita de la anterior sentencia de 6-4-2011, Rec 226/2009 : " *Es criterio jurisprudencial uniforme, que las bases de la convocatoria de un concurso o pruebas selectivas constituye la ley (claro es que la expresión "Ley" no quiere decir que estas bases tengan carácter normativo ya que son actos administrativos de contenido general) a la que ha de sujetarse el procedimiento y resolución de la misma, de tal manera que una vez firmes y consentidas vinculan por igual a los participantes y a la Administración , así como a los Tribunales y Comisiones encargados de la valoración de los méritos, no pudiéndose modificar sino de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ( también lo tiene reiteradamente establecido este TSJNavarra: STJN 19-10-2000 Rc 540/1997 , STJN 18-9-2003 Ap34/2003 ....).*

Así pues, las bases de la convocatoria firmes vinculan al administrado, pero también a la Administración. En el mismo sentido puede citarse la sentencia de la Sala de 3-3-2016, rec. 391/2013.

#### **QUINTO.-Sobre el cumplimiento de las bases de la convocatoria.**

La base 1 del Anexo VI de la Orden Foral 82/2019, 11 de abril, que regula las bases de la convocatoria de indemnizaciones por limitaciones ambientales en espacios naturales protegidos, al describir la ayuda, señala que: "*Se trata de una compensación económica en determinados espacios por las restricciones a la actividad económica que se han establecido al declarar determinados espacios protegidos en Navarra, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio , de espacios naturales de Navarra, en lugares hoy pertenecientes a la Red Natura 2000.*"

La Base 2 del Anexo VI dispone que: "*La ayuda consiste en un pago por hectárea para aquellas entidades locales que cumplan con los criterios de admisibilidad, los compromisos y las restricciones de las bases 3 y 4 durante la anualidad establecida para cada restricción legal.*"

La Base 3 del Anexo VI al regular las condiciones de admisibilidad establece: "*Del beneficiario:*

*Deberá tratarse de Entidades Locales titulares de espacios declarados protegidos y hoy integrantes en la Red Natura 2000.*

*De la explotación:*

*La superficie protegida debe estar en un espacio protegido con restricción legal impuesta en su declaración a determinada actividad económica. Al día de hoy en Navarra esto sucede en los siguientes espacios:*

*1.- Reserva Natural de Pitillas y su Zona Periférica de Protección".*

La base 4 del citado Anexo al regular los compromisos y restricciones, recoge, entre otros:

*"a) El titular de la explotación deberá solicitar el pago anual de la ayuda en la Solicitud Única en la forma establecida en el Reglamento 640/2014, de la Comisión, en el lugar, forma y plazo que establezca la convocatoria de las mismas.*

*b) En la solicitud anual declarar las parcelas de la explotación acogidas a la medida y solicitar la ayuda en las mismas".*

La base 5 del Anexo VI establece los importes unitarios para cada espacio y sus restricciones, disponiendo, para la Reserva Natural de la Laguna de Pitillas y su zona periférica de protección, como pago anual 200 €/ha. Por la restricción de roturar y cultivar parcelas comunales.

Pues bien, consta acreditado que el Ayuntamiento de Pitillas presentó la solicitud para la campaña 2019 para la ayuda "indemnizaciones por limitaciones es espacios naturales protegidos" actuando en su representación la empresa pública GAN, como se desprende del oficio obrante en el ramo de prueba de la parte actora. Actuando al amparo de esa delegación autorizada por el Ayuntamiento, la empresa pública Gestión Ambiental de Navarra presentó solicitud, reduciendo la superficie que pudiera ser indemnizada al objeto de ajustar la realidad a las bases de la convocatoria y a la normativa aplicable, cosa distinta es que de tal ajuste resultará una reducción en el importe de la indemnización.





La solicitud presentada consta a los folios 87 a 104 del e/a, figurando como representante D. Teodolfo , y se declara como superficies para las que se solicita la ayuda de indemnizaciones por limitaciones en espacios naturales protegidos, convocatoria 2019, identificando las parcelas para las que solicita la ayuda, que suman 42,24 hectáreas.

La parte actora sostiene que la reducción de hectáreas con derecho a indemnización es arbitraria y no se ajusta a derecho, aportado con su demanda el informe emitido por D<sup>a</sup> Tatiana , Ingeniera T. Agrícola, en el que se concluye que el Ayuntamiento ha venido percibiendo por parte del Gobierno de Navarra en los últimos años una indemnización por las limitaciones ambientales en los terrenos indicados, que suman en total una superficie de 104,08 hectáreas. Se indican en el presente documento cada una de las parcelas y superficies sujetas a indemnización, y por tanto sin posibilidad de explotación, señalando que son parcelas y superficies incluidas en el convenio sujetas a indemnización.

Señala la perito que en el año 2019, se han eliminado 61,84 hectáreas sujetas a indemnización, sin previo aviso que justifique, tanto la motivación del cambio, como las parcelas eliminadas en dicha modificación, por lo que el Ayuntamiento queda en un estado de indefensión, al no poder lucrarse de ese terreno, ni por medio de la indemnización correspondiente, ni por medio de su explotación, cultivo, pastoreo etc. No existe ningún tipo de documento que indique la modificación por la cual, 61,84 hectáreas, han dejado de estar sujetas al acuerdo de indemnización por limitaciones en espacios naturales protegidos. Tampoco se ha informado acerca de cuáles son concretamente las parcelas excluidas del referido acuerdo. Por tanto, la superficie afectada en 2019 es la misma que en 2018, 104,08 hectáreas.

Sobre la necesaria motivación de la resolución recurrida, la STS de 15 de noviembre de 2011, RJ 2012\2207A recuerda la doctrina de la Sala sobre el significado y alcance del requisito de motivación de los actos administrativos, según se expresa en la STS de 23 de mayo de 2005 (RJ 2005, 4382) (RC 2414/2002 ), en la que decía: "El deber de motivación de los actos administrativos que establece el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se enmarca en el deber de la Administración de servir con objetividad los intereses generales y de actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que impone el artículo 103 de la Constitución, se traduce en la exigencia de que los actos administrativos contengan una referencia precisa y concreta de los hechos y de los fundamentos de derecho que para el órgano administrativo que dicta la resolución han sido relevantes, que permita conocer al administrado la razón fáctica y jurídica de la decisión administrativa, posibilitando el control judicial por la tribunales de lo contencioso-administrativo.

*El deber de la Administración de motivar sus decisiones es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que se garantizan en el artículo 9.3 de la Constitución ; y puede considerarse como una exigencia constitucional que se deriva del artículo 103, al consagrar el principio de legalidad de la actuación administrativa, según se subraya en la sentencia de esta Sala de 30 de noviembre de 2004 (RJ 2005, 1326) (RC 3456/2002 ).*

El deber de motivación de las Administraciones Públicas se engarza en el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000 (LCEur 2000, 3480), al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones" .

Constituye asimismo criterio jurisprudencial que el requisito controvertido no presupone necesariamente un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas (por todas SSTs 3.5.1995, 22.6.1995 y 31.10.95), teniéndose asimismo aceptado por la Jurisprudencia que la motivación "in aliunde", actualmente prevista en el artículo 89.5 de la Ley 30/92, vigente en el momento de la tramitación del expediente sancionador, se refiera a la aceptación de informes o dictámenes que obren en el expediente administrativo precediendo a los acuerdos de que se trate ( SSTs 6.6.1980, 4.3.1987, 22.11.1990).

El TC, en la STC 131/2016, de 18 de julio (FJ 6) insiste en el deber de motivación " cuando los actos administrativos limitan o restringen el ejercicio de derechos fundamentales pues en tal caso la actuación de la Administración "es tan grave que necesita encontrar una especial causalización y el hecho o el conjunto de hechos que lo justifican deben explicarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó"

No ha de olvidarse además que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la insuficiencia de la motivación, como vicio formal concreto del acto administrativo sólo dará lugar a la invalidez del acto cuando



éste carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de la persona interesada.

La aplicación de tales criterios en este caso determina la desestimación del motivo, habida cuenta que la Resolución 84/2019, de 29 de octubre, del Director General de Medio Ambiente de concesión de indemnizaciones por limitaciones en espacios naturales protegidos por su anualidad 2019 contiene los datos necesarios: la extensión, que es la suministrada por la propia parte actora en su solicitud, el importe de ayuda por hectárea y la suma total concedida.

En todo caso, la recurrente no ha visto mermado su derecho de defensa, puesto que ha articulado los medios de defensa que ha estimado convenientes tanto en vía administrativa como en este orden jurisdiccional, por lo que no cabe hablar de indefensión, y no concurriendo ésta, en virtud de lo dispuesto en el art. 48 de la Ley 39/2015, la presunta irregularidad formal denunciada ha de calificarse como no invalidante.

#### **SEXO.- Sobre el alegado enriquecimiento injusto de la Administración.**

Finalmente, la parte actora sostiene que la actuación impugnada supone un enriquecimiento injusto de la Administración que pretende mantener las limitaciones a la disponibilidad del uso y explotación de una serie de parcelas de titularidad del Ayuntamiento de Pitillas abonando una cantidad como indemnización que es menos de la mitad de la suma pactada y venía recibiendo desde 1996, sin que tenga justificación alguna.

Sobre la aplicación en el ámbito administrativo de la doctrina del enriquecimiento injusto, la STS de 12 de diciembre de 2012 ( ROJ: STS 8362/2012 - ECLI:ES:TS:2012:8362 ) Recurso: 5694/2010, Ponente: Juan Carlos Trillo Alonso, se refiere a la anterior sentencia de esta Sala de fecha 11 de mayo de 2004, recurso 3554/1999, en la cual se señala que: *"La jurisprudencia del orden contencioso-administrativo, al menos, desde los años sesenta viene también admitiendo la aplicación de la figura del enriquecimiento injusto a determinados supuestos en el ámbito específico del Derecho administrativo, especialmente proyectados, por su naturaleza revisora de la actuación administrativa, a las Administraciones públicas. En cualquier caso, ya en dos conocidas sentencias de 22 de enero y 10 de noviembre de 1975, se produce su reconocimiento sobre la base de la concurrencia de ciertos supuestos o requisitos.*

*El análisis de la referida jurisprudencia de esta Sala (Cfr. SSTs, Sala 3ª, de 30 de abril y de 12 de septiembre de 2001, 15 de abril de 2003 y 6 de octubre de 2003, ad exemplum, admitiendo la figura en Derecho administrativo y acogiendo los requisitos elaborados por la Sala 1ª de este Alto Tribunal) denota una consideración del enriquecimiento injusto como principio general o como supraconcepto, que le otorga una cierta identidad y unidad, aunque ello no supone que no se manifieste con una cierta autonomía y singularidad en su proyección a la Administración respecto a su actuación sujeta al Derecho administrativo. Pero, en cualquier caso, son los requisitos establecidos por la jurisprudencia civil, acogidos expresamente por esta Sala, los que rigen y se aplican a los supuestos en que la Administración o un particular, eventual o supuestamente empobrecido, exige la restitución del enriquecimiento injusto o sin causa de un administrado o de una Administración, en este caso, de una entidad local.*

*Por consiguiente, ha de reconocerse que el enriquecimiento injusto, como principio general y como específica acción, forma parte, por obra de la jurisprudencia, del ordenamiento jurídico y, en concreto, del ordenamiento jurídico administrativo".*

En este caso, no se aprecia enriquecimiento injusto pro la Administración, toda vez que la ayuda concedida resulta de aplicar la cantidad establecida en las bases de la convocatoria por hectárea al número de hectáreas y parcelas que recoge la parte actora en su solicitud.

Como consta en el expediente administrativo, la Sección de Planificación Estratégica del Medio Natural solicitó a la empresa pública GAN-NIK la relación de parcelas incluidas en la Reserva Natural de Pitillas y Zona Periférica de Protección, que en base a los criterios establecidos en la Orden Foral 82/2019, cumplan el requisito de que existan sobre ellas restricciones a la actividad económica que se hayan establecido al declarar el espacio protegido de la Laguna de Pitillas, de acuerdo a lo establecido en el art. 28 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra.

En relación con la base 1 de la convocatoria, antes referida, el art. 28.1 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, dispone al regular las indemnizaciones que: *"Las limitaciones generales de usos y actividades que se establezcan por esta Ley Foral y demás normas complementarias o de desarrollo, y que no se estuvieran realizando con anterioridad no darán lugar a indemnización".*

La empresa realiza el estudio de las ortofotos existentes y, a partir de los recintos declarados por Pitillas en el año 2018 se realizan los siguientes pasos:

1. En una primera revisión se eliminan los recintos que ya eran pastos cuando se declaró la Reserva y que por tanto estarían en el epígrafe 1 del artículo 28 de la Ley Foral 9/1996. La superficie potencial resultó de tan sólo 33,37 ha de terrenos con uso SIGPAC "Tierra Arable" (TA)
2. En una segunda revisión, se añaden a la anterior selección, aquellos terrenos que en la mencionada ortofoto histórica tenían otros usos agrícolas distintos a los de "Tierra Arable" (cultivos de cereal); viñedos, almendros, frutales etc. Se incrementa la superficie potencial declarable hasta las 37,98 ha.
3. Finalmente se incluyen los recintos que a día de hoy son terrenos comunales con uso "Tierra Arable" (TA) pero que realmente están sin cultivar y así deberían seguir en cumplimiento de las limitaciones al espacio y que, por tanto, debieran ser considerados con uso "Pasto arbustivo" (PR). Para realizar dicho cambio se han realizado, por parte de la empresa colaboradora GAN-NIK las correspondientes alegaciones SIGPAC, Sección de Inspecciones, de varias parcelas. Finalmente se admiten 4,26 ha más. La superficie final que se consideró indemnizable como consecuencia de la aplicación de estos criterios ha sido de 42,24 ha, tal y como se recogió en la solicitud efectuada por el Ayuntamiento de Pitillas a través de la empresa pública GAN-NIK."

Sin embargo, en el informe pericial aportado por la parte actora no consta ningún estudio real sobre las parcelas afectadas por las limitaciones que cumplan los criterios del art. 28 mencionado, sino que se limita a mantener las 104,08 hectáreas que se recogían en las solicitudes de ayudas de los años anteriores.

Por tanto, no se desvirtúa la corrección de los datos obtenidos por la empresa pública GAN-NIK y que la parte actora incluyó en su solicitud de ayudas para el año 2019, declarando en el apartado "RESUMEN SUPERFICIES", se declaró como parcelas de la explotación acogidas a la medida y respecto de las que se solicitaba la ayuda, 42,24 hectáreas que multiplicadas por el valor establecido en la base 5 para la Reserva Natural de la Laguna de Pitillas, (200 euros/hectárea) arroja un importe final de 8.448 €.

Por todo lo expuesto, debe desestimarse el recurso, al ser la resolución recurrida conforme al Ordenamiento Jurídico.

#### **SEPTIMO.- Costas Procesales**

El art. 139. 1. de la LJCA 1998 establece que *"En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho"*.

Al ser desestimada íntegramente la demanda, y sin que se aprecie que el caso presenta serias dudas de hecho o de derecho, procede imponer a la parte demandante las costas del presente procedimiento, ex art. 139.1 LJCA.

En nombre de Su Majestad El Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del Pueblo Español nos confiere la Constitución, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha adoptado el siguiente

#### **FALLO**

**1º.- DESESTIMAR** el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. Ana Gurbindo Gortari, en nombre y representación del Ayuntamiento de Pitillas contra la Orden Foral 83E/2020, de 8 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por el Ayuntamiento de Pitillas contra la Resolución 84/2019, de 29 de octubre, del Director General de Medio Ambiente de concesión de indemnizaciones por limitaciones en espacios naturales protegidos por su anualidad 2019, al ser la resolución recurrida conforme al Ordenamiento Jurídico.

**2º.-** Todo ello, con imposición de las costas causadas a la parte demandante.

Notifíquese esta Resolución Judicial conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente, única y exclusivamente, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos, todo ello de conformidad con los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de Julio.

Dicho recurso habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta Sentencia.

Se informa a las partes que en cualquier supuesto, y en todos los recursos de casación que se presenten, todos los escritos relativos al correspondiente recurso de casación se deberán ajustar inexcusablemente a las condiciones y requisitos extrínsecos que han sido aprobados por Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal





Supremo y de este Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fechas 20-4-2016 (BOE 6-7-2016) y 27-6-2016 respectivamente.

Estos Acuerdos obran expuestos en el tablón de anuncios de este Tribunal Superior de Justicia así como publicados en la página web del Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)) para su público y general conocimiento.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

FONDO DOCUMENTAL CENDO