



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD POR RAZONES AMBIENTALES

Autora: Eugenia Martínez Lucia

5º E-3 Analytics

Tutora: Guillermina Yanguas Montero

Madrid

Junio 2023

“En toda sociedad civilizada el derecho de propiedad debe ser cuidadosamente protegido; normalmente, y en la gran mayoría de los casos, los derechos humanos y los derechos de propiedad son fundamentales.”

– Theodore Roosevelt (1858-1919).

RESUMEN

Este trabajo analiza las restricciones al derecho de propiedad por razones ambientales y su evolución. Si bien inicialmente se consideraban como limitaciones, en la actualidad, la protección del medio ambiente no se entiende como una limitación del derecho de propiedad, sino como un complemento que permite conciliar la protección del medio ambiente y la biodiversidad con el desarrollo económico y social.

Se estudia el concepto, la evolución histórica y el lugar que ocupa el derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico español y su tratamiento en la normativa ambiental.

En el Trabajo se expone cómo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el Asunto C-234/20, pone de manifiesto la importancia de tratar la protección ambiental como una herramienta que, lejos de querer obstaculizar el ejercicio del derecho de propiedad por parte de sus titulares, pretende impulsar el desarrollo sostenible y fomentar actividades económicas que respetan el medio ambiente.

Palabras clave: medio ambiente, protección, derecho de propiedad, espacios protegidos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, limitación.

ABSTRACT

This paper analyses the restrictions on the right to property for environmental reasons and their evolution. Although originally regarded as limitations, nowadays environmental protection is not seen as a limitation of property rights, but as a complement to reconcile environmental protection and biodiversity with economic and social growth.

It examines the concept, historical development, and place of property rights in the Spanish legal system and their treatment in environmental legislation.

The paper explains how the Court of Justice of the European Union, in its Case C-234/20, highlighted the importance of treating environmental protection as a tool which, far from impeding the exercise of the right to property by its holders, seeks to promote sustainable development and encourage environmentally friendly economic activities.

Key words: environment, protection, right to property, protected areas, complement, Court of Justice of the European Union, limitation.

TABLA DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN	1
II. ORIGEN Y CONCEPTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA Y SU POSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	5
1. CONCEPTO, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA	5
1.1. Definición conceptual	5
1.2. Evolución histórica del derecho de propiedad	5
1.3. Contenido general y esencial del derecho de propiedad	9
2. LEGISLACIÓN BÁSICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD.....	10
3.2. El artículo 33 de la Constitución Española	10
3.2. El derecho de propiedad en el Código Civil	12
III. LA NORMATIVA AMBIENTAL Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE PROPIEDAD	15
1. APROXIMACIÓN GENERAL.....	15
2. LA FUNCIÓN AMBIENTAL DE LA PROPIEDAD.....	18
3. LOS ESPACIOS PROTEGIDOS Y SUS FUNCIONES LIMITATIVAS.....	19
4. PLANES ADOPTADOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.....	21
IV. LIMITACIONES AL DERECHO DE LA PROPIEDAD A LA LUZ DE LA SENTENCIA DEL 27 DE ENERO DE 2022 DEL TJUE	25
1. INTRODUCCIÓN.....	25
2. DIFERENCIA ENTRE EXPROPIACIÓN Y LIMITACIÓN AL DERECHO DE PROPIEDAD.....	25
3. ASUNTO C-234/20	28
3.1. Antecedentes	33
3.2. Sentencia del TJUE	34
V. CONCLUSIONES	42
VI. BIBLIOGRAFÍA	44

LISTADO DE ABREVIATURAS

Art./Arts.	Artículo/Artículos
Arts.	Artículos
CC	Código Civil de 1889
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución española de 1978
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
<i>Cfr.</i>	<i>Cónfer</i> (compárese con)
<i>Ibid.</i>	<i>Ibídem</i> (en el mismo lugar)
<i>Id.</i>	<i>Ídem</i> (lo mismo)
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
Núm.	Número
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

1. Objeto de estudio

El objeto de estudio de este Trabajo de Fin de Grado es analizar las relaciones que se pueden establecer entre la protección del medio ambiente y el derecho real de propiedad tal y como se configura en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, se pretende estudiar de qué manera el medio ambiente puede llegar a afectar, por un lado, al contenido, no solo general, sino también especial y a la esencia del derecho y, por otro lado, a las facultades que otorga a su titular. Se plantea este objeto de estudio, pues se quiere demostrar que, a raíz del actual contexto en el que vivimos, dicho derecho se interrelaciona cada vez más con principios de índole medio ambiental de los que derivan importantes intereses generales, por ejemplo, la protección y la conservación de la naturaleza.

En este trabajo también se analiza el concepto que ha mantenido el TJUE respecto de la protección del medio ambiente como límite del derecho de propiedad y su actual tendencia a considerar este interés general como un aliciente que ofrece nuevos planteamientos, posibilidades y actuaciones tanto a los Estados miembros como a los titulares del derecho. Dicho análisis se realiza a la luz de una reciente sentencia del TJUE.

En este Trabajo de Fin de Grado se pone especial atención en el estudio de la diferencia, en cuanto a las implicaciones y consecuencias jurídicas, entre las restricciones al uso que ejerce el titular sobre su bien en virtud de su derecho de propiedad y la figura jurídica de la expropiación. Ambas situaciones causadas por razones ambientales.

2. Justificación del tema

La protección del medio ambiente ha generado un intenso debate jurisprudencial y doctrinal. Tanto es así que en el camino de adaptación al cambio de los diferentes sistemas ambientales y sociales se están adoptando numerosos programas, planes y estrategias para regular los posibles enfrentamientos que surgen cuando se interrelaciona la protección del medio ambiente y el derecho de propiedad

El derecho de propiedad es uno de los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico español que está interrelacionado con el medio ambiente. Esta interrelación ha cobrado cada vez más importancia por los desafíos y riesgos que conlleva y a los que se enfrenta no solo el ser humano, sino también la fauna, la flora y los restantes ecosistemas que habitan la Tierra.

Esta situación se ha visto especialmente agravada como consecuencia de la pandemia del COVID-19, pues con más frecuencia estamos experimentando acontecimientos y desastres naturales que imploran una mayor cautela. Las consecuencias que se derivan del mal cuidado del medio ambiente han hecho que las autoridades encargadas de protegerlo hayan llegado a primar su amparo frente al ejercicio del derecho de propiedad relativo al uso que su titular puede ejercer sobre su bien. Este trabajo estudia los conflictos de interés que surgen de la intersección del medio ambiente y el derecho de propiedad privada y las consecuencias de tales conflictos. Como en cualquier conflicto, existen, al menos, dos partes; en este caso, se trata, por un lado, el ejercicio del derecho llevado a cabo por el propietario y, por otro lado, la necesidad de salvaguardar el medio ambiente tratado como un interés general.

Se trata, además, de un objeto de estudio de mucha actualidad dado que el TJUE ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto en su reciente Sentencia del 27 de enero de 2022 acerca del Asunto C-234. En esta sentencia el TJUE establece el primer paso respecto de la tendencia a considerar la protección del medio ambiente como un complemento, en vez de un límite al valorar si la protección del medio ambiente reduce el área de actuación del titular del derecho de propiedad¹.

3. Explicación de la estructura

La estructura seguida para analizar la cuestión descrita consta de cuatro partes. La primera parte analiza el derecho de la propiedad desde un punto de vista teórico. Tras delimitar el concepto, origen y el posterior desarrollo de dicho derecho se da una visión general e introductoria del objeto de estudio. Posteriormente, en la segunda parte, se analiza el lugar que ocupa dicho derecho en el

¹ *La protección del medio ambiente puede justificar una restricción al ejercicio del derecho de propiedad que no dé lugar necesariamente a compensación por ello o que esta no cubra el daño realmente sufrido.* (2022, 23 febrero). Observatorio de Contratación Pública. Recuperado 21 de enero de 2023, de <https://www.obcp.es/noticias/la-proteccion-del-medio-ambiente-puede-justificar-una-restriccion-al-ejercicio-del-derecho>.

ordenamiento jurídico español, haciendo referencia a su valor e importancia en la Constitución Española y en el Código Civil.

En la tercera parte se estudia la protección ambiental y su relevancia a la hora de relacionarse con el derecho de propiedad. Se hace referencia a los espacios protegidos y a las medidas legales que regulan dichos territorios, dado el gran impacto de las limitaciones por razones ambientales que se produce en estos espacios.

El trabajo finaliza con el análisis de un caso muy reciente: el Asunto C-234, enjuiciado por el TJUE en su Sentencia del 27 de enero de 2022 que permite relacionar los aspectos teóricos expuestos con la realidad práctica y que demuestra la actualidad de la cuestión suscitada.

4. Objetivos del trabajo

La finalidad de este Trabajo de Fin de Grado es ordenar de forma exhaustiva la manera en la que el derecho de propiedad y el medio ambiente se relacionan y de qué modo cada uno interfiere en la esfera del otro. También se busca con este trabajo demostrar que la protección del medio ambiente puede llegar a actuar como factor limitativo de las facultades que el derecho de propiedad otorga a su titular. Resulta de especial interés analizar la tendencia reciente de considerar la protección del medio ambiente como un aliciente al derecho de propiedad que ha mostrado la jurisprudencia del TJUE en sus últimos pronunciamientos. Por lo tanto, aunque tradicionalmente se ha proyectado como una limitación que no permite que el propietario ejerza su derecho de manera absoluta y plena, hoy en día no parece que ambos conceptos deban ser mutuamente excluyentes, si no buscar un equilibrio.

En este Trabajo de Fin de Grado se analiza la evolución jurisprudencial acerca de la protección del medio ambiente y la creciente importancia que se le ha dado tanto a la hora de regularla como a la hora de aplicar criterios jurisprudenciales y solventar los diferentes casos que se han ido planteando ante de los Juzgados y Tribunales.

5. Método

Con el fin de estudiar la cuestión descrita, se han consultado una pluralidad de fuentes siguiendo, primero, un enfoque general para pasar, posteriormente, a uno más concreto. Para el primer

capítulo, que trata cuestiones más teóricas relativas al derecho de la propiedad, se ha recurrido fundamentalmente a la doctrina española especializada que ha analizado este derecho en el ordenamiento jurídico español. En los capítulos posteriores, se trasladan los conceptos teóricos expuestos al ámbito práctico para poder entender los razonamientos y conclusiones alcanzadas por la jurisprudencia. Dado que se trata de un tema caracterizado por ser muy dinámico, las referencias jurisprudenciales cobran especial importancia.

Para el estudio de las cuestiones relativas al ámbito de actuación que el ordenamiento jurídico español permite al titular del derecho de propiedad y para el examen de la manera en la que el medio ambiente y su protección como interés general pueden llegar a interferir en el derecho de la propiedad y el uso que su titular lleva a cabo sobre su bien, se ha consultado tanto jurisprudencia como doctrina, esta última en diversos formatos (monografías, manuales, revistas, y artículos de blogs).

En cuanto a las medidas adoptadas y las intervenciones llevadas a cabo por las autoridades competentes a la hora de limitar el derecho de propiedad, se estudian algunos instrumentos de planificación. En concreto, se aborda el estudio de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión adoptados para la protección del medio ambiente.

En el último capítulo se analiza una sentencia del TJUE que pone de manifiesto la tendencia de considerar la protección del medio ambiente como un complemento al derecho de propiedad, superando la tradicional consideración limitativa e intrusiva.

II. ORIGEN Y CONCEPTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA Y SU POSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

1. CONCEPTO, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA

1.1. Definición conceptual

El derecho de propiedad privada es un principio fundamental del derecho y de la política en la mayoría de las sociedades modernas desde la antigüedad. Este derecho otorga a los individuos y empresas el control exclusivo sobre bienes, recursos y activos, ya sean materiales o inmateriales, y les permite poseerlos, controlarlos, utilizarlos y transferirlos libremente de acuerdo a sus propios intereses. Por ello, se considera un elemento clave para el desarrollo económico, la libertad individual y la dignidad de las personas. A lo largo de la historia, la idea de la propiedad privada ha evolucionado en función de las necesidades y valores culturales de cada época y se ha adaptado en respuesta a los cambios políticos, sociales y económicos. Ha sido objeto de debate y controversia a lo largo de las diferentes épocas y culturas.

1.2. Evolución histórica del derecho de propiedad

1. Antigüedad

La propiedad privada era un concepto central en la organización social y económica, pues era vista como un signo de riqueza y estatus social. Se consideraba un derecho natural, que derivaba de la libertad individual y el derecho a la vida, por lo que solo correspondía a los ciudadanos libres. Sin embargo, también existían límites a la propiedad privada, especialmente en el caso de la tierra, que estaba sujeta a regulaciones y restricciones del Estado. De este modo, el medio ambiente ya generaba controversias y planteaba fronteras al ejercicio absoluto del derecho de propiedad privada.

En Grecia, la propiedad de la tierra estaba vinculada al estatus ciudadano: sólo los ciudadanos libres podían poseer tierras frente a los extranjeros y los esclavos. Aristóteles, en su obra

“Política”², argumentaba que la propiedad privada era necesaria para garantizar la autonomía y libertad individual, la estabilidad social, el bien común, el funcionamiento de la sociedad y el desarrollo económico. Asimismo, también advirtió que la propiedad común podía conducir a la corrupción y la tiranía³. Además, el Estado regulaba la distribución de la tierra y fijaba los límites de la propiedad. Así, aunque la propiedad privada ya estaba protegida por la ley, se consideraba que era un derecho limitado.

En Roma, la propiedad privada se convirtió en un derecho más amplio, que se extendió a todas las clases sociales. Los romanos tenían derecho a poseer tierras, casas, esclavos y otros bienes, lo que garantizaba su libertad y la seguridad. Se estableció como derecho fundamental en la ley romana y, protegido por el *ius utendi et abutendi*, salvaguardaba la propiedad de la familia y la propiedad privada frente a las expropiaciones y confiscaciones arbitrarias (Brague, 2007)⁴.

2. Edad Media

Durante la Edad Media, el derecho de propiedad privada estuvo sujeto a la autoridad del rey y la iglesia, y se consideraba un derecho concedido por el Estado y la divinidad.

La propiedad privada se vio afectada y limitada por el feudalismo, un sistema económico y social en el que los señores feudales poseían la mayor parte de las tierras y controlaban su uso, mientras que los campesinos trabajaban en ellas a cambio de protección, una porción de las cosechas y el pago de tributos.

También surgieron los gremios, considerados los precursores del sistema de propiedad privada moderno, ya que establecieron las bases para el control privado de los medios de producción.

Algunos autores defendían el derecho de propiedad privada. Santo Tomás de Aquino, por ejemplo, afirmaba que la propiedad privada es un derecho natural e inalienable del individuo, que se adquiere a través del trabajo y que es necesaria para el bienestar común, ya que fomenta la iniciativa privada y la inversión (Aquino, 1265)⁵.

² Aristóteles. (1999). *Política*. Alianza Editorial.

³ *Id.*

⁴ Brague, R. (2007). *La ley de Dios: Historia filosófica de una alianza*. Encuentro.

⁵ Aquino, T. d. (1265). *Summa Theologica*.

3. Edad Moderna

El derecho de propiedad privada adquirió una mayor importancia como principio fundamental del derecho y la economía, convirtiéndose en un elemento clave en la formación de las sociedades capitalistas modernas. Pprotegidaa por las leyes de propiedad, garantizaba la libertad individual y el libre mercado.

Los filósofos y economistas ilustrados veían la propiedad privada como un derecho natural, que surgía de la mezcla del trabajo humano con los recursos naturales. Locke defendía que la propiedad privada era un derecho fundamental, natural e inalienable, que protegía la libertad individual y la prosperidad económica, y que el Estado debía garantizar su protección y respetar los derechos de los propietarios (Locke, 1689)⁶. Adam Smith consideraba la propiedad privada como un incentivo para la inversión en la producción de bienes y servicios y el desarrollo económico (Smith, 1776)⁷. Finalmente, el filósofo político francés Jean-Jacques Rousseau argumentaba que la propiedad privada es la causa de la desigualdad social y que debería ser eliminada (Rousseau, 1762)⁸.

Durante la Revolución Industrial, la propiedad privada de los medios de producción se convirtió en un factor clave para el crecimiento económico y la creación de riqueza. Los empresarios podían invertir en la producción de bienes y servicios, y obtener beneficios a partir de la venta de estos productos. También permitió la creación de nuevas tecnologías y la innovación, lo que condujo a mejoras en la productividad y en la calidad de vida.

En el siglo XIX, el derecho de propiedad privada adquirió un sentido mucho más económico al convertirse en un elemento central del liberalismo clásico, la economía de mercado y el capitalismo. Sin embargo, también surgieron críticas al derecho de propiedad privada por parte de los socialistas y los anarquistas, que argumentaban que la propiedad privada podía conducir a la concentración del poder económico y la explotación de los trabajadores y los consumidores. Karl Marx argumentaba que la propiedad privada era la causa de la alienación y la opresión, y que debía ser abolida en una sociedad comunista. Su crítica se basaba en que era la causa de la explotación del proletariado y la desigualdad económica (Marx, 1867)⁹.

⁶ Locke, J. (1988) *Two Treatises of Government*. Cambridge University Press.

⁷ Smith, A. (2008). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Oxford University Press.

⁸ Rousseau, J. J. (2012). *Del contrato social*. Alianza Editorial.

⁹ Marx, K. (2014). *El capital*. Fondo de Cultura Económica.

4. Edad Contemporánea

En la primera mitad del siglo XX, algunos críticos argumentan que el derecho de propiedad privada había permitido la concentración de la riqueza y el poder en manos de una élite, y que se necesita un enfoque más colectivo. En consecuencia, el surgimiento de los estados socialistas y la crisis económica de 1930 llevaron a una mayor intervención estatal y a una mayor regulación. Sin embargo, muchos críticos argumentaron que el control estatal condujo a la ineficiencia y la falta de incentivos para la innovación y el crecimiento.

En la segunda mitad, el neoliberalismo y el surgimiento de la economía globalizada llevaron a una nueva defensa del derecho de propiedad privada. Los economistas neoliberales argumentaban que era el fundamento de la libertad individual y la prosperidad económica, y que el Estado debía limitar su intervención y promover la libre competencia (Hayek, 2007)¹⁰. Sin embargo, surgieron críticas al sistema capitalista, especialmente en el ámbito de la distribución desigual de la riqueza y los recursos, la ecología y la justicia social. La filósofa política liberal Rawls pensaba que la propiedad privada debe estar limitada por el principio de justicia distributiva, que garantiza la igualdad de oportunidades para todos (Rawls, 1971)¹¹. Por lo tanto, se establecieron regulaciones y políticas públicas para proteger a los consumidores, garantizar la competencia en el mercado y reducir la desigualdad. Además, la creciente preocupación por los impactos ambientales y la sostenibilidad llevó a considerar los derechos colectivos. Éstos buscan abordar desigualdades, garantizar que todas las comunidades tengan acceso a un entorno saludable y seguro y fomentar la participación de las comunidades en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de los recursos naturales y la conservación del entorno. Por tanto, a través de estos derechos se pretendía hacer frente a los desafíos ambientales desde una perspectiva equitativa, justa y sostenible.

El derecho de propiedad privada se convirtió en un derecho protegido por las leyes y los sistemas judiciales, y se establecieron regulaciones para proteger los derechos de los propietarios y los consumidores y ordenar su ejercicio. El auge llegó con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹² que reconoce el derecho de propiedad privada como un derecho humano fundamental.

¹⁰ Hayek, F. A. (2011). *Camino de Servidumbre*. Alianza Editorial.

¹¹ Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

¹² Asamblea General de la ONU. *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948).

5. Siglo XXI

En las últimas décadas, el derecho de propiedad privada ha sido objeto de nuevos retos y debates, debido a los cambios tecnológicos, la globalización y los desafíos ambientales. La propiedad privada de los medios de producción y la libertad de comercio son fundamentales para el funcionamiento del sistema de mercado. Las críticas al derecho de propiedad privada se centran en la desigualdad económica, la exclusión social y la degradación ambiental. Algunos autores han argumentado que la propiedad privada puede conducir a una creciente concentración del poder económico y a una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza (Piketty, 2013)¹³.

En relación con los recursos naturales, Elinor Ostrom ha argumentado que la propiedad común y la gestión colectiva de los recursos pueden ser más eficientes y justas que la propiedad privada (Ostrom, 1990)¹⁴, por lo que los recursos naturales deben ser propiedad del Estado para garantizar su uso sostenible y equitativo. Por otro lado, otros argumentan que la propiedad privada es necesaria para incentivar la inversión y la innovación en la explotación de los recursos naturales (De Soto, 2000)¹⁵.

1.3. Contenido general y esencial del derecho de propiedad

A menudo se utiliza el término “propiedad privada” de manera ambigua, lo que puede generar confusión en torno a su verdadero significado y alcance. Para aclarar este concepto, es importante diferenciar entre el contenido general y el contenido esencial del derecho a la propiedad privada. El contenido general se refiere a todas las características y elementos que forman parte de este derecho, incluyendo las disposiciones legales que lo protegen, los tipos de bienes que pueden ser objeto de propiedad privada, las formas de adquirir y transferir la propiedad, y las limitaciones que pueden ser impuestas a la propiedad por el Estado o por terceros. Por otro lado, el contenido esencial del derecho a la propiedad privada se refiere a la característica fundamental y esencial de este derecho, que es el derecho de las personas a poseer, usar y disponer libremente de sus bienes y recursos. En otras palabras, el contenido esencial del derecho a la propiedad privada es la

¹³ Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.

¹⁴ Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

¹⁵ De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital*. Bantam Press / Random House.

protección legal de la libertad individual y la autonomía económica de los propietarios de bienes y recursos.

Es importante destacar que el contenido esencial del derecho a la propiedad privada es universal y se considera un derecho humano fundamental en todos los sistemas jurídicos y constituciones del mundo. Este contenido esencial está protegido por el derecho internacional de los derechos humanos y se considera una condición necesaria para la libertad individual, la autonomía económica y el bienestar social y económico en general (Laporta,2011)¹⁶.

Por el contrario, el contenido general del derecho a la propiedad privada puede variar según el sistema jurídico y la legislación aplicable en cada país o región. Por ejemplo, en algunos países, el derecho a la propiedad privada puede estar más limitado o regulado que en otros, lo que significa que las disposiciones legales que protegen este derecho pueden ser diferentes.

En resumen, la diferencia entre el contenido general y el contenido esencial del derecho a la propiedad privada radica en que el contenido general se refiere a todas las características y elementos que constituyen este derecho, mientras que el contenido esencial se refiere a la protección legal de la libertad individual y la autonomía económica de los propietarios de bienes y recursos, que es la característica fundamental y esencial de este derecho.

2. LEGISLACIÓN BASICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD

3.2. El artículo 33 de la Constitución Española

La Constitución española de 1978¹⁷ (CE) reconoce el derecho de propiedad privada en su Título Primero, Capítulo Segundo, Sección Segunda, formando parte así de los llamados “Derechos y deberes de los ciudadanos”, y ocupando concretamente su art. 33. En cuanto a su ubicación, dado que únicamente se consideran fundamentales aquellos derechos que se encuentran en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero, el derecho de propiedad no es considerado un derecho fundamental. Por lo tanto, no es de aplicación la reserva de Ley Orgánica (art. 81.1 de la CE) ni el amparo constitucional (art. 41 de la LOTC).

¹⁶ Betegón, J., Laporta, F. J., Prieto, L., Páramo, J.R. (2004). *Propiedad y Derechos Fundamentales*. Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica.

¹⁷ Constitución española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

El derecho de propiedad se encuentra fuertemente protegido por las leyes y así se reconoce en las resoluciones judiciales. Es un derecho clave y se encuentra estrechamente relacionado con otros derechos y libertades como la libertad de empresa, el derecho al trabajo, la vivienda y la protección de la intimidad y el honor.

El art. 33.1 de la CE establece que “se reconoce el derecho de propiedad privada y a la herencia” y es esencial de todas las personas. Aunque su relevancia sea total y absoluta en la actualidad, la propiedad privada puede ser objeto de expropiación por razones de interés general y mediante el pago de una indemnización justa y previa al acto expropiatorio (López, 2006)¹⁸. Algunos autores han señalado la necesidad de establecer límites a la actuación de la Administración para evitar abusos y garantizar el equilibrio entre los intereses públicos y privados (García, 2015)¹⁹. Se ha destacado la importancia de que la expropiación sea siempre una medida excepcional y proporcionada, por lo que se ha propuesto la inclusión de mecanismos de control judicial para garantizar que se respetan los derechos fundamentales de los propietarios. El TC también se ha pronunciado al respecto en dos relevantes sentencias. En primer lugar, la STC 183/2013, de 23 de octubre de 2013²⁰, establece que “*la expropiación forzosa por razones medio ambientales es una figura que se configura como instrumento de tutela ambiental y como expresión de la función social de la propiedad*” y, en segundo lugar, la STC 115/2009, de 18 de mayo de 2009²¹, señala que “*la expropiación ambiental se configura como una medida excepcional, que sólo podrá ser utilizada en casos de necesidad urgente para proteger el medio ambiente, y siempre que no sea posible obtener el bien o derecho mediante otro medio menos gravoso*”.

El art. 33.2 de la CE establece que “la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”, lo cual quiere decir que el derecho de propiedad privada no es absoluto, sino que se encuentra limitado por la función social (Rey, 1994)²². Por tanto, no puede ser ejercido de forma arbitraria por su titular, sino que está sujeto a las regulaciones y limitaciones establecidas por la ley que persiguen su adecuación a las necesidades y demandas de la sociedad. Así, se reconoce la función social de la propiedad, lo que implica que su ejercicio debe ser compatible con el interés general y con los derechos de los demás (STC 61/1997)²³.

¹⁸ López, F. (2006). *La propiedad privada como derecho fundamental*. Anuario Jurídico y Económico Escurialense, (39), 335-362.

¹⁹ García, A. (2015). *Temas de Derecho Administrativo III: Expropiación forzosa*. Gomylex.

²⁰ STC núm. 183/2013, de 23 de octubre de 2013.

²¹ STC núm. 115/2009, de 18 de mayo de 2009.

²² Rey, F. (1994). *La propiedad privada en la Constitución española*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Mº de la Presidencia.

²³ Tribunal Constitucional. (1997). Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

En relación con la protección de la propiedad privada, la jurisprudencia ha establecido que esta protección debe ser efectiva y debe incluir tanto la protección contra las injerencias ilegítimas de terceros como la protección contra las actuaciones de la Administración (STC 80/1992)²⁴.

Además, según el art. 128 de la CE, el derecho de propiedad privada no puede estar por encima del interés general y, por tanto, puede ser objeto de limitaciones y regulaciones por parte del Estado cuando sea necesario para proteger el interés general (López, 2006)²⁵.

En relación con su protección, la CE establece que la propiedad privada es inviolable y que nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública o interés social y mediante la correspondiente indemnización (art 53.1 de la CE) (Rey, 1994)²⁶. Cualquier persona que vea vulnerado su derecho de propiedad privada puede recurrir a los tribunales para defender sus intereses, conforme a la tutela judicial efectiva consagrada en el art. 24.1 CE (López, 2006)²⁷.

Como fundamento de otros derechos y libertades, la propiedad privada se convierte en un requisito necesario para la libertad de empresa y el derecho al trabajo, ya que garantiza el derecho de cada persona a controlar sus propias condiciones de vida (García de Enterría y Fernández, 2022)²⁸. Asimismo, es un elemento clave para garantizar el acceso a una vivienda adecuada y su protección no debe limitarse al ámbito individual, sino que debe incluir una dimensión social que tenga en cuenta las necesidades de la comunidad (Sánchez, 2008)²⁹.

En conclusión, la CE reconoce el derecho de propiedad privada, pero, lejos de ser un derecho absoluto e ilimitado, está condicionado al cumplimiento de una función social y subordinado al interés general. Además, establece una serie de garantías para protegerlo, como la inviolabilidad de la propiedad privada, la necesidad de una causa justificada de utilidad pública o interés social y la correspondiente indemnización en caso de expropiación.

3.2. El derecho de propiedad en el Código Civil

El derecho de propiedad es uno de los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico español y un concepto fundamental en el ámbito del derecho civil. Así, desempeña un papel central en el CC

²⁴ STC 80/1992, de 20 de mayo de 1992.

²⁵ *Op. cit.*

²⁶ *Op. cit.*

²⁷ *Op. cit.*

²⁸ García de Enterría, E., Fernández, T. (2022). Curso de *Derecho Administrativo*. Editorial Civitas.

²⁹ Sánchez, M.E. (2008). “La protección del derecho a la vivienda en España”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 42 (241), 65-102.

que lo reconoce y protege. Se encuentra regulado en el Libro II del CC español, específicamente en el Título III, que abarca los arts. 348 al 391. De manera general, la propiedad se recoge en los arts. 348 a 352 que recogen las disposiciones legales que definen los derechos y obligaciones asociados a la propiedad, así como las limitaciones y restricciones que pueden existir sobre este derecho.

En primer lugar, es importante entender la naturaleza del derecho de propiedad. El derecho de propiedad es reconocido como un derecho real, que confiere a su titular la facultad de gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva y absoluta, dentro de los límites establecidos por la ley (art. 348 del CC). Esto significa que el propietario tiene el derecho de usar, disfrutar, transformar y disponer de su propiedad, siempre y cuando no viole los derechos de terceros ni las normas legales (Rogel Vide, 2016)³⁰. Este derecho comprende tanto los elementos materiales de la propiedad (como la posesión y el uso) como los aspectos jurídicos y económicos asociados.

El contenido del derecho de propiedad abarca diversos aspectos. En cuanto al uso de la cosa, el propietario tiene el derecho de utilizarla para satisfacer sus necesidades y objetivos personales. Además, puede obtener beneficios económicos a través de la explotación de la propiedad, como el arrendamiento o la venta (Rivera Romero, 2013)³¹. También tiene el derecho de modificar o mejorar la propiedad, siempre y cuando no dañe los derechos de terceros ni las normas de orden público (Montés Penadés, 2001)³².

El CC establece diversas características del derecho de propiedad. Entre ellas se encuentran la exclusividad, que otorga al propietario el derecho a excluir a terceros del uso o disfrute de la cosa; la perpetuidad, que implica que el derecho de propiedad puede perdurar en el tiempo, a menos que se extinga por causas legales; y la elasticidad, que permite al propietario ceder a terceros una amplia gama de facultades mediante derechos reales limitados, volviendo al propietario una vez éstos se extingan.

En cuanto a las limitaciones, aunque el derecho de propiedad es amplio, no es absoluto y existen restricciones establecidas por la ley en beneficio del interés general. El art. 349 del CC establece que “[n]adie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa

³⁰ Rogel Vide, C. (2016). *Derecho de cosas*. Editorial Reus.

³¹ Rivera Romero, Y (2013). “Derecho de propiedad: Un elemento central para el desarrollo económico”. *Revista Estrategia Organizacional* (3), 193-200 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7830555.pdf>)

³² López, A.M., Montés Penadés, V.L., Roca i Trias, E., De Paula Blasco Gascó, F., Clemente Meoro, M., Domínguez Pitas, J., Estruch Estruch, J., López Beltrán de Heredia, C., Prats Albentosa, L., Valpuesta, M.R. (2001). *Derecho Civil. Derechos Reales y Derecho Inmobiliario Registral*. Tirant lo Blanch.

justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización”³³. Se contemplan restricciones y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, como las servidumbres, las limitaciones urbanísticas, las restricciones medioambientales y las expropiaciones por causa de utilidad pública (Pérez Álvarez, 2014)³⁴. Estas limitaciones buscan equilibrar el interés individual con el interés colectivo y la protección de otros derechos y valores. Por ejemplo, tal y como se verá en el ejemplo práctico que se analiza más adelante, existen restricciones para la construcción de plantaciones en zonas protegidas, pues supone el ejercicio de actividades industriales que puedan causar daños ambientales.

Frente a estas posibles limitaciones, el CC establece mecanismos de protección para el derecho de propiedad. El titular del derecho puede recurrir a acciones legales, como la reivindicación de la propiedad, el desahucio, la acción de daños y perjuicios, entre otros, para hacer valer y proteger su derecho ante los tribunales frente a cualquier violación, interferencia, privación o perturbación ilegítima por parte de terceros (López Quetglas, 2006)³⁵. Por tanto, se reconoce al propietario el derecho a la protección jurídica de su propiedad (Pérez Ardá, 1916)³⁶.

La jurisprudencia también ha tenido un papel importante en la configuración del derecho de propiedad en el CC. En particular, la STS 4765/2016, de 27 de octubre de 2016³⁷ estableció que la propiedad es un derecho esencial y una garantía de la libertad individual, y que su protección es una tarea esencial del Estado.

En cuanto a la doctrina, autores como Agustín José Menéndez (2021)³⁸ han destacado la importancia del derecho de propiedad como uno de los derechos más importantes en una sociedad democrática, y han señalado la necesidad de equilibrar la protección del derecho de propiedad con otros derechos, como el derecho a la vivienda o el derecho al medio ambiente.

En conclusión, el CC español reconoce y protege el derecho a la propiedad como un derecho esencial que establece la exclusividad y el carácter absoluto de la propiedad, la libre disposición y la protección jurídica.

³³ Código Civil, artículo 349

³⁴ Pérez Álvarez, M.P (2014). “La función social de la propiedad privada. Su protección jurídica”. *Revista Jurídico de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2 (30), 17-47 (disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/670273/RJUAM_30_2.pdf)

³⁵ *Op. cit.*

³⁶ Pérez Ardá, R. (1916). “Acción reivindicatoria”. *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 64 (128), 297-308.

³⁷ STS núm. 476/2016, de 27 de octubre de 2016.

³⁸ Menéndez, A.J. (2021). “La propiedad en el Estado democrático, social y abierto”. *OpenEdition Journals. Teoría política*, (11), 281-296 (disponible en: <https://journals.openedition.org/tp/2048>).

III. LA NORMATIVA AMBIENTAL Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE PROPIEDAD

1. APROXIMACIÓN GENERAL

El medio ambiente es un bien jurídico protegido de interés general. La normativa ambiental se ha ido consolidando en el ordenamiento jurídico español en función de las necesidades y exigencias como un ámbito esencial de protección del medio ambiente y de garantía del derecho a un entorno saludable y sostenible. Su evolución en España ha sido determinante en la adopción de medidas para la protección de la naturaleza y la gestión sostenible de los recursos naturales.

El art. 45 de la CE establece el derecho de todas las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. El TC ha afirmado que el medio ambiente es un bien jurídico de valor intrínseco y que su protección y evaluación son tareas prioritarias de las Administraciones Públicas³⁹. Además, el derecho al medio ambiente se considera un derecho subjetivo, y su protección se garantiza por los Tribunales.

En España, entre las normas más destacadas en materia de medio ambiente se encuentran la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁴⁰, que tiene como objetivo la conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales. Además, existen numerosas leyes y normas específicas que regulan diferentes aspectos del medio ambiente, como la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular⁴¹, la Ley de Aguas⁴², la Ley de Montes⁴³, la Ley de Costas⁴⁴ y la Ley de Evaluación Ambiental⁴⁵. También existen leyes autonómicas y normas sectoriales que complementan la normativa estatal en la materia.

La normativa medioambiental en el ordenamiento jurídico español ha experimentado una evolución significativa. La jurisprudencia y la doctrina han desempeñado un papel importante en la interpretación y aplicación de la normativa y han contribuido a su mejora y actualización. En

³⁹ STC núm. 114/2001, de 7 de mayo de 2001.

⁴⁰ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁴¹ Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

⁴² Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

⁴³ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁴⁴ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

⁴⁵ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental.

cuanto a la jurisprudencia, cabe destacar la STC 120/2019⁴⁶, de 28 de octubre, que establece la obligación de garantizar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la vida humana, y la STS 464/2015⁴⁷, de 7 de julio, que reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer medidas adicionales de protección ambiental. Además, algunos autores analizan la evolución de la normativa ambiental en España y su relación con el derecho ambiental europeo. Desde su ingreso en la Unión Europea (UE) en 1986, España ha estado obligada a armonizar su legislación a la europea y a cumplir con los estándares y directivas establecidos por la UE, lo que ha impulsado mejoras significativas en la protección del medio ambiente en España (Ruíz-Rico Ruíz, 1995)⁴⁸. Por el contrario, otros autores como se centran en la evaluación crítica de la normativa y en la propuesta de reformas para mejorar su eficacia. Entre los puntos de mejora se encuentran el insuficiente cumplimiento y aplicación de la normativa, la falta de coordinación y cooperación entre administraciones, la escasa participación ciudadana y la falta de incentivos económicos (Gómez Puerto, 2020)⁴⁹

A menudo, el derecho de propiedad y la protección del medio ambiente pueden entrar en conflicto, y es necesario buscar un equilibrio adecuado entre ambos. Por ello, el ordenamiento jurídico español establece límites y obligaciones para el ejercicio del derecho de propiedad.

Además, la propiedad debe ser entendida como una institución social que se encuentra en constante evolución, de modo que el derecho de propiedad puede estar sujeto a exigencias por razones de interés público, como sucede con la protección del medio ambiente (Jaquenod, 1999)⁵⁰.

El TC ha establecido que el derecho de propiedad no es absoluto, que no puede ser ejercido en detrimento del medio ambiente y que la protección del medio ambiente puede justificar restricciones al derecho de propiedad⁵¹. Así, cabe destacar la expropiación que se podrá llevar a cabo cuando existan causas de utilidad pública o interés social, dentro de las cuales cabe considerar razones ambientales como la necesidad urgente de proteger el medio ambiente. También cabe mencionar las restricciones al derecho de propiedad cuando las actividades económicas que se

⁴⁶ STS núm. 120/2019, de 23 de enero de 2019.

⁴⁷ STS núm. 464/2018, de 31 de enero de 2018.

⁴⁸ Ruíz-Rico Ruíz, G. (1995). *La protección ambiental en el ordenamiento jurídico español*. Universidad de Jaén.

⁴⁹ Gómez Puerto, A.B. (2020). "La protección jurídico-constitucional del Medio Ambiente". *Revista de Derecho Público*, 68 (1).

⁵⁰ Jaquenod de Zsögön, S. (1999). "Derecho Ambiental", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2 (0), 41-64.

⁵¹ STC núm. 164/2001, de 11 de junio de 2001. Recursos de inconstitucionalidad 3004/98 y 3182/98 (acumulados).

quieran realizar sobre la propiedad pueden conllevar riesgos para el medio ambiente. Así lo ha venido estableciendo la jurisprudencia del TJUE en los Asuntos *Curmi c. Malta*, de 22 de noviembre de 2011 y *Huoltoasema Matti Eurén Oy y otros c. Finlandia*, de 19 de enero de 2010. Por tanto, cabe limitar el derecho de propiedad por el interés general y por la necesidad de proteger los bienes comunes y los recursos naturales. No obstante, dicha limitación en favor del interés público debe ser proporcionada y razonable y realizarse, en todo caso, en aplicación de una previsión legal. Además, también se debe valorar si procede indemnizar al titular del derecho de propiedad.

La normativa ambiental establece la necesidad de obtener autorizaciones y permisos para el ejercicio de determinadas actividades que puedan tener impacto ambiental, como la instalación de industrias o infraestructuras, la explotación de recursos naturales o la gestión de residuos. Esta regulación busca garantizar el derecho a un medio ambiente sostenible, y se fundamenta en el principio de precaución y en el principio de prevención (Ortega Carcelén, 2018)⁵². Tales actividades pueden considerarse justificación suficiente para restringir el uso que el titular del derecho de propiedad puede llevar a cabo en su propiedad, tal y como se verá en la STJUE acerca del Asunto C-234/20.

La normativa medioambiental también establece obligaciones específicas para los propietarios de terrenos y bienes inmuebles, como la obligación de mantener los terrenos y edificaciones en buen estado de conservación y la obligación de realizar las acciones necesarias para prevenir la erosión del suelo y la degradación del paisaje (Díez Sánchez, 2015)⁵³. Estas obligaciones se fundamentan en la necesidad de garantizar la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, y en la obligación de respetar los derechos de las generaciones futuras.

En definitiva, la normativa ambiental establece límites y obligaciones para el ejercicio del derecho de propiedad y los propietarios deben cumplir con las obligaciones establecidas por la normativa ambiental.

⁵² Ortega Carcelén, M. (2018). *España en positivo*. Editorial Universidad Complutense de Madrid.

⁵³ Díez Sánchez, J.J. (2015). *Las bases del derecho ambiental en la obra del Profesor Ramón Martín Mateo*. En D. Zegarra Valdivia, *El derecho del medio ambiente y los instrumentos de tutela administrativa* (21-37). Thomson Reuters.

2. LA FUNCIÓN AMBIENTAL DE LA PROPIEDAD

La función ambiental de la propiedad se refiere a la idea de que el derecho de propiedad debe ser utilizado de manera responsable y respetuosa con el medio ambiente, de manera que se asegure la protección y conservación del entorno natural. Esta función se encuentra en el marco de una serie de límites y restricciones que el derecho impone al derecho de propiedad en beneficio del interés general. En este sentido, el TC ha señalado en diversas ocasiones que el derecho de propiedad no es absoluto, sino que está limitado por el interés general y el respeto a los derechos fundamentales (por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo⁵⁴).

En relación con la función ambiental de la propiedad, cabe destacar el capítulo de F.J Marques Sampaio (2017) "La función social de la propiedad y protección del medio ambiente"⁵⁵, en la que el autor analiza la relación entre la propiedad y el medio ambiente, y defiende la idea de que la propiedad debe ser considerada como un instrumento al servicio del interés general, y no como un derecho absoluto e ilimitado. En la misma línea, la STS 246/2011, de 6 de abril⁵⁶ destaca que "*la propiedad debe estar al servicio del interés general y de la función social que le es inherente*" y la STS 915/2015, de 16 de diciembre⁵⁷ señala que "*el ejercicio del derecho de propiedad ha de estar condicionado por la obligación de respetar el medio ambiente y su conservación*". Consecuentemente, la función que implica la necesidad de utilizar el derecho de propiedad de manera responsable y respetuosa con el entorno natural (Jaquenod, 1999)⁵⁸.

Los límites a los que está sujeta la propiedad refieren precisamente al ámbito de la protección ambiental, y se fundamentan en la idea de que el medio ambiente es un bien común que debe ser protegido y conservado para las generaciones presentes y futuras. En este sentido, el derecho de propiedad no puede ser utilizado de manera irresponsable o abusiva.

Por otro lado, cabe destacar que la función medio ambiental de la propiedad no se limita únicamente a la necesidad de respetar el medio ambiente, sino que también implica la obligación de utilizar la propiedad como un instrumento al servicio de la protección y conservación del entorno natural. En otras palabras, el derecho de propiedad debe ser utilizado de manera activa y

⁵⁴ STC núm. 61/1997, de 20 de marzo de 1997.

⁵⁵ Marques Sampaio, F.J. (2017). *La función social de la propiedad y protección del medio ambiente*. En F.J. Marques Sampaio, *Evolución de la responsabilidad civil y reparación de daños ambientales* (53-62). J.M. Bosch Editor.

⁵⁶ STS núm. 1451/2016, de 6 de abril de 2016.

⁵⁷ STSJM núm. 915/2015, de 19 de enero de 2015.

⁵⁸ Moro Almaraz, M.J. (1993) "Medio ambiente y función social de la propiedad", *Revista crítica de Derecho inmobiliario*, 617, 943-1020.

proactiva para contribuir a la protección y conservación del medio ambiente, y no limitarse simplemente a no dañarlo. Por lo tanto, la protección del medio ambiente ya no se puede considerar como un mero límite, sino como un complemento al derecho de propiedad.

3. LOS ESPACIOS PROTEGIDOS Y SUS FUNCIONES LIMITATIVAS

Los espacios protegidos son áreas geográficas y naturales que han sido declaradas de especial valor ecológico, paisajístico, cultural o científico, y que por lo tanto están sujetas a un régimen y a una protección especial por parte de la normativa ambiental. En otras palabras, son espacios que se consideran, por su singularidad o por su importancia para la conservación de la biodiversidad, como reservas naturales, parques naturales, zonas protegidas, entre otros. Estos espacios tienen como finalidad principal garantizar la conservación de la fauna, la flora y el medio ambiente, así como proteger y restaurar los hábitats naturales y los paisajes de interés general.

La declaración de un espacio protegido conlleva una serie de restricciones y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, ya que se busca garantizar la conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales. El régimen de protección establece limitaciones a las actividades humanas, especialmente a aquellas que puedan tener un impacto negativo en los valores que motivaron su protección. Estas limitaciones se fundamentan en el principio de precaución y en el principio de prevención, y buscan garantizar el derecho a un medio ambiente saludable y sostenible (Sánchez-Mesa Martínez, 2018)⁵⁹.

El derecho de propiedad privada debe ceder a favor del interés general, que en este caso es la protección del medio ambiente y la biodiversidad. Por tanto, los propietarios de terrenos ubicados en espacios protegidos se encuentran sujetos a ciertas limitaciones en su derecho de propiedad, con el fin de garantizar su conservación y protección. En esta línea, la jurisprudencia ha establecido que los propietarios de terrenos situados en áreas protegidas deben respetar las normas y limitaciones establecidas por la normativa ambiental. En la STS 882/2017, de 21 de febrero⁶⁰, se establece que la declaración de un espacio protegido no implica una expropiación o una privación del derecho de propiedad, sino que establece limitaciones al ejercicio del mismo en aras de la protección del medio ambiente. Entre las limitaciones más comunes se encuentran la explotación

⁵⁹ Sánchez-Mesa Martínez, L. (2018). *Aspectos básicos del Derecho Ambiental*. M.A. Torres López, E. Arana García, J. Conde Antequera, *Derecho ambiental* (41-74). Tecnos.

⁶⁰ STS núm. 882/2017, de 21 de febrero de 2017.

de recursos naturales y la realización de actividades que puedan afectar negativamente al medio ambiente.

Asimismo, los espacios protegidos pueden ser objeto de servidumbres y limitaciones al derecho de propiedad, con el fin de garantizar la protección de los recursos naturales y del medio ambiente. A título de ejemplo, la STS 4276/2013, de 18 de julio,⁶¹ estableció que la Ley de Espacios Naturales de Canarias tenía por objeto la protección del medio ambiente y de la biodiversidad, lo que justificaba la limitación de derechos de propiedad. El TS establece que el objetivo es “*una definición y delimitación de las facultades de dominio, de acuerdo con la función social que ha de cumplir el derecho de propiedad, conforme a la interpretación constitucional del artículo 33 de la C.E*”

Además, la normativa establece la obligación de los propietarios de terrenos situados en áreas protegidas de mantenerlos en buen estado de conservación y de restaurar los daños causados en caso de producirse. Esta obligación se fundamenta en el principio de responsabilidad medioambiental, y busca garantizar la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales (Sánchez Yaringaño, 2010)⁶².

El Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA)⁶³ señala que la figura de los espacios protegidos tiene como finalidad la conservación de la biodiversidad, lo que implica la restricción del derecho de propiedad sobre los terrenos que se encuentran dentro de estas áreas protegidas. Díaz Abad (2001)⁶⁴ se ha ocupado de esta cuestión y ha puesto de manifiesto que las limitaciones buscan garantizar la protección y conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad y están sujetas a una ponderación de intereses en cada caso concreto.

En la actualidad, la protección de los espacios protegidos ya no se limita a restringir el derecho de propiedad, sino que se establecen medidas que lo complementan. Esto se debe a que cada vez se presta más atención a la necesidad de conciliar la protección del medio ambiente y la biodiversidad con el desarrollo económico y social. Se pretende, de esta forma, que las protecciones ambientales

⁶¹ STS núm. 4276/2013, de 18 de julio de 2013.

⁶² Sánchez Yaringaño, G. (2010). El principio de responsabilidad ambiental y su aplicación por la administración pública en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores: una perspectiva crítica. *THEMIS Revista De Derecho*, (58), 277-284. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9133>.

⁶³ *Los derechos humanos y la biodiversidad*. ONU Programa para el medio ambiente (disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35407/KMBioSP.pdf?sequence=8&isAllowed=y>)

⁶⁴ Díaz Abad, R. (2001). “Espacios naturales”. *Derecho y medio ambiente: Revista jurídica para el desarrollo sostenible*, 2(5), 9-44.

constituyan herramientas para el desarrollo sostenible y para el fomento de actividades económicas que respeten y protejan el medio ambiente

La gestión de los espacios protegidos implica la necesidad de equilibrar los intereses y derechos de los propietarios de los terrenos incluidos en ellos, con los objetivos de protección y conservación del medio ambiente. En este sentido, los espacios protegidos se han transformado de una mera limitación al derecho de propiedad a una herramienta para la gestión sostenible del territorio. Así lo han destacado algunos autores, como López Menudo, quien ha señalado que los espacios protegidos se han convertido en un modelo de gestión territorial que promueve la sostenibilidad, la cooperación y la participación⁶⁵.

La jurisprudencia española también ha evolucionado en los últimos años hacia una concepción más integradora y equilibrada. Así, la STJUE Asunto C-238/20, de 27 de enero, destacó que la protección de los espacios naturales no implica la restricción absoluta del derecho de propiedad, sino que debe buscarse un equilibrio entre la protección del medio ambiente y los derechos de los propietarios de los terrenos incluidos en los espacios protegidos⁶⁶. La protección del medio ambiente y la biodiversidad debe llevarse a cabo de forma compatible con el desarrollo económico y social, respetando los derechos de los propietarios y promoviendo la participación ciudadana.

Los espacios protegidos también son una herramienta fundamental para la conservación de la biodiversidad. La diversidad biológica es un valor esencial y su conservación es fundamental para mantener el equilibrio ecológico y garantizar la supervivencia de las especies. Consecuentemente, la figura de los espacios protegidos ha facilitado su conservación, y su gestión debe tener en cuenta la necesidad de proteger los hábitats y especies que se encuentran en ellos.

4. PLANES ADOPTADOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La protección del medio ambiente es un tema cada vez más relevante y se ha convertido en un objetivo prioritario en la agenda política y legislativa. Como afirma García Ureta (2015)⁶⁷, es una necesidad urgente que requiere una respuesta activa y eficaz por parte del Estado y la sociedad en general. Por ello, se han adoptado diversos planes y estrategias a nivel autonómico y estatal para

⁶⁵ López Menudo, F. (1991). "El Derecho a la protección del Medio Ambiente". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10).161-201.

⁶⁶ STJUE Asunto C-238/20, de 27 de enero de 2022.

⁶⁷ García Ureta, A.M. (2015). "Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación". *Revista de administración pública*, (198), 197-330 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5315506.pdf>)

abordar los retos que plantea la actividad humana. A través de su elaboración se han establecido medidas para la prevención y corrección de los efectos negativos sobre los espacios naturales protegidos que son de vital importancia para la conservación de la flora y fauna autóctona y la prevención de su deterioro. Muchos de estos planes se basan en el principio de precaución y en la necesidad de adaptar la economía y la sociedad españolas.

Los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) y los planes rectores de uso y gestión (PRUG) son herramientas fundamentales en el desarrollo sostenible a largo plazo de las zonas protegidas y la definición de las actividades que se llevan a cabo en estos espacios, ya que permiten compatibilizar la conservación del medio ambiente con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales (Sastre Berceiro, Ariño Ortiz, de la Cuétara Martínez, 2004)⁶⁸. Ambos tipos de planes contienen las directrices necesarias para la utilización y aprovechamiento racional de los recursos naturales y establecen medidas de gestión y conservación de los valores ambientales (García Abril, Gómez Jiménez, Martín, Martínez de Anguita d’Huart, Pedroche Carmona, Romero Calcerrada, 2010)⁶⁹. Se han desarrollado con el objetivo de preservar la biodiversidad y mantener el equilibrio ecológico.

Los PORN y PRUG tienen su fundamento legal en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁷⁰ (la “Ley 42/2007”). Esta Ley establece el marco general para la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la diversidad biológica en el territorio español. Estos planes se integran en la planificación territorial y urbanística. Al igual que algunos autores, como Gómez-Limón⁷¹, que destacan la importancia de la planificación en la protección de los espacios protegidos, TS ha señalado en diversas ocasiones que la protección de los espacios naturales protegidos es una obligación legal ineludible de los poderes públicos, en virtud de su deber de protección del medio ambiente (entre otras, la STS 1885/2021, de 6 de mayo⁷²). Asimismo, ha afirmado que la protección de estos espacios no

⁶⁸ Sastre Berceiro, M., Ariño Ortiz, G. de la Cuétara Martínez, J.M. (2004). La protección jurídica de los espacios naturales. Fundación Gas Natural.

⁶⁹ García Abril, A., Gómez Jiménez, I., Martínez de Anguita d’Huart, M.A., Pedroche Carmona, B, Romero Calcerrada, R. (2010). *Ordenación del territorio y medio ambiente: una visión práctica*. Dykinson.

⁷⁰ *Op.cit.*

⁷¹ Gómez-Limón, J. (2008). *Planificar para gestionar los espacios naturales protegidos*. CENEAM.

⁷² STS núm. 1885/2021, de 6 de mayo de 2021.

implica una privación absoluta del derecho de propiedad, sino que se trata de una limitación necesaria y proporcional para garantizar su conservación.

El art. 50 de la Ley 42/2007 dispone que los PORN tienen como objetivo establecer las bases y criterios para el uso sostenible y ordenado de los recursos naturales, así como para la conservación de la biodiversidad. Estos planes establecen las directrices para la ordenación territorial y sectorial en función de las potencialidades y limitaciones de los recursos naturales, y deben contemplar medidas de protección y restauración de los ecosistemas.

El art. 51 de la Ley 42/2007 define los PRUG como el instrumento de ordenación y gestión territorial que tiene por objeto la regulación de los usos y actividades que se desarrollan en los espacios naturales protegidos, teniendo en cuenta a los distintos agentes implicados y los intereses de los diferentes sectores económicos que operan en los espacios protegidos (Agudo González)⁷³.

Por tanto, estos planes se han convertido en un elemento fundamental en la gestión de los espacios naturales protegidos en España, en línea con las directrices y objetivos marcados por la UE. En la actualidad, la elaboración de estos planes ha evolucionado para incorporar nuevos enfoques de gestión, convirtiéndose en un proceso participativo en el que se busca involucrar a todos los actores implicados. Estos planes deben tener en cuenta la protección de los recursos naturales, pero también la satisfacción de las necesidades de la sociedad, así como la viabilidad económica y social (Almenar Muñoz et. al, 2022)⁷⁴. En la aprobación de los últimos planes, se ha destacado la importancia de la participación ciudadana (Sabatini, Sepúlveda y Blanco)⁷⁵ que es esencial para asegurar la eficacia de estas medidas y garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos, ya que permite una mayor implicación y compromiso por parte de la sociedad.

En conclusión, la protección del medio ambiente y del patrimonio natural en España se refleja en la creación de los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión. En la actualidad, con estos planes se busca la integración de los objetivos de protección ambiental y conservación a largo plazo de la biodiversidad en el desarrollo económico y social de

⁷³ Agudo González, J. *Estándares de protección medioambiental e instrumentos económicos*.

⁷⁴ Almenar Muñoz, M et. Al (2022). *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Tirant Humanidades.

⁷⁵ Sabatini, F., Sepúlveda, C., Blanco, H. *Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales*. FUEM (disponible en: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/Participacion_ciudadana_conflictos_ambientales.pdf).

las comunidades locales, garantizando al mismo tiempo una utilización sostenible de los recursos naturales y una limitación proporcional del derecho de propiedad en estos espacios.

IV. LIMITACIONES AL DERECHO DE LA PROPIEDAD A LA LUZ DE LA SENTENCIA DEL 27 DE ENERO DE 2022 DEL TJUE

1. INTRODUCCIÓN

La STJUE C-234/20, de 27 de enero, refleja la creciente tendencia hacia la concepción de la protección del medio ambiente como un complemento al derecho de propiedad privada en vez de considerarlo una limitación al ejercicio de este derecho. El TJUE abre en esta sentencia la puerta a nuevas oportunidades al establecer un precedente de gran relevancia. No solo reitera su doctrina de que el medio ambiente y, por ende, también su protección, son intereses generales que pueden prevalecer sobre otros derechos fundamentales recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), como es el caso del derecho de propiedad recogido en el art. 17 CDFUE, sino que se puede reconocer un enfoque que supera la concepción del medio ambiente como un límite para pasar a considerarlo como un complemento.

En la Sentencia, el TJUE trata la protección del medio ambiente respecto de la situación del titular del derecho de propiedad privada. El asunto enjuiciado versa sobre la denegación de pagos compensatorios al propietario de un inmueble por daños sufridos a causa de la protección del medio ambiente al privarle del uso de su bien inmueble como parte integrante del ejercicio del derecho de propiedad privada. Es decir, se produce una restricción al derecho de propiedad privada que no da lugar a un derecho de compensación.⁷⁶

2. DIFERENCIA ENTRE EXPROPIACIÓN Y LIMITACIÓN AL DERECHO DE PROPIEDAD

La distinción entre la figura de la expropiación y una limitación al ejercicio del derecho de propiedad cobra extraordinaria importancia en el asunto que se va a analizar a continuación, puesto que, únicamente en el primer caso, los titulares del derecho y perjudicados por la expropiación pueden recibir una indemnización que está reconocida en la legislación tanto nacional como internacional (Doménech Pascual, 2011)⁷⁷. Sin embargo, la dificultad reside en que ni la

⁷⁶ STJUE C-2340/20, de 27 de enero de 2022.

⁷⁷ Doménech Pascual, G. (2011) “¿Expropiación o Delimitación de la Propiedad no indemnizable?” *CEFLegal: Revista Práctica de Derecho*, (127-128), 69-110 (disponible en: <https://revistas.cef.udima.es/index.php/ceflegal/article/view/12285/12031>).

legislación, ni la jurisprudencia ni la doctrina han fijado criterios claros para poder identificar y distinguir ambas situaciones.

Los poderes públicos pueden tomar decisiones que interfieran en las esferas jurídicas de algunas personas y en sus facultades respecto de su derecho de propiedad. Tales restricciones pueden llegar a justificarse cuando se realizan en aras del interés general y social. Esto quiere decir que, un grupo mayor de personas se benefician de las restricciones impuestas, mientras que únicamente la minoría se ve perjudicada⁷⁸. Por ello, en casos de expropiación propiamente dicha, se prevé una indemnización para compensar los daños sufridos por esta minoría. Así, como se ha explicado anteriormente, en el art. 33 CE se establece que “*Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización*”. También se reconoce este mismo aspecto en el art. 17.1 de la CDFUE: “*Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida*”. En cuanto a esta última disposición, a continuación, se indica que “[e]l uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general”, lo que ya deja ver una distinción entre la privación y una restricción al uso de la propiedad.

En el Asunto *Lithgow y otros c. Reino Unido*⁷⁹, el TEDH tuvo ocasión de concluir que la indemnización a la persona perjudicada en caso de expropiación era un requisito al que quedaba condicionaba la licitud de la expropiación.

A pesar de que existen muchos criterios para efectuar la distinción entre ambos conceptos, el usado mayoritariamente tanto por la legislación como por la jurisprudencia es el siguiente. Las expropiaciones tienen carácter singular, lo que quiere decir que afectan a un número reducido de personas, mientras que, la delimitación del uso de una propiedad está dirigida a un grupo más amplio de destinatarios, constituyendo una “regulación de índole general”⁸⁰. Así también lo ha interpretado el TC, entre muchas otras, en su STC 108/1986, de 29 de julio⁸¹. No obstante, este

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ STEDH núm. 9006/80, de 8 de julio de 1986 (*Lithgow y otros c. Reino Unido*, 9006/80 y 9262, 9263, 9265, 9266, 9313 y 9405/81, § 120).

⁸⁰ *Op. cit.*

⁸¹ STC 108/1986, de 29 de julio de 1986.

criterio no es del todo preciso, pues existen expropiaciones de carácter general y expropiaciones singulares que no conllevan una indemnización.

La jurisprudencia del TC ha establecido otros requisitos para poder afrontar esta distinción. Uno de los que interesa en este Trabajo es el relativo al contenido esencial del derecho de propiedad, pues es uno de los que utiliza el TJUE en la sentencia que se va a analizar a continuación. En primer lugar, la regla general según la STC 227/1998, de 29 de noviembre⁸² es que la expropiación forzosa es “*una privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos*”. *A sensu contrario*, la configuración o regulación legal del derecho de propiedad que tenga carácter y alcance general se incluiría en la categoría de delimitación no indemnizable⁸³. A pesar de ello, el TC establece las regulaciones generales se considerarán expropiaciones cuando desconozcan el contenido esencial del derecho. En palabras del TC: “*la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aunque predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente*”⁸⁴. Si embargo, autores como Puigpelat han criticado este criterio argumentando que el contenido esencial al que se refiere el art. 52.1 de la CE no puede ser utilizado como un criterio para delimitar dos categorías de conceptos (si afecta al contenido esencial, se trata de una expropiación que conlleva una indemnización), pues se trata de un parámetro de validez de disposiciones legal y, por tanto, es un límite impuesto tanto al legislador como a la Administración⁸⁵.

En ocasiones estos criterios no resultan suficientes, de modo que Los Tribunales han desarrollado un criterio basado en un análisis económico para solucionar este problema que el TJUE también aplica en el asunto que se analiza en el siguiente apartado. Este análisis les otorga un gran margen de apreciación al efectuarse a través de la ponderación de los costes y beneficios del de las persona perjudicada en el caso concreto. En teoría, deberían indemnizarse todas las restricciones al derecho de propiedad al ser impuestas en aras de un interés social y general. No obstante, este derecho

⁸² STC 227/1998, de 29 de noviembre de 1998.

⁸³ *Op. cit.*

⁸⁴ STC 204/2004, de 18 de noviembre de 2004.

⁸⁵ *Cfr. Op. cit.*

también puede ser limitado, sin previsión de indemnización alguna, si es “*útil, necesario y proporcionado para satisfacer un fin legítimo, como [...] el medio ambiente*”⁸⁶. En este sentido no se indemnizan las limitaciones al derecho de propiedad que protegen el medio ambiente cuando implican “*actividades demasiado peligrosas o nocivas*” para éste. Para concretar las situaciones en las que cabe una indemnización, hay que realizar el mencionado análisis económico que sopesa los costes y beneficios de los afectados.

Este criterio ha sido muy utilizado no solo por el TJUE en el Asunto C-234/20, sino también por el TEDH (a título de ejemplo en la STEDH de 23 de noviembre de 2000 (*ex rey de Grecia y otros c. Grecia*, 25701/94⁸⁷). En esta última sentencia, se determina que para no vulnerar al art. 1 del Protocolo adicional número 1 del CEDH, el TEDH las interferencias del Estado deben “*lograr un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los requerimientos de la protección de los derechos fundamentales del individuo*”, además de estar previstas en la ley, de perseguir un interés público y de ser proporcionadas. También establece que “*una restricción del derecho de propiedad [justificada por las exigencias del interés público] debe considerarse una expropiación cuando la falta de una indemnización arrojaría sobre el ciudadano afectado una carga desproporcionada, excesiva, que rompería el justo equilibrio que ha de haber entre todos los intereses legítimos*”. Por lo tanto, no se puede considerar que están al mismo nivel de interferencia una privación completa del derecho de propiedad y una restricción al uso de la propiedad como se va a exponer a continuación.

3. ASUNTO C-234/20

3.1. Antecedents

La empresa letona SIA Sātiņi-S demandó al Lauku atbalsta dienests (Servicio de apoyo al medio rural) hasta llegar al TS de la República de Letonia tras interponer un recurso de casación contra la Sentencia de la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-

⁸⁶ *Op. cit.*

⁸⁷ STEDH núm. 25701/95, de 23 de noviembre de 2000, caso *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 25701/94, § 89, STEDH de 23 de noviembre de 2000.

Administrativo) de 26 de marzo de 2018. SIA Sātiņi-S pretendía que se le otorgara una compensación económica tras la prohibición de instalar plantaciones de arándanos en una parte de sus terrenos turbosos por encontrarse en zonas naturales protegidas.

SIA Sātiņi-S había adquirido unos terrenos de tierra turbosa (de 7,7 hectáreas de dimensión) en 2002. En ese momento, la empresa era coneedora de que dichos bienes inmuebles se situaban en la “Red Natura 2000”. La Red Natura 2000 es una red ecológica europea declarada en 1992 por la Directiva 92/43/CEE⁸⁸ que tiene como objetivo la protección y conservación de diversos espacios naturales ubicados dentro de la Unión Europea, así como la supervivencia de las especies y hábitats en peligro de extinción⁸⁹. Está compuesta por Zonas Especiales de Conservación (ZEC) que pasan a formar parte de la Red Natura 2000 por su relevancia en cuanto a la biodiversidad tanto de los hábitats naturales como de la fauna y flora, conforme a la Directiva Hábitat y de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)⁹⁰ (ARIAS APARICIO, 2019)⁹¹.

Como consecuencia de la ubicación de los terrenos adquiridos dentro de la Red Natura 2000, el punto 16.12 del Decreto n.º 264 del Consejo de Ministros, de 16 de marzo de 2010, sobre disposiciones generales relativas a la protección y a la utilización de las zonas especiales de conservación (Decreto n.º 264)⁹² de Letonia impuso la prohibición de poder plantar arándanos en las tierras turbosas que se encontraran dentro de las zonas protegidas de la Red Natura 2000. Ante tal restricción, la empresa demandante decidió solicitar el 2 de febrero de 2017 ante el Servicio de apoyo al medio rural de Letonia que se le compensase por limitar la potencial actividad económica que podría llevar a cabo mediante la plantación en caso de que no se hubiera prohibido. Dicha solicitud fue denegada bajo el argumento de que no estaba prevista una compensación económica por la prohibición de instalar plantaciones de arándanos en turberas en la normativa europea ni en la letona.

⁸⁸ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

⁸⁹ ¿Qué es Natura 2000? (s.f.). Disponible en: <https://rednatura.jcyl.es/natura2000/paginas/Que%20es%20Natura%202000.html>.

⁹⁰ Ministerio para la Transposición Ecológica y el Reto Demográfico. *Red Natura 2000*. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/>.

⁹¹ Arias Aparicio, F. (2019), “La tutela de los espacios naturales protegidos: ordenación urbanística vs. Red Natura 2000. (el caso de la isla del embalse de Valdecañas)”. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, (35), 22-52 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7342051.pdf>).

⁹² Reglamento del Gabinete de Ministros núm. 264, de 16 de marzo de 2010, Normas generales para la protección y uso de los espacios naturales especialmente protegidos.

Ante esta denegación, SIA Sātiņi-S interpuso recurso de apelación, que fue desestimado por el Tribunal letón cuyos argumentos fueron los siguientes. En primer lugar, se indicó que se debía acudir a la normativa letona encargada de regular las compensaciones que se pueden otorgar en estas situaciones. Dicha normativa era, concretamente, la “Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās”, es decir, la Ley relativa a la compensación por las limitaciones impuestas a las actividades económicas en zonas protegidas. El art. 2 apartado 2 de esta norma establecía que, en efecto, se prevé un abono de un “*pago de apoyo anual por restricciones a la actividad económica en espacios naturales protegidos de importancia europea (Natura 2000)*”⁹³ por las limitaciones impuestas a las actividades económicas y con cargo a los fondos de la UE.

En segundo lugar, se afirma que tales ayudas debían de otorgarse conforme a “*los procedimientos especificados en los actos reguladores sobre la asignación de zonas rurales [en] apoyo al desarrollo*”⁹⁴ de conformidad en el mencionado art. 2. En Letonia, el acto regulador es el Ministru kabineta 2015. gada 7. aprīļa noteikumi Nr.171 “*Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainavas uzlabošanai 2014.-2020. gada plānošanas periodā*” (Reglamento del Gabinete de Ministros n.º 171, de 7 de abril de 2015, sobre las normas de asignación, administración y seguimiento de las ayudas estatales y de la Unión Europea para la mejora del medio ambiente, el clima y el paisaje rural durante el periodo de planificación 2014-2020) (Decreto n.º 171)⁹⁵. En este Reglamento se recoge el apartado 56 acerca de “*los pagos compensatorios por zonas forestales de la red Natura 2000*” que especifica que los terrenos que se pueden beneficiar de la ayuda son los terrenos forestales, indicando de manera expresa que las turberas quedan excluidas.

En tercer lugar, también se hace alusión al Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento

⁹³ Ley 2013/74.1, de 4 de abril de 2013, sobre compensación por restricciones de actividad económica en áreas protegidas.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Reglamento del Consejo de Ministros núm. 178, de 18 de marzo de 2021, Reformas al Reglamento del Consejo de Ministros del 7 de abril de 2015 No. 171 “*Normas sobre la asignación, administración y seguimiento de las ayudas estatales y de la Unión Europea para la mejora del medio ambiente, el clima y el paisaje rural en el periodo de planificación 2014-2020*”.

(CE) n.º 1698/2005 del Consejo (Reglamento n.º 1305/2013) ⁹⁶. En concreto, el art. 6 de dicho Reglamento establece que la intervención del Feader se llevará a cabo a través de programas de desarrollo rural y el art. 10 que las propuestas de programas tendrán que ser presentadas por los Estados miembros ante la Comisión Europea para su aprobación y deberán contener la información recogida en el art. 8. En cumplimiento de tal premisa, Letonia elaboró su programa de desarrollo rural para los años 2014-2020 mediante el Reglamento del Gabinete de Ministros n.º 171 que fue aprobado por la Comisión. Las ayudas estatales se conceden a los propietarios de terrenos en las zonas de la Red Natura 2000 o en microrreservas situadas en superficies forestales si en ellas se imponen limitaciones a las actividades de explotación forestal con la excepción de los terrenos turbosos. Por lo tanto, las tuberías que se encuentran en la Red Natura 2000 quedan excluidas bajo este Reglamento nacional de Letonia de una potencial ayuda económica.

Por último, la Administración letona también desestimó la pretensión de la empresa recurrente en apelación por el hecho de que en el momento de que SIA Sātiņi-S adquirió los terrenos ya existía la normativa que prohibía instalar plantaciones de arándanos en el terreno y la empresa era conocedora de que los bienes inmuebles que iban a pasar a ser de su propiedad se encontraban en una zona natural protegida sujeta a tal limitación.

Ante la desestimación, SIA Sātiņi-S interpuso recurso de casación ante el TS de Letonia por considerar que el Reglamento n.º 1305/2013 no incluye ninguna excepción por la que los terrenos turbosos no puedan optar a los pagos para las zonas incluidas en la Red Natura 2000 en su art. 30, apartado 6 letra a). El TS pasa a analizar si la empresa recurrente puede o no optar a dichos pagos por las limitaciones impuestas a la actividad económica, concretamente, la instalación de plantaciones de arándanos, en la zona en la que se encuentran los terrenos que tiene en propiedad. Ante las dudas que le genera este asunto, decide plantear las siguientes cuestiones prejudiciales ante el TJUE:

“1) ¿Debe interpretarse el artículo 30, apartado 6, letra a), del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que

⁹⁶ Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo.

se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, en el sentido de que las tierras turbosas están totalmente excluidas de los pagos al amparo de Natura 2000?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿están comprendidas las tierras turbosas en las zonas agrícolas o forestales?

3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 30 del Reglamento n.º 1305/2013 en el sentido de que un Estado miembro puede excluir totalmente las tierras turbosas de los pagos al amparo de Natura 2000 y de que tales disposiciones nacionales son compatibles con el objetivo compensatorio de dichos pagos establecido en el Reglamento n.º 1305/2013?

4) ¿Debe interpretarse el artículo 30 del Reglamento n.º 1305/2013 en el sentido de que un Estado miembro puede limitar los pagos de la ayuda por las zonas de la red Natura 2000 estableciendo la ayuda únicamente respecto a la limitación de un tipo específico de actividad económica, como, por ejemplo, en las zonas forestales, solo para las actividades de explotación forestal?

5) ¿Debe interpretarse el artículo 30, apartado 1, del Reglamento n.º 1305/2013, en relación con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que una persona tiene derecho, invocando sus planes para una nueva actividad económica, a un pago al amparo de Natura 2000 si, cuando adquirió la propiedad, ya tenía conocimiento de las limitaciones a las que esta se hallaba sometida?”⁹⁷

Aquellos aspectos del Asunto C-234/20 que le resultan ambiguos al TS letón y que, por tanto, necesitan aclaración por parte del TJUE nacen de la consideración que merecen las tierras turbosas y el lugar que ocupan dentro de la regulación tanto nacional como europea. Se cuestiona si el dueño de los terrenos puede legítimamente optar a una ayuda estatal que le faculta su derecho de propiedad como compensación a la limitación a una actividad económica impuesta para la conservación y protección de zonas protegidas por razones ambientales. La intención del art. 30 apartado 1 del Reglamento n.º 1305/2013 es compensatoria en el sentido de que pretende “ayudar

⁹⁷ Petición de decisión prejudicial Asunto C-234/20, de 4 de junio de 2020.

*a hacer frente a limitaciones específicas y a compensar los costes adicionales y las pérdidas de ingresos*⁹⁸. En este sentido, a pesar de que los Estados miembros, al elaborar su propios programas de desarrollo rural en los que determinan y concretan la forma en la que deben de aplicarse las indicaciones que contiene el mencionado Reglamento, tienen cierto margen de apreciación que les permite imponer restricciones para alcanzar los objetivos fijados, en ningún caso pueden estar éstas privadas de la intención compensatoria que debe estar presente en la esencia de todas las medidas. Así, lo estableció el TJUE en su Sentencia de 30 de marzo de 2017, *Lingurár*, C-315/16⁹⁹.

Asimismo, el derecho de propiedad recogido en el art. 17 de CDFUE permite a su titular “*disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos*”¹⁰⁰. En el caso de que alguien sea privado de su propiedad, además de que esta situación solo puede ocurrir por causa de utilidad pública y conforme a lo establecido en la ley, deberá recibir una justa indemnización. No obstante, aunque se mencionará y analizará en detalle más adelante, el mismo artículo prevé la posibilidad de poder regular por ley el uso de los bienes en propiedad siempre que sea necesario para el interés general.

Lo que genera más dudas respecto a la legitimidad de la denegación a los pagos es la determinación de los terrenos turbosos como zonas agrícolas y forestales de la Red Natura 2000 designadas de conformidad con las Directivas 92/43/CEE¹⁰¹ y 2009/147/CEE¹⁰², pues, acorde con el art. 30 apartado 6, letra a) del Reglamento n.º 1205/2013, solo estas zonas pueden optar a los pagos compensatorios. A este respecto, por un lado, el Decreto n.º 264 prohíbe la instalación de plantaciones de arándanos en los terrenos turbosos (lo cual es un límite al derecho de propiedad al restringir su libre utilización) y, por el otro lado, el Decreto n.º 171, que concreta en el marco nacional las medidas del Reglamento europeo, indica que solamente las zonas forestales se podrán beneficiar de la ayuda económica, excluyendo expresamente las turberas. Asimismo, el Decreto n.º 171 también especifica que únicamente las actividades de explotación forestal podrán optar a los pagos compensatorios.

⁹⁸ *Op. cit*

⁹⁹ STJUE Asunto C-315/16, de 30 de marzo de 2017.

¹⁰⁰ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea C-264/1, de 18 de diciembre de 2000.

¹⁰¹ *Op. cit.*

¹⁰² Directiva 2009/147/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Por lo tanto, ante tales limitaciones y exclusiones, el TS de Letonia se pregunta qué alcance tiene el margen de apreciación de los Estados miembros derivado del Reglamento n.º 1305/2013 al no establecer éste de forma manifiestamente clara las restricciones a las que se deben atender. No se pone de manifiesto si los Estados pueden excluir totalmente las turberas de los pagos compensatorios ni si pueden limitar la concesión de tales pagos a una determinada zona por la limitación a un tipo específico de actividad económica.

El último aspecto que le suscita dudas al TS letón es el previo conocimiento del titular del derecho de propiedad, esto es, la empresa SIA Sātiņi-S. de que la ubicación de los espacios que quería adquirir estaba protegida y que ya existía la limitación a su uso (instalación de plantaciones de arándanos). Por lo tanto, no resulta del todo evidente si se debe considerar sin contenido la parte del art. 17 CDFUE que incluye el derecho a usar los bienes en propiedad al tener conocimiento de la limitación y, por tanto, oportunidad de planificar el uso que se le pretende dar al terreno adquirido con antelación. O, si, por el contrario, la empresa precisamente por tal limitación tiene derecho a reclamar una compensación por la pérdida de ingresos que podría obtener si instalase plantaciones de arándanos en las turberas adquiridas.

3.2. Sentencia del TJUE

Antes de resolver el caso, el TS letón le plantea las cuestiones prejudiciales al TJUE para que éste le indique cómo hay que interpretar el Derecho de la Unión, particularmente, el art. 30 apartados 1 y 6, letra a), del Reglamento 1305/2013 y el art. 17 CDFUE relativo al derecho de propiedad. El TJUE resuelve las cuestiones tanto primera y segunda como tercera y cuarta conjuntamente y, posteriormente, la quinta.

Con relación a la primera y segunda, éstas se refieren a si los terrenos turbosos están excluidos de los pagos establecidos por el Reglamento n.º 1305/2013 y, en caso de que no sea así, si se pueden incluir bajo los términos “zonas agrícolas” o “forestales” a efectos de la concesión de las ayudas estatales al tipo de terrenos adquiridos por la empresa SIA Sātiņi-S. Este último aspecto es así, pues conforme al art. 30 del Reglamento n.º 1305/2013 pueden optar a los pagos compensatorios por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos sufridas por los propietarios de “*superficie agrícola o (..) forestal*”¹⁰³ de la Red Natura 2000 como consecuencia de los inconvenientes que

¹⁰³ *Op. cit.*

resultan de la aplicación de las Directiva 2009/147/CEE y Directiva 2000/60/CEE¹⁰⁴. Como resultado de esta disposición, el TJUE establece que, según la normativa europea, los terrenos que quieran beneficiarse de los pagos compensatorios deberán estar comprendidos bajo los términos “superficie agrícola” o “bosque”.

Resulta relevante mencionar que a lo largo del Reglamento n.º 1305/2013 no se hace referencia explícita a los conceptos que atañen al caso en cuestión, esto es, turberas y tierras turbosas, ni se menciona qué debe entenderse por tales conceptos. Por lo tanto, el TJUE, siguiendo el criterio del Abogado General, define estos terrenos como “*una zona húmeda que se caracteriza por la presencia de «turba», un suelo con un gran contenido de material orgánico de origen vegetal y con depósitos de carbono orgánico*”.¹⁰⁵

A continuación, el TJUE procede a examinar si esta definición puede ser incluida bajo los términos de bosque o superficie agrícola con el objetivo de establecer si se puede solicitar la ayuda estatal compensatoria fijada para esos terrenos. En cuanto al primer concepto, el art. 2, apartado 1, letra r), del Reglamento n.º 1305/2013 lo define como “*zona de tierra de una extensión superior a 0,5 hectáreas, con árboles de más de 5 metros de altura y una cubierta de copas de más de un 10 %, o árboles que puedan alcanzar tales valores in situ, sin incluir la tierra que se destine predominantemente a uso agrícola o urbano*”. Además, especifica que, según la normativa europea, los Estados miembros tienen la posibilidad de aplicar una definición distinta a la mencionada que se ajuste más a sus respectivos Derechos nacionales. Para tener en cuenta otra definición, lo que deben hacer los Estados miembros es establecerla en sus programas de desarrollo rural que deben ser presentados y aprobados ante la Comisión Europea. En tal caso, corresponde al TS de Letonia verificar si existe diferente definición y si los terrenos turbosos pueden comprenderse en ella.

En segundo lugar, las “superficies agrícolas” quedan puntualizadas en la letra f) como “*cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes, pastizales permanentes o cultivos permanentes, según se define en el artículo 4 del Reglamento [n.º 1307/2013]*”. Conforme también a las definiciones de los conceptos de “pastos permanentes y pastizales permanentes”, recogidas

¹⁰⁴ Directiva 2000/60/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

¹⁰⁵ Conclusiones del Abogado General Sr. Athanasios Rantos Asunto C-234/20, de 9 de septiembre de 2021.

en la letra h), el TJUE indica que las turberas o terrenos turbosos pueden incluirse bajo estas definiciones.

La conclusión a la que llega el TJUE, conforme a lo establecido en las Conclusiones del Abogado General es que no cabe excluir las turberas de lo que se entiende bajo los conceptos de “*bosque*” ni de “*superficie agrícola*”. Por lo tanto, si cabe incluirlas bajo estas nociones, también se pueden considerar “zonas agrícolas y forestales” a los efectos del art. 30, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1305/2013. Como resultado, en un primer momento, no cabe excluir las turberas de la posibilidad de optar a los pagos compensatorios cuando están situadas en zonas protegidas por la Red Natura 2000 y se puedan comprender bajo los términos “bosque” y “superficie agrícola”. No obstante, se trata de una “*apreciación fáctica que compete a los órganos jurisdiccionales nacionales*”¹⁰⁶ conforme a sus respectivas configuraciones de ambos conceptos.

Posteriormente, en relación con la tercera y cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el art. 30 del Reglamento n.º 1305/2013 permite que los Estados miembros excluyan las turberas de los pagos compensatorios o limiten las concesiones de los mismos únicamente a las situaciones en las que el propietario de los bienes inmuebles no pueda llevar a cabo un tipo específico de actividad económica porque sus terrenos han sido declarados parte de la Red Natura 2000. Cabe aclarar que solamente se pueden beneficiar de los pagos compensatorios las tierras turbosas que cumplan los siguientes dos requisitos. Por un lado, que se encuentren ubicadas en las zonas Natura 2000 y, por otro lado, que estén comprendidas en las definiciones de “superficie agrícola” o de “bosque” recogidas en el art. 2 del mismo Reglamento, letra f) y r) respectivamente. No se puede olvidar que el Reglamento da permiso a los Estados miembros a establecer su propia definición del concepto de “bosque”, pudiendo llegar a excluir de ella los terrenos turbosos y, por tanto, no permitiendo que éstos puedan solicitar la compensación, aunque, en principio, sí tengan cabida bajo las definiciones dispuestas en el art. 2.

Letonia establece lo que se debe entender bajo los conceptos de “tierra agrícolas”, “bosques” y “turberas”, concretamente, en el Ministru kabineta noteikumi Nr. 562 “Noteikumi par zemes lietošanas veidu klasifikācijas kārtību un to noteikšanas kritērijiem” (Decreto n.º 562 del Consejo de Ministros, de 21 de agosto de 2007, sobre las modalidades de clasificación de los tipos de uso

¹⁰⁶ *Op. cit.*

del suelo y los criterios para su determinación) (Decreto n.º 562)¹⁰⁷. Por lo tanto, no le corresponde al TJUE, sino al órgano jurisdiccional remitente, analizar si está prevista una definición del concepto de “bosque” tal y como lo posibilita el art. 2 del Reglamento n.º 1305/2013. El TJUE también pone de manifiesto que en ningún momento los Estados miembros están obligados a ofrecer compensaciones a la luz del art. 30 del Reglamento n.º 1305/2013, ya que se trata de una mera posibilidad incluir dichos pagos como una de las medidas de desarrollo rural incluidas en sus programas para alcanzar tanto los objetivos, las propiedades y la estrategia del mismo Estado miembro en cuestión y de la UE en materia de desarrollo rural¹⁰⁸.

El apartado 6 del mismo art. 30 ofrece a los Estados miembros tres opciones de submedidas de superficies de las que pueden elegir para optar a los pagos compensatorios: las zonas agrícolas de la Red Natura 2000, zonas forestales de la Red Natura 2000 y las zonas agrícolas incluidas en planes hidrológicos de cuenca (desarrolladas en el anexo I, parte 5, medida 12). Además, a lo que sí que están obligados los Estados es a “*identificar las restricciones o desventajas sobre cuya base pueden concederte los pagos*” (anexo I, parte 1, sección 8, apartado 2, letra e), punto 11) y, por ende, podrán también fijar el importe de dichos pagos. En conclusión, los Estados miembros no solo pueden elegir las medidas a aplicar, sino que también determinan las restricciones o desventajas que deben crearse para poder optar a los pagos. En dicha elección, deben de tener siempre en cuenta el objetivo compensatorio de los pagos y, como ha reiterado en numerosas ocasiones el TJUE en su jurisprudencia, siempre se deben respetar los principios de no discriminación y proporcionalidad, considerados principios generales del Derecho de la UE¹⁰⁹.

Conforme a lo expuesto, Letonia decidió limitar la concesión de las ayudas estatales a una de las tres potenciales submedidas: a las zonas forestales situadas dentro de la red de Natura 2000 en su programa de desarrollo rural 2014-2020, recogido en el Decreto n.º 171. Expresamente, el punto 56 excluye las turberas de la posible concesión de pagos. El TJUE considera que esta actuación por parte de Letonia, es decir, limitar la concesión de los pagos a las zonas forestales, describir las restricciones o desventajas que deben crearse para poder optar a los pagos y determinar el importe de los mismos es conforme al Derecho de la UE, en concreto, al Reglamento n.º 1305/2013.

¹⁰⁷ Reglamento del Gabinete de Ministros núm. 562, de 21 de agosto de 2007, Reglamento sobre el procedimiento para la clasificación de los tipos de uso de suelo y los criterios para su determinación.

¹⁰⁸ Considerando 9 del Reglamento n.º 1305/2013.

¹⁰⁹ *Op.cit.*

Para concluir, la quinta cuestión prejudicial plantea la duda de si se debe aprobar la concesión de una ayuda estatal por la restricción que supone prohibir realizar una actividad económica en una turbera si el propietario de la misma conocía dicha limitación cuando adquirió el terreno en propiedad.

En primer lugar, al contrario que la Comisión, el TJUE establece que tiene competencia para conocer de esta cuestión prejudicial, pues los Estados miembros aplican el Derecho de la UE, conforme al art. 51, apartado 1, de la CDFUE, al establecer las medidas en sus programas de desarrollo rural en ejecución del Reglamento n.º 1305/2013 con el objetivo de mantener, conservar e impedir el deterioro de los hábitats naturales y de la fauna y flora. Asimismo, como estas medidas pueden llegar a interferir en la esfera de ejercicio de otros derechos, como es en este caso el derecho de propiedad (art. 17 de la CDFUE), los Estados miembros pueden a su vez prever pagos compensatorios derivados de lo dispuesto en el Reglamento mencionado, lo cual también se considera aplicación del Derecho de la UE. Es más, al establecer estos aspectos, deben respetarse los principios generales del Derecho de la UE.

Analizando el fondo del asunto, el TJUE indica, a tenor de la configuración establecida en la CDFUE, que el derecho de propiedad únicamente reconoce un derecho a indemnización en situaciones de privación absoluta del mismo. Esto es, solamente está prevista la posibilidad de indemnizar al propietario de un bien cuando éste es privado del mismo. Deja terminantemente claro que en el Asunto C-234/20 no se produce este tipo de situación, pues no hay una privación, si no una restricción del uso del derecho de propiedad.

Para diferenciar ambas situaciones, el TJUE hace alusión a su Sentencia de 9 de junio de 2016, *Pesce y otros (C-78/16 y C-79/16)*¹¹⁰. En estos asuntos acumulados, el Servicio de Agricultura de la Región de Apulia (Italia) obligó a los demandantes en el litigio principal a arrancar, por un lado, los olivos, que se encontraban en las parcelas agrarias que estaban bajo su propiedad, considerados por el Servicio italiano como infectados por la bacteria *Xylella* y, por el otro lado, las plantas situadas en un radio de 100 metros alrededor de las plantas infectadas. La base jurídica radica en el Decreto del Ministerio de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales n.º 2180, por el que se establecen nuevas medidas de urgencia para la prevención, el control y la erradicación de *Xylella*

¹¹⁰ STJUE Asuntos C-78/16 y C-79/16 (acumulados), de 9 de junio de 2016.

fastidiosa, de 19 de junio de 2015¹¹¹ en aplicación de la Decisión de Ejecución 2015/789¹¹² cuyo fundamento se encuentra en el art. 16 de la Directiva 2000/29/CE¹¹³, en su versión modificada por la Directiva 2002/89/CE del Consejo¹¹⁴.

Los demandantes interpusieron recurso de anulación ante el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio tanto de la mencionada resolución como de los actos adoptados en consecuencia. El Tribunal Regional planteó seis cuestiones prejudiciales ante las dudas que le suscitaba la Decisión de Ejecución 2015/789 y, en especial, la erradicación de las plantas situadas en un radio de 100 metros de las plantas infectadas con independencia de su estado sanitario. Se pregunta si la Decisión de Ejecución 2015/789 es contraria a Derecho por no respetar los principios de proporcionalidad, lógica, observancia de las normas de procedimiento, racionalidad y cautela, además de carecer de motivación conforme al art. 296 TFUE¹¹⁵. El TJUE debe decidir si el art. 6 de la Decisión de Ejecución en cuestión es contraria a los principios citados por obligar a los Estados miembros a erradicar inmediatamente las plantas hospedadoras (entendiendo por “plantas hospedadoras” aquellas *especies vegetales sensibles a las cepas europeas del organismo especificado*¹¹⁶) en una radio de 100 metros sin tener en cuenta su condición sanitaria como tratamiento fitosanitario adecuado para mantener bajo control y eliminar el organismo.

En lo que respecta a la cuestión a analizar en este capítulo, en la última de las preguntas, el Tribunal Regional pregunta si es contrario a los principios de adecuación y proporcionalidad la aplicación de la Decisión de Ejecución, concretamente, el poder adoptar una medida como la eliminación tanto de las plantas hospedadoras del organismo como de las plantas que podrían estar infectadas sin establecer una indemnización para los propietarios que no se consideren culpables de la propagación del organismo.

¹¹¹ Decreto, de 13 de febrero de 2018, Medidas de emergencia para la prevención, control y erradicación de *Xylella fastidiosa* (Well et al.) en el territorio de la República Italiana (18°02396).

¹¹² Decisión de Ejecución (UE) 2015/789 de la Comisión, de 18 de mayo de 2015, sobre medidas para evitar la introducción propagación dentro de la Unión de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.).

¹¹³ Directiva 2000/29/CE del Consejo, de 8 de mayo de 2000, relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad.

¹¹⁴ Directiva 2002/89/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, por la que se modifica la Directiva 2000/29/CE relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad.

¹¹⁵ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, C-326/47, de 26 de octubre de 2012.

¹¹⁶ *Op. cit.*

El TJUE considera que, al tratarse de una verdadera expropiación agrícola, al redactar y aprobar la Decisión de Ejecución 2015/789, la Comisión tendría que haber previsto expresamente una indemnización a favor de los propietarios de los campos en los que se sitúan las plantas no infectadas. Añade también que el valor de la indemnización debería ser “*proporcional al valor efectivo de los vegetales no infectados cuya eliminación [ordena]*”¹¹⁷. Ya ha puesto de manifiesto en otros Asuntos (a título de ejemplo, C-20/00 y C-64/00¹¹⁸) que le corresponde al legislador de la UE, dentro de un margen de apreciación amplio en materia de política agrícola, decidir si se establece una indemnización parcial o total a los propietarios de las explotaciones. Pero, se trata de una mera posibilidad, es decir, no cabe establecer que el derecho a una indemnización sea una obligación derivada de un principio general aplicable en todos los casos.

El TJUE decreta que, aunque no se haya incluido ni en la Decisión de Ejecución ni en la Directiva 2000/29 un derecho de indemnización, no se puede deducir ni interpretar que dicho derecho está excluido. Por lo tanto, contestando a la cuestión prejudicial, el TJUE establece que la Decisión de Ejecución no es inválida por este motivo alegado.

Volviendo al Asunto C-234/20 que nos atañe en este Trabajo de Fin de Grado, es preciso indicar la diferencia entre éste y el caso explicado. Mientras el último trata de una expropiación de la propiedad, el primero no es más que una restricción al uso de la propiedad que, conforme al art. 17 CDFUE puede ser “*regulado por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general*”. Esto es, no se trata de un derecho absoluto, pues su ejercicio puede restringirse de manera justificada por decisión de la UE si existen objetivos de interés general que así lo requieran y si las restricciones no suponen una intervención desmesurada e intolerable y que respeten el contenido esencial del derecho y el principio general de proporcionalidad, de acuerdo con el art. 52, apartado 1, de la CDFUE y conforme a lo explicado en el apartado anterior.

La protección del medio ambiente se considera como uno de los objetivos de interés general reconocido y perseguidos por la UE (C-379/08 y C-380/08¹¹⁹). Por tanto, puede justificar una restricción al ejercicio del derecho de propiedad. En el caso concreto, prohibir la instalación de plantaciones de arándanos en turberas para proteger el medio ambiente no es considerada una

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ STJUE Asuntos C-20/00 y C-64/00 (acumulados), de 10 de julio de 2003.

¹¹⁹ STJUE Asuntos C.379/08 y C-380(08 (acumulados), de 9 de marzo de 2010.

actuación desmesurada e intolerable, por lo que respeta tanto la esencia del derecho como el principio de proporcionalidad, aún más cuando la empresa Sātiņi-S ya tenía conocimiento de que esta restricción estaba en vigor en el momento en el que adquirió el bien inmueble.

Para concluir, el TJUE establece que no es necesario conceder un pago al propietario de una turbera situada en la Red Natura 2000 aunque exista una restricción a la actividad económica que puede realizarse en la misma, pues los Estados miembros pueden decidir indemnizar parcial o totalmente a los propietarios afectados por las restricciones al ejercicio de su derecho de propiedad, pero en ningún caso se trata de una obligación impuesta por el Derecho de la UE.

V. CONCLUSIONES

Durante mucho tiempo, la protección del medio ambiente se consideró una limitación al derecho de propiedad, ya que las medidas de protección ambiental a menudo implicaban restricciones al uso y disfrute de los bienes. Por ejemplo, la declaración de un área como espacio natural protegido podía limitar la actividad económica de los propietarios de la zona. Sin embargo, tras analizar las diferentes resoluciones judiciales y las posturas de distintos autores, se puede concluir que en las últimas décadas se ha producido un cambio en la forma de abordar el estudio de la relación entre el derecho de propiedad y el medio ambiente. Cada vez se entiende más que la protección del medio ambiente no limita el derecho de propiedad, sino que lo complementa. La protección ambiental se ha convertido en una herramienta necesaria para la gestión sostenible del territorio y para el logro de un equilibrio entre la protección del medio ambiente y los derechos de los propietarios. La función social de la propiedad implica que los propietarios deben ejercer su derecho de manera responsable y respetando el interés general, en el que se incluye la protección del medio ambiente.

En este nuevo enfoque, la protección ambiental se considera una forma de proteger el derecho de propiedad a largo plazo. Como se ha podido ver en las sentencias analizadas, las medidas de protección ambiental pueden evitar la degradación de los bienes y asegurar su conservación y uso sostenible. Las medidas de protección ambiental, como la creación de espacios naturales protegidos, la regulación de actividades económicas y la adopción de medidas de conservación y restauración del medio natural, no solo suponen una limitación al derecho de propiedad, sino que también buscan garantizar un equilibrio entre la protección del medio ambiente y los derechos de los propietarios. Además, estas medidas pueden tener efectos beneficiosos en términos de desarrollo sostenible y de creación de empleo y riqueza en las zonas rurales.

Es importante tener en cuenta que la protección del medio ambiente es esencial para el bienestar humano y la supervivencia de las generaciones futuras, y que su protección y fomento, debido a que es considerada un valor de interés general, debe ser una prioridad para las Administraciones Públicas y la sociedad en general. No solo la protección del medio ambiente, sino también la conservación de la biodiversidad debe ser considerada como objetivo prioritario de la gestión territorial. En definitiva, la protección del medio ambiente y el derecho de propiedad no son conceptos antagónicos, sino que deben coexistir en armonía y complementarse mutuamente.

Concretamente, la salvaguarda de espacios protegidos ya no es considerada una limitación del derecho de propiedad, sino un complemento entre el uso sostenible de los recursos naturales y la

protección del medio ambiente. El derecho de propiedad no es un derecho absoluto y exclusivo, sino un derecho compatible con la protección del medio ambiente, de manera que la propiedad puede y debe ser un instrumento de protección del medio ambiente y no un obstáculo para ello. Hoy en día, los espacios en los que se ha establecido algún tipo de protección ambiental se han convertido en herramientas para la gestión sostenible del territorio, para el desarrollo de actividades económicas sostenibles y para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad. La jurisprudencia y la doctrina han evolucionado en este sentido, destacando la necesidad de conciliar la protección del medio ambiente con el desarrollo económico y social, respetando los derechos de los propietarios y promoviendo la participación ciudadana.

La normativa de protección de espacios naturales en el ordenamiento jurídico español tiene como finalidad la preservación y conservación de los valores ambientales de interés general, lo que implica necesariamente una limitación al derecho de propiedad sobre los terrenos incluidos en dichos espacios. No obstante, esta limitación no significa una privación del derecho de propiedad, sino una restricción en su ejercicio, que se justifica por el interés general que representa la conservación de los valores naturales. En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que estas limitaciones al derecho de propiedad son una manifestación del principio de solidaridad intergeneracional y del deber de protección y conservación de la naturaleza, que tienen rango constitucional.

Como se ve en el asunto analizados en el capítulo anterior, también la jurisprudencia ha ido evolucionando hacia una interpretación más flexible de las limitaciones al derecho de propiedad en materia ambiental, que busca compatibilizar la protección del medio ambiente con el derecho de propiedad.

La normativa ambiental en el ordenamiento jurídico español establece una serie de limitaciones al derecho de propiedad sobre los espacios protegidos, con el fin de garantizar la protección y conservación de los valores medio ambientales de interés general. Estas limitaciones no suponen una privación del derecho de propiedad, sino una restricción en su ejercicio que se justifica por el interés general que representa la conservación de los valores naturales. Además, en la actualidad se ha evolucionado hacia una interpretación más equilibrada y flexible de estas limitaciones, que busca compatibilizar la protección del medio ambiente con el derecho de propiedad.

El equilibrio entre la protección del medio ambiente y los derechos de propiedad sigue siendo un desafío, pero la evolución de la legislación y la jurisprudencia hacia una mayor integración de la protección ambiental en el derecho de propiedad es un paso importante en la dirección correcta.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. Legislación

Asamblea General de la ONU. *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948).

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea C-264/1, de 18 de diciembre de 2000.

Código Civil, artículo 349.

Considerando 9 del Reglamento n.º 1305/2013, de 17 de diciembre de 2013.

Constitución española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Decisión de Ejecución (UE) 2015/789 de la Comisión, de 18 de mayo de 2015, sobre medidas para evitar la introducción propagación dentro de la Unión de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.).

Directiva 2000/29/CE del Consejo, de 8 de mayo de 2000, relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad.

Directiva 2000/60/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Directiva 2002/89/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, por la que se modifica la Directiva 2000/29/CE relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad.

Directiva 2009/147/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Ley 2013/74.1, de 4 de abril de 2013, sobre compensación por restricciones de actividad económica en áreas protegidas.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental.

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.
«Gaceta de Madrid» núm. 206, de 25/07/1889.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo.

Reglamento del Consejo de Ministros núm. 178, de 18 de marzo de 2021, Reformas al Reglamento del Consejo de Ministros del 7 de abril de 2015 No. 171 “Normas sobre la asignación, administración y seguimiento de las ayudas estatales y de la Unión Europea para la mejora del medio ambiente, el clima y el paisaje rural en el periodo de planificación 2014-2020”.

Reglamento del Gabinete de Ministros núm. 264, de 16 de marzo de 2010, Normas generales para la protección y uso de los espacios naturales especialmente protegidos.

Reglamento del Gabinete de Ministros núm. 562, de 21 de agosto de 2007, Reglamento sobre el procedimiento para la clasificación de los tipos de uso de suelo y los criterios para su determinación.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, C-326/47, de 26 de octubre de 2012.

2. Jurisprudencia

Conclusiones del Abogado General Sr. Athanasios Rantos Asunto C-234/20, de 9 de septiembre de 2021.

Petición de decisión prejudicial Asunto C-234/20, de 4 de junio de 2020.

STC 108/1986, de 29 de julio de 1986.

STC 204/2004, de 18 de noviembre de 2004.

STC 227/1998, de 29 de noviembre de 1998.

STC núm. 114/2001, de 7 de mayo de 2001.

STC núm. 115/2009, de 18 de mayo de 2009.

STC núm. 164/2001, de 11 de junio de 2001.

STC núm. 183/2013, de 23 de octubre de 2013.

STC núm. 61/1997, de 20 de marzo de 1997.

STC núm. 80/1992, de 20 de mayo de 1992.

STEDH núm. 25701/95, de 23 de noviembre de 2000, caso *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 25701/94, § 89, STEDH de 23 de noviembre de 2000.

STEDH núm. 9006/80, de 8 de julio de 1986 (*Lithgow y otros c. Reino Unido*, 9006/80 y 9262, 9263, 9265, 9266, 9313 y 9405/81, § 120).

STJUE Asunto C-20/00 y C-64/00 (acumulados), de 10 de julio de 2003.

STJUE Asunto C-238/20, de 27 de enero de 2022.

STJUE Asunto C-315/16, de 30 de marzo de 2017.

STJUE Asuntos C-78/16 y C-79/16 (acumulados), de 9 de junio de 2016.

STJUE Asuntos C.379/08 y C-380(08 (acumulados), de 9 de marzo de 2010.

STJUE C-2340/20, de 27 de enero de 2022.

STS núm. 120/2019, de 23 de enero de 2019.

STS núm. 1451/2016, de 6 de abril de 2016.

STS núm. 1885/2021, de 6 de mayo de 2021.

STS núm. 4276/2013, de 18 de julio de 2013.

STS núm. 464/2018, de 31 de enero de 2018.

STS núm. 476/2016, de 27 de octubre de 2016.

STS núm. 882/2017, de 21 de febrero de 2017.

STSJM núm. 915/2915, de 19 de enero de 2015.

3. Obras doctrinales

Agudo González, J. *Estándares de protección medioambiental e instrumentos económicos*.

- Almenar Muñoz, M et. Al (2022). *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Tirant Humanidades.
- Aquino, T. d. (1265). *Summa Theologica*.
- Aristóteles. (1999). *Política*. Alianza Editorial.
- Betegón, J., Laporta, F. J., Prieto, L., Páramo, J.R. (2004). *Propiedad y Derechos Fundamentales*. Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica.
- Brague, R. (2007). *La ley de Dios: Historia filosófica de una alianza*. Encuentro.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital*. Bantam Press / Random House.
- Díez Sánchez, J.J. (2015). *Las bases del derecho ambiental en la obra del Profesor Ramón Martín Mateo*. En D. Zegarra Valdivia, *El derecho del medio ambiente y los instrumentos de tutela administrativa* (21-37). Thomson Reuters.
- García Abril, A., Gómez Jiménez, I., Martínez de Anguita d'Huart, M.A., Pedroche Carmona, B, Romero Calcerrada, R. (2010). *Ordenación del territorio y medio ambiente: una visión práctica*. Dykinson.
- García de Enterría, E., Fernández, T. (2022). *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Civitas.
- García, A. (2015). *Temas de Derecho Administrativo III: Expropiación forzosa*. Gomylex.
- Gómez-Limón, J. (2008). *Planificar para gestionar los espacios naturales protegidos*. CENEAM.
- Hayek, F. A. (2011). *Camino de Servidumbre*. Alianza Editorial.
- Locke, J. (1988) *Two Treatises of Government*. Cambridge University Press.
- López Menudo, F. (1991). "El Derecho a la protección del Medio Ambiente". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10).161-201.
- López, A.M., Montés Penadés, V.L., Roca i Trias, E., De Paula Blasco Gascó, F., Clemente Meoro, M., Domínguez Pltas, J., Estruch Estruch, J., López Beltrán de Heredia, C., Prats Albentosa, L., Valpuesta, M.R. (2001). *Derecho Civil. Derechos Reales y Derecho Inmobiliario Registral*. Tirant lo Blanch.
- Marques Sampaio, F.J. (2017). *La función social de la propiedad y protección del medio ambiente*. En F.J. Marques Sampaio, *Evolución de la responsabilidad civil y reparación de daños ambientales* (53-62). J.M. Bosch Editor.
- Marx, K. (2014). *El capital*. Fondo de Cultura Económica.
- Ortega Carcelén, M. (2018). *España en positivo*. Editorial Universidad Complutense de Madrid.

- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Rey, F. (1994). *La propiedad privada en la Constitución española*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Mº de la Presidencia.
- Rogel Vide, C. (2016). *Derecho de cosas*. Editorial Reus.
- Rousseau, J. J. (2012). *Del contrato social*. Alianza Editorial.
- Ruíz-Rico Ruíz, G. (1995). *La protección ambiental en el ordenamiento jurídico español*. Universidad de Jaén.
- Sabatini, F., Sepúlveda, C., Blanco, H. *Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales*. FUEM.
- Sánchez-Mesa Martínez, L. (2018). *Aspectos básicos del Derecho Ambiental*. M.A. Torres López, E. Arana García, J. Conde Antequera, *Derecho ambiental* (41-74). Tecnos.
- Sastre Berceiro, M., Ariño Ortiz, G. de la Cuétara Martínez, J.M. (2004). *La protección jurídica de los espacios naturales*. Fundación Gas Natural.
- Smith, A. (2008). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Oxford University Press.

4. Recursos de Internet

- Arias Aparicio, F. (2019), “La tutela de los espacios naturales protegidos: ordenación urbanística vs. Red Natura 2000. (el caso de la isla del embalse de Valdecañas)”. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, (35), 22-52 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7342051.pdf>).
- Díaz Abad, R. (2001). “Espacios naturales”. *Derecho y medio ambiente: Revista jurídica para el desarrollo sostenible*, 2(5), 9-44.
- Doménech Pascual, G. (2011) “¿Expropiación o Delimitación de la Propiedad no indemnizable?” *CEFlegal: Revista Práctica de Derecho*, (127-128), 69-110 (disponible en: <https://revistas.cef.udima.es/index.php/ceflegal/article/view/12285/12031>).
- García Ureta, A.M. (2015). “Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación”. *Revista de administración pública*, (198), 197-330 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5315506.pdf>).

Gómez Puerto, A.B. (2020). “La protección jurídico-constitucional del Medio Ambiente”. *Revista de Derecho Público*, 68 (1), 225-255 (disponible en: <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1823/2207>).

Jaquenod de Zsögön, S. (1999). “Derecho Ambiental”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2 (0), 41-64.

La protección del medio ambiente puede justificar una restricción al ejercicio del derecho de propiedad que no dé lugar necesariamente a compensación por ello o que esta no cubra el daño realmente sufrido. (2022, 23 febrero). Observatorio de Contratación Pública. Recuperado 21 de enero de 2023, de <https://www.obcp.es/noticias/la-proteccion-del-medio-ambiente-puede-justificar-una-restriccion-al-ejercicio-del-derecho>.

López, F. (2006). La propiedad privada como derecho fundamental. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, (39), 335-362.

Menéndez, A.J. (2021). “La propiedad en el Estado democrático, social y abierto. *OpenEdition Journals. Teoría política*, (11), 281-296 (disponible en: <https://journals.openedition.org/tp/2048>).

Ministerio para la Transposición Ecológica y el Reto Demográfico. *Red Natura 2000*. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/red-natura-2000/>.

Moro Almaraz, M.J. (1993) "Medio ambiente y función social de la propiedad", *Revista crítica de Derecho inmobiliario*, 617, 943-1020.

Pérez Álvarez, M.P (2014). “La función social de la propiedad privada. Su protección jurídica”. *Revista Jurídico de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2 (30), 17-47 (disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/670273/RJUAM_30_2.pdf)

Pérez Ardá, R. (1916). “Acción reivindicatoria”. *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 64 (128), 297-308.

Rivera Romero, Y (2013). “Derecho de propiedad: Un elemento central para el desarrollo económico”. *Revista Estrategia Organizacional* (3), 193-200 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7830555.pdf>).

Sánchez Yaringaño, G. (2010). El principio de responsabilidad ambiental y su aplicación por la administración pública en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores: una perspectiva crítica. *THEMIS Revista De Derecho*, (58), 277-284. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9133>.

Sánchez, M.E. (2008). “La protección del derecho a la vivienda en España”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 42 (241), 65-102.

¿*Qué es Natura 2000?* (s.f.). Disponible en:
<https://rednatura.jcyl.es/natura2000/paginas/Que%20es%20Natura%202000.html>.

“Los derechos humanos y la biodiversidad”. *ONU Programa para el medio ambiente* (disponible en:
<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35407/KMBioSP.pdf?sequence=8&isAllowed=y>).