



Roj: **STSJ AR 54/2020 - ECLI:ES:TSJAR:2020:54**

Id Cendoj: **50297330012020100009**

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

Sede: **Zaragoza**

Sección: **1**

Fecha: **13/01/2020**

Nº de Recurso: **4/2015**

Nº de Resolución: **20/2020**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA Nº 000020/2020

En Zaragoza a 13 de enero de 2020, habiendo visto los presentes autos la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, constituida por los Ilmos. Sres:

Presidente.

D. Juan Carlos Zapata Híjar, ponente de esta resolución.

Magistrados.

D. Jesús María Arias de Juana.

D. Juan José Carbonero Redondo.

I. ANTECEDENTES DE HECHO.

PRIMERO: Partes del recurso

Recurrentes D^a. Caridad , D^a. Erica , D. Landelino y D. Herminio representados por el Procurador D. José María Angulo Sainz de Varanda y defendidos por el Letrado D. Jaime Angulo Sainz de Varanda.

Demandado el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón representado y defendido por Letrado de sus servicios jurídicos.

SEGUNDO: Actuación recurrida.

Decreto 187/2014 de 18 de noviembre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Plan de Protección del Paisaje protegido de los Pinares de Rodeno.

TERCERO: Procedimiento.

Se interpuso el 12 de enero de 2015.

Demanda el 17 de abril de 2015.

Contestación a la demanda el 4 de junio de 2015.

Por Auto de 23 de junio de 2015 se inadmitió la prueba documental solicitada.

Conclusiones de la parte actora el 21 de julio de 2015.

Conclusiones de la Administración demandada el 10 de septiembre de 2015.

De conformidad con el plan de actuación aprobado por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 16 de mayo de 2019, se nombró nuevo ponente y se señaló para votación y fallo el 20 de noviembre de 2019, tras el cual quedaron los autos conclusos y vistos para Sentencia.

CUARTO: Cuantía.

Indeterminada.

QUINTO: Pretensiones de la parte recurrente.

Estimación de la demanda y Nulidad del acto recurrido.

Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido.

1) Los hermanos recurrentes son propietarios proindiviso, de una finca rústica denominada " DIRECCION000 " sita en Albarracín de 27,5 has de secano, 200 has de monte y 87 has de pino silvestre, con casa con paridera, corral, pocilga y pajar y dos parideras más dentro del Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno, como tal declarado por Decreto del Gobierno de Aragón 91/1995 de 2 de mayo.

2) Para la gestión del Paisaje se aprobó el Plan Gestor de uso y gestión por Decreto 65/1998 de 15 de marzo, que fue anulado por STS de 10 de diciembre de 2009, por falta de memoria económica que pudiera prever indemnizaciones por limitaciones a la propiedad privada.

3) El objeto de este recurso el Plan de Protección del Paisaje protegido de los Pinares de Rodeno, es la figura de gestión que viene a sustituir al aludido Plan Gestor de uso y gestión en el mismo se establece una memoria económica en la que se presupuestan 2.303.000 euros, pero en relación a los posibles afectados particulares, se indica en la memoria:

Promoción de vías de entendimiento y compensación para los propietarios del paisaje.- 0,00 euros.

4) Reiteran que el Plan de protección necesita una memoria económica. Y que el Plan establece en su Anexo I, una zonificación que distingue:

- Zonas de uso general. Incluye aquellas áreas de menor calidad natural relativa dentro del Paisaje Protegido, donde se ubican los equipamientos generales y las infraestructuras y acciones de uso público y de desarrollo socioeconómico.

- Zonas de uso compatible. Se señalan con esta denominación las áreas del Paisaje Protegido en las que las características del medio natural permiten compatibilizar su conservación con actividades educativas y recreativas, permitiéndose un moderado desarrollo de servicios con finalidades de uso público o de mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona. Y

- Zonas de uso limitado. Se incluyen en la misma las áreas donde se podrá tolerar un moderado uso público que no requiera instalaciones permanentes. Comprende las áreas del Paisaje Protegido donde el medio natural mantiene una alta calidad, pero sus características permiten ese tipo de uso. Ocupa todo aquello no definido ni como zona de uso general ni como zona de uso compatible, de modo que incluye los afloramientos de conglomerados y areniscas rojas del Buntsandstein, las zonas boscosas de pinar, rebollar y sabinar, los yacimientos arqueológicos existentes en el Paisaje Protegido catalogados como Bien de Interés Cultural y la Laguna de Bezas.

Pues bien toda la propiedad está en zona de uso compatible o limitado. En estas zonas el Capítulo III y el Anexo IV, del Decreto, incluyen limitaciones a la propiedad cuyo resumen consta en demanda.

5) A pesar de las peticiones de los recurrentes en la memoria económica no se expresa ninguna cantidad para hacer frente a las limitaciones a la propiedad que se imponen en el Decreto, tal y como obligó el TS en la Sentencia de 10 de diciembre de 2009 a que se ha hecho mérito. Y ello a pesar de que el informe de la Dirección General del Medio Natural y el Consejo de Ordenación del Territorio, ya indicaban que debería de constar partida para ello. Para los recurrentes debe de establecerse una estimación aproximada (STS de 18 de junio de 2012). Se ha establecido una limitación sin compensación.

SEXTO: Pretensiones de la Administración demandada.

Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

Resumen de los motivos de oposición al recurso.

1) Para la Administración la norma no es expropiatoria y son los recurrentes los que tienen que acreditar la limitación singular que la norma les impone. SSTS de 22 de mayo de 2013 y de 7 de abril de 2009.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

PRIMERO: La memoria económica debe de contener una previsión para eventuales indemnizaciones por la privación o limitación de uso que establece el Plan, para los propietarios de los terrenos.



Como reiteran los demandantes esta cuestión ya fue resuelta por el Tribunal Supremo en la reiterada Sentencia de 10 de diciembre de 2009, en la que se anuló el Plan de uso y gestión del Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno, al no contener memoria económica. Allí se decía:

Respecto de la falta de memoria económica, que la propia Administración autonómica demandada admite que no existe por considerarla innecesaria, dado que el artículo 6, párrafo segundo, del Decreto impugnado 65/1998, dispone que los planes anuales de actuación "se adecuarán a las disponibilidades presupuestarias y contendrán las actuaciones a desarrollar referentes a la conservación, aprovechamiento, uso recreativo y cultural, investigación y restauración", es también un vicio invalidante del Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje protegido, como se deduce de la propia Sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de fecha 10 de diciembre de 2003 (recurso de casación 7592/1999), tan insistentemente invocada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la que, en su fundamento jurídico decimotercero, declaramos que "en el artículo 11 de la Ley 4/1989 se prevé que los instrumentos financieros que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con la declaración de espacio natural protegido se determinarán en las normas reguladoras de éstos", para, a continuación, expresar que "por tanto, en un caso como el de autos, en el que el Decreto impugnado se remite a un posterior Plan Rector de Uso y Gestión en el que habrán de ser previstas las actuaciones susceptibles de ser realizadas en el Paisaje Protegido, será en dicho Plan donde deban determinarse aquellos instrumentos financieros".

No cabe considerar, por tanto, que el Decreto autonómico de declaración de espacio natural fuese ajustado a derecho, a pesar de contener tan escueta y limitada memoria económica, y ahora entender que los instrumentos financieros precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con la declaración de espacio natural no tengan que contenerse tampoco en el Plan Rector de Uso y Gestión del mismo.

Tal requisito, además, ha sido requerido por esta Sala del Tribunal Supremo, entre otras en su Sentencia de fecha 27 de mayo de 2008 (recurso de casación 2686/2004), como condición de validez de las normas reguladoras de los espacios naturales, razón por la que este segundo motivo de impugnación del Decreto autonómico 65/1998 del Gobierno de Aragón también debe prosperar y abunda en la nulidad radical del mismo, según lo dispuesto en el citado artículos 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Añadiendo en el siguiente fundamento jurídico y dando contestación a que no se trata de un instrumento expropiatorio que:

Esta causa de impugnación, a diferencia de las anteriores, no puede ser estimada porque, aunque el Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno, aprobado por Decreto 65/1998, de 17 de marzo, del Gobierno de Aragón contiene una zonificación, directrices de uso, régimen de usos y normativa de uso, que implican, ciertamente, limitaciones y condiciones para los titulares dominicales o de otros derechos legítimos sobre los predios incluidos en la zona afectada por la declaración de paisaje protegido, tales limitaciones no constituyen una ablación del dominio o de esos otros derechos, de manera que sólo en la medida que éstos resulten afectados de hecho han de conllevar las correspondientes indemnizaciones, incluido el justiprecio expropiatorio cuando se produzca una total privación del derecho en cuestión, ya que, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.3 de la referida Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de Flora y Fauna Silvestre, la declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, así como la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas intervivos de terrenos situados en el interior del mismo.

Las indicadas limitaciones, inherentes a la declaración de espacio protegido, no son determinantes de la ilicitud de la norma que las establece, sino que comportan el derecho a una cóngrua reparación, que los afectados están legitimados para pedir a la Administración, y es una de las razones por las que se hace necesario que las normas reguladoras de dichos espacios naturales protegidos deban contener, según establecen los artículos 11 y 18.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, los instrumentos financieros y el régimen económico para atender a las indicadas compensaciones, reparaciones o indemnizaciones, que, como ya hemos expresado anteriormente, el Plan Rector impugnado no contiene y es uno de los motivos por los que procede declararlo nulo de pleno derecho.

Resumen de lo que aquí se indica, es:

1º) El Decreto en el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión no es expropiatorio.

2º) Sí contiene una zonificación, directrices de uso, régimen de usos y normativa de uso, que implican, ciertamente, limitaciones y condiciones para los titulares dominicales o de otros derechos legítimos sobre los predios incluidos en la zona afectada por la declaración de paisaje protegido.



3º) Estas limitaciones comportan el derecho a una congrua reparación, que los afectados están legitimados para pedir a la Administración, y es una de las razones por las que se hace necesario que las normas reguladoras de dichos espacios naturales protegidos deban contener, según establecen los artículos 11 y 18.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, los instrumentos financieros y el régimen económico para atender a las indicadas compensaciones, reparaciones o indemnizaciones, que, como ya hemos expresado anteriormente, el Plan Rector (ahora Plan de protección) no contenía y por eso lo declaró nulo de pleno derecho el Tribunal Supremo.

Pues bien en lo que hace al caso, la memoria económica, señala que existen limitaciones al derecho de propiedad, por la zonificación, y régimen de uso contenido en el Decreto, pues indica en un apartado que es indemnizable la "Promoción de vías de entendimiento y compensación para los propietarios del paisaje" pero no contempla cuantía alguna para ello. De la misma manera se indicaba en el informe del Director General del Medio Natural (folio 121) y por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, esa necesidad (folio 91). No señalar cuantía, ni establecer esa dotación presupuestaria, es tanto en este apartado como no aprobar memoria económica. Entendemos por tanto que en este caso el Decreto recurrido incurre en el mismo vicio que incurría el Plan de uso que ya fue anulado por el Tribunal Supremo.

Y todo ello sin que sea necesario como alega la Administración, negando por tanto que se den limitaciones a la propiedad, que sean los propios recurrentes los que acrediten la limitación y su coste o incidencia económica, pues efectivamente y aunque el Decreto no es el instrumento normativo adecuado para señalar lo que debe de indemnizarse y en qué cuantía, sí debe de analizar la incidencia que la norma limitadora de derechos impone y hacer una estimación de ello. Lo contrario, como ha ocurrido en este caso, es establecer una memoria vacía de contenido y sin trascendencia práctica alguna.

Pues como señalan los propios recurrentes en su demanda es doctrina reiterada del Tribunal Supremo que es preciso señalar las eventuales daños a los que va a hacer frente la norma y fijar una estimación de ellos. Algo que aquí no se ha producido. Por todas la STS de 18 de junio de 2012, reiterando otras dice:

"En cuanto a la memoria económica, es cierto que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Esta Sala ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público (sentencias de 20 de abril y 22 de noviembre de 2006 , 12 de noviembre y 7 de julio de 2004 , entre otras) si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (sentencia de 10 de marzo de 2003), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario o, como en el caso contemplado por la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2005 , cuando no existe memoria económica."

Procede por tanto estimar el recurso y anular el Decreto recurrido.

SEGUNDO: De conformidad a lo dispuesto en el art. 139 de la LRJCA, procede hacer expresa imposición de las costas causadas a la Administración demandada con el límite por todo concepto de 1.500 euros.

III. FALLO.

ESTIMAR EL PRESENTE RECURSO Nº 4/2015, Y EN CONSECUENCIA:

PRIMERO: DECLARAR NO SER CONFORME A DERECHO LA ACTUACIÓN RECURRIDA.

SEGUNDO:HACER EXPRESA IMPOSICIÓN DE LAS COSTAS DEL PRESENTE RECURSO CON EL LÍMITE ALUDIDO.

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, incorpórese al Libro de Sentencias de esta Sección y llévase testimonio a los autos principales.

Una vez firme, COMUNÍQUESE ESTA SENTENCIA en el plazo de DIEZ DÍAS al órgano que realizó la actividad objeto del recurso, para que el citado órgano:

1. Acuse recibo de la comunicación, en idéntico plazo de DIEZ DÍAS desde su recepción, indicando a este Tribunal, el órgano responsable del cumplimiento del fallo de la Sentencia.
2. Lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento del fallo de la Sentencia.



Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, los Ilmos Sres. Magistrados D. Juan Carlos Zapata Híjar, D. Jesús María Arias Juana y D. Juan José Carbonero Redondo de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ