

CAPÍTULO 10

LA TUTELA
DE LA PROPIEDAD
EN LOS ESPACIOS
NATURALES
PROTEGIDOS
DE ANDALUCÍA

I. INTRODUCCIÓN

El régimen general del derecho de propiedad se recoge en los artículos 348 y siguientes del Código Civil español, donde se define como “el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.” No pretendemos, ni mucho menos, hacer un estudio general del derecho de propiedad en este manual, pero sí que resulta conveniente poner de relieve que ya en esta definición se recoge la posibilidad de que éste sea limitado por las normas. Asimismo, la Constitución Española incide en esta posibilidad con base en la función social de la propiedad (artículo 33 CE).

Uno de los ámbitos donde se pone de manifiesto esta función social es el medioambiental, donde la misma declaración de un espacio natural como protegido puede dar lugar a la aparición de limitaciones en la propiedad privada incardinada en dichos espacios. Un ejemplo de esto aparece en la Ley 2/89, cuyo artículo 23 establece la sujeción a servidumbre forzosa de los terrenos incluidos en los límites de un espacio natural para la instalación de las señales que los identifiquen, que comprende la de dar paso a los encargados y permitir la realización de los trabajos necesarios.

En el presente capítulo analizaremos la incidencia que tiene la regulación de los espacios naturales de Andalucía sobre el derecho de propiedad. En primer lugar, haremos unas consideraciones acerca del concepto actual del derecho de propiedad, desprovisto ya del carácter absoluto de que gozó en otros tiempos. En segundo lugar, analizaremos las figuras de los usos permitidos y de las autorizaciones y concesiones administrativas, como instrumentos de la denominada actividad de policía de la Administración Pública. Posteriormente, haremos unas referencias a la expropiación forzosa y, finalmente, a los derechos de tanteo y retracto respecto de aquellos bienes situados en los espacios naturales de Andalucía.

II. EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PROPIEDAD: LA FUNCIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA FORMAL Y MATERIAL

La Constitución Española recoge el derecho a la propiedad y a la herencia en su artículo 33:

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”

Reconocido este derecho, resulta manifiesto que en aquellos supuestos en que la propiedad se ejerza sobre espacios naturales protegidos, o fincas que se incardinan en éstos, existirá una tensión entre las facultades del propietario y las medidas dirigidas a la protección y conservación de los valores naturales del citado espacio. Esta tensión ha sido objeto de análisis en muy diversas Sentencias, así como por la doctrina, en particular en relación con el estudio de los límites y limitaciones de derechos. A título de ejemplo, podemos citar la STC 37/87, de 26 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley de Reforma Agraria Andaluza 8/1984, donde se afirma que *“la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo.”*

Esta distinción entre límites y limitaciones ha sido objeto de estudio por la doctrina, debiendo remitirnos a los manuales de derecho civil en los que esta materia es objeto de análisis más detallado. No podemos dejar de incluir la síntesis que realiza LOPEZ LÓPEZ sobre la cuestión, afirmando que *“cabe hablar de la existencia de un régimen normal del derecho de propiedad, que es el que viene circundado por un régimen ordinario de restricciones, que afectan de modo general a todas las titularidades dominicales que versan sobre una misma categoría de objetos (...) límites; al lado de ellos están las limitaciones, que son reducciones del poder del propietario en casos singulares, reducciones que afectan precisamente al llamado contenido normal, es decir, el fijado por los límites. De esta forma, los límites son el régimen normal de toda propiedad sobre una determinada categoría de objetos, mientras que las limitaciones son de carácter excepcional.”*

El conocido juez del Tribunal Supremo estadounidense, Oliver Wendell Holmes, a quien se citaba como argumento de autoridad en la magnífica película *“Vencedores o vencidos”*, tuvo también ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión que ahora estudiamos en la Sentencia Pennsylvania Coal Co. V. Maon, donde afirmaba que, mientras que la propiedad puede ser regulada hasta ciertos extremos, si la regulación va demasiado lejos será considerada como una expropiación (*“While property may be regulated to a certain extent, if regulation goes too far, it will be recognized as a taking.”*). Partiendo de esta consideración, AGUILERA VAQUÉS distingue tres cosas que pueden suceder respecto del derecho de propiedad: *“una, que el propietario se vea totalmente excluido de su bien, y en ese caso la doctrina y la jurisprudencia entienden, en la mayoría de los casos, que estamos ante una expropiación; la segunda es que se regule la propiedad de tal manera que el propietario sufra una serie de limitaciones graves pero sin que se vea excluido del todo*

del contenido económico de su propiedad, entonces, de acuerdo con la jurisprudencia española, casi nunca estamos ante una expropiación, sino ante una delimitación –“definición”- del derecho de propiedad; o, la tercera cosa que puede suceder, es que el propietario siga siendo el titular de su bien pero que -como dice el profesor Fried (2001)- las limitaciones que se impongan a su disfrute sean tan graves que no quede ya ninguna alternativa útil para el disfrute del bien. En este tercer supuesto estaríamos probablemente también ante una expropiación.”

La consecuencia de la diferencia entre límites y limitaciones es que, como consecuencia de su carácter excepcional, las segundas requieren un acto especial y expreso de imposición, y habrán de ser objeto de indemnización. Eso, al menos, fue lo que declaró el TS en Sentencia de 20 de enero de 1999, relativa a la declaración de determinados terrenos como comprendidos en el Parque Natural de Monfragüe (antes de su conversión en Parque Nacional por Ley 1/2007), de la que se siguió la sujeción a su régimen de protección y consiguiente restricción de derechos de caza tradicionalmente consolidados en aquellos. A la vista de todo ello, el TS estimó que se había rebasado el límite entre la privación de derechos y la simple delimitación legal de los mismos, reconociendo a los propietarios de los terrenos el derecho a ser indemnizados por el menoscabo patrimonial acreditado. Igualmente, a favor de la indemnización de limitaciones se pronuncia la Ley 2/89, cuyo artículo 23.2 establece que *“Serán indemnizables las limitaciones singulares de derechos reales que supongan una lesión efectiva para los titulares, por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido en suelo no urbanizable.”*

En la línea de la Sentencia del TC antes mencionada, afirma MONTES que *“con el concepto de función social el ordenamiento prevé que el ejercicio de las facultades (que conforman la propiedad) no se dirija solamente a la satisfacción del interés privado del titular, sino también se oriente a la satisfacción de exigencias más generales de la propiedad en su conjunto. Ya no habrá entonces una atribución abstracta e incondicionada de facultades, sino una atribución para que el titular realice actividades o utilice la cosa en el sentido determinado por la Ley... Por todo ello la función social no queda en la faz externa del dominio, sino que penetra en su interior, puesto que la atribución misma del derecho al titular tiene en cuenta, no sólo su interés, sino sobre todo la conexión entre la posición del particular y su pertenencia a un organismo social.”* SERRANO ALBERCA, por su parte, recoge la postura doctrinal que alude a la *“causalización de la propiedad”*, *“lo cual quiere decir que el derecho de propiedad se otorga al propietario para algo (causa) que aparte de su propio interés, se concreta en cumplir determinados intereses públicos. En definitiva, el derecho de propiedad ya no se basará en la mera conveniencia del propietario.”*

Habiendo dejado, pues, unas breves pinceladas acerca del concepto de la función social, es destacable su incidencia en el campo de los espacios protegidos, debiendo partir de lo dispuesto en la LPNB, en cuya Exposición de Motivos ya se indica que *“El patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico.”* Por su parte, el artículo 4 LPNB, después de reiterar la anterior afirmación, manifiesta que las actividades encaminadas a la consecución de los fines de la Ley *“podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes o derechos que pudieran resultar afectados.”* En consecuencia, vemos como el derecho de propiedad de los titulares de inmuebles situados en espacios naturales protegidos, o incluso en las áreas de influencia de aquellos, se verá necesariamente afectado por su función social, que impone la adopción de medidas para la conservación del patrimonio natural.

Esta afección a la propiedad va más allá de los fines expropiatorios. Como ejemplo de lo anterior podemos citar la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, Sección Primera, de 19 de febrero de 1996, en cuyo FJ Sexto se afirma que *“este derecho (el de cerrar los fundos establecido en el artículo 388 CC) está limitado como cualquier otro por las necesidades que los intereses generales impongan en orden a la consecución de los mismos. De modo que el cierre de los fundos habrá de ajustarse a las condiciones que impongan las normas que velen por la conservación de las especies que se desenvuelven en los espacios en los que se ubican propiedades como la de la actora.”* De este modo, es la función social de la propiedad, y en consecuencia el carácter no absoluto de este derecho, la que determina que la consecución del objetivo de proteger el medio ambiente imponga condiciones al modo de cerrar los fundos ubicados en zonas portadoras de valores medioambientales dignos de protección.

Por tanto, la legislación en materia de espacios naturales protegidos va a tener una manifiesta incidencia en los derechos de los propietarios de inmuebles situados en dichos espacios o sus áreas de influencia. La Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, como sistema integrado de todos los espacios naturales de la Comunidad Autónoma, contempla entre sus objetivos el fomento de valores, actitudes y comportamientos de respeto a la naturaleza de todos los andaluces y, en particular, de los habitantes de estos espacios. Esta actividad de fomento determinará la regulación de los usos que los propietarios afectados podrán hacer de sus bienes, dibujando la Administración competente un panorama de usos permitidos de modo genérico, autorizables, etc.

En consecuencia, podríamos afirmar que es la función social de la propiedad la que determina los límites del derecho de propiedad, fundamentando así los derechos de adquisición preferente reconocidos a favor de las Administraciones Públicas, la expropiación de determinados bienes y derechos y la utilización de técnicas de intervención administrativa como las que analizaremos en el siguiente epígrafe.

III. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA: USOS PERMITIDOS, AUTORIZACIONES Y CONCESIONES

La función social de la propiedad incide sobre el régimen de ésta, sujetándola a ciertas limitaciones que se hacen patentes en el reconocimiento de una serie de usos permitidos, otorgamiento de autorizaciones para determinadas actuaciones y el establecimiento de un régimen de concesiones para llevar a cabo ciertas actividades. Estas técnicas de intervención administrativa son objeto de estudio en la teoría general del derecho administrativo, debiendo centrar nuestro estudio en sus particularidades respecto de los espacios naturales de Andalucía. No obstante, junto a las que específicamente vamos a analizar, existen otras medidas que, en definitiva, constituyen mecanismos de control por parte de la Administración competente para disponer de un conocimiento actualizado de la situación de los espacios naturales, que incluya referencias a las propiedades particulares ubicadas en los mismos. Un ejemplo de esta actividad podemos encontrarla en el PRUG del Parque Nacional Doñana, donde se establece (epígrafe 5.5, apartado 3), que el órgano gestor elaborará un listado de propietarios y residentes en el Parque Nacional, que mantendrá permanentemente actualizado.

1. USOS PERMITIDOS

El concepto de uso permitido no aparece en la actual LPNB, ni tampoco en la Ley andaluza 2/89. No obstante, se trata de un concepto ampliamente extendido en la normativa autonómica. La Ley 8/91 de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León contiene una definición legal de éstos en su artículo 34: *“Con carácter general se consideran usos o actividades permitidos los agrícolas, ganaderos y forestales que sean compatibles con la protección de cada espacio natural, y todos aquéllos no incluidos en los grupos considerados como prohibidos y autorizables y que se contemplen en el instrumento de planificación, protección, uso y gestión correspondiente a cada espacio.”* Por su parte, el artículo 33 de dicha norma, después de clasificar los usos en: permitidos, prohibidos y autorizables, se refiere a los primeros como aquellos que, por su propia naturaleza, sean compatibles con los objetivos de protección de cada categoría de espacio natural. En similares términos se refieren a estos usos permitidos, relacionándolos con aquellos que sean compatibles con la protección de los espacios naturales, la Ley 6/98 de Espacios Naturales Protegidos de Aragón; la Ley 5/2005 de Conservación de Espacios de Relevancia Ambiental de las Islas Baleares; la Ley 8/1998 de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura; la Ley 4/2003 de Espacios Naturales de La Rioja; o la Ley 9/1996 Foral de Espacios Naturales de Navarra. Por tanto, aun no recogiendo esa definición la norma andaluza, entendemos suficientemente justificado que las referencias a los usos compatibles contenidas en los instrumentos de planificación nos remiten a usos permitidos en los respectivos espacios naturales.

La cuestión del uso de los recursos naturales figura ya en el mismo artículo 45 CE, estableciendo la necesidad de que aquél sea racional. Este concepto se conecta en la actualidad con el uso sostenible del patrimonio natural, cuyo régimen jurídico básico se contiene en la LPNB tal como se reconoce en la Exposición de Motivos de la misma, e introduciendo dicho concepto entre los principios inspiradores de la Ley, recogidos en el artículo 2 LPNB. El uso sostenible se define en la LPNB como *“la utilización del patrimonio natural de un modo y a un ritmo que no ocasione su reducción a largo plazo, con lo cual se mantienen las posibilidades de su aportación a la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y futuras”*. Partiendo de dicho concepto, el uso permitido guarda una evidente relación con el sostenible, ya que la regla general es que el uso del patrimonio natural ha de ser compatible con la sostenibilidad.

Los PORNs y PRUGs, en cuanto instrumentos en los que se definen las normas y criterios básicos que regulan la gestión y uso de los recursos naturales, deben contener referencias a las limitaciones genéricas y específicas de los usos y actividades, que deban establecerse con vistas a la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Es en estos instrumentos, donde se va a concretar qué actividades o usos son admisibles de modo genérico, y cuáles requieren una previa autorización o concesión. En esta materia ha de tenerse asimismo presente la consideración como instrumento de planeamiento del Decreto 15/2011, tal como se ha advertido en otros capítulos y sin perjuicio de su análisis en cuanto a las autorizaciones y usos permitidos en este mismo capítulo.

Un ámbito en el que cobran especial relevancia las actuaciones permitidas es el de las actividades tradicionales que, en tanto sean compatibles con la conservación y el uso sostenible, deberán preservarse y fomentarse tal y como recoge el artículo 70 LPNB, todo ello de acuerdo con el Convenio sobre Diversidad Biológica.

Siendo actividades tradicionales la caza y la pesca, aparte de la referencia a las mismas existente en el Código Civil en su artículo 611, les será aplicable la legislación especial. Con carácter general, el artículo 62 LPNB indica que caza y pesca en aguas continentales únicamente podrán llevarse a cabo sobre especies que determinen las Comunidades Autónomas, declaración que no podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, o a las prohibidas por la Unión Europea. Por su parte, ha de tenerse en cuenta que este tipo de actividades, en su modalidad deportiva y recreativa, está prohibido en los Parques Nacionales tal y como se recoge en el artículo 13.3 LRPN. Así, aquellos espacios en los que vengán practicándose estas actividades, una vez sean declarados Parque Nacional, habrán de adecuarse a la normativa, estableciéndose la obligación para las Administraciones competentes de adoptar las medidas necesarias para eliminación de dichas prácticas en el plazo que establezca la normativa de declaración. Sobre este particular, habrá de tenerse en cuenta que estas medidas pueden llegar a generar derechos indemnizatorios tal y como reconoció el TS en la anteriormente citada STS de 20 de enero de 1999.

Por su parte, también dentro del ámbito de los Parques Nacionales, la LRPN remite a los PRUGs la determinación de las limitaciones que deberán condicionar aquellas actividades compatibles con los objetivos del Parque, así como la concreción de las que sean incompatibles con éstos.

En relación con las actividades tradicionales permitidas en los espacios naturales de Andalucía, la Ley 2/89 es más explícita al establecer, en su artículo 10, que *“las actividades tradicionales que se realicen en los Parajes Naturales, podrán continuar ejerciéndose en los términos que reglamentariamente se establezca, siempre que aquellas no pongan en peligro los valores naturales objeto de protección.”*

A título de ejemplo analizaremos algunas de las disposiciones contenidas en diversos instrumentos de planeamiento de espacios naturales de Andalucía:

- En el PRUG del Parque Natural de los Alcornocales, aprobado por Decreto 87/2004, se indica en su apartado 3.2.4, en relación con los aprovechamientos agrícolas, que *“dentro de las explotaciones forestales, podrán realizarse cultivos tradicionales de huertas, destinados al autoconsumo, en pequeñas parcelas situadas en las inmediaciones de las viviendas sobre superficies clareadas y de pendiente inferior al 15%.”*
- En el PRUG del Parque Natural Cabo de Gata y Níjar, aprobado por Decreto 37/2008, se indica en su epígrafe 4.2.8, apartado 2.1, que se establece el acceso y tránsito libre de visitantes por los viales de la red pública de caminos, excepto los de aquellos que tengan expresamente señalada la prohibición o restricción.
- El PRUG del Parque Natural Sierra de Cardeña y Montoro, aprobado por Decreto 251/2003, recoge en su apartado 5.5., entre los usos permitidos, la actividad de baño en el Embalse de las Yeguas, remitiéndose a la ordenación que de dicha actividad se realice, para determinar los lugares en que podrá practicarse y las condiciones a que se someterá.
- El PRUG del Parque Natural Sierra de Huétor, aprobado por Decreto 100/2004, en cuyo epígrafe 4.2.5 se indica que las romerías y concentraciones de carácter popular que vengán celebrándose en los últimos diez años deberán ser comunicadas a la Consejería de Medio Ambiente. Ésta podrá establecer condiciones a su realización para reducir impactos ambientales.

De cualquier forma, los usos permitidos en un espacio natural protegido están a su vez determinados por la zonificación de dicho espacio. A título ejemplificativo, veamos lo que dispone el PORN del Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas, aprobado por Decreto 227/1999:

- Áreas de reserva (cuyos objetivos van dirigidos fundamentalmente hacia la protección y regeneración de los valores botánicos, faunísticos y paisajísticos presentes en estos espacios), artículo 190: permite el desarrollo de actividades de investigación y científicas, siempre que estén incluidas en Planes de Investigación aprobados por la Consejería de Medio Ambiente; labores preventivas y de control sanitario de flora y fauna; actividades de uso público que no impliquen la pernocta, pudiendo limitarse en épocas de gran afluencia; etc.
- Áreas de interés ecológico forestal (cuya ordenación irá dirigida a favorecer la explotación ordenada de recursos, compatibilizándola con la protección de los ecosistemas y valores paisajísticos), artículo 192: donde se consideran compatibles, entre otros, los aprovechamientos en huertas tradicionales ligadas a viviendas rurales; los aprovechamientos forestales y ganaderos que no comporten degradación de las condiciones del medio, y que se ejecuten conforme a los Planes Técnicos aprobados por la Consejería.
- Áreas de recuperación (donde se pretende invertir los procesos de degradación de los ecosistemas), artículo 194: se recoge la compatibilidad de los mismos usos que en la zona anterior, si bien otorga preferencia a algunos como la realización de proyectos de repoblación.
- Espacios Abiertos (dirigidos al mantenimiento de aprovechamientos ganaderos extensivos): compatibles con el pastoreo extensivo, implantación de instalaciones destinadas al manejo de ganado; etc.
- Áreas agrícolas, especialmente dirigidas al mantenimiento de cultivos tradicionales.

También adopta el criterio de distinguir usos compatibles en función de la zona en que se pretenda realizar, el Decreto 64/1994 por el que se aprueban el PORN y el PRUG de Sierra Nevada. En él se distinguen hasta 13 Subzonas, con sus respectivos usos compatibles en cada una de ellas.

2. AUTORIZACIONES Y CONCESIONES

Incluso en foros de tan acreditada solvencia como el TS se ha manifestado, en fechas no excesivamente lejanas, que *“La diferenciación entre concesión y autorización, sobre todo en la utilización de los bienes de dominio público, es una de las cuestiones menos pacíficas en la teorización del Derecho Administrativo, falta de consenso que se ha trasladado a la legislación y a la doctrina jurisprudencial ya que los caracteres que se consideran como propios de una u otra categoría se trasvasan sin grandes perturbaciones”* (STS de 4 de noviembre de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).

No obstante, la dificultad en abordar este tema no ha impedido la aparición de muy numerosas teorías y conceptos de autorización, pudiendo distinguir entre quienes la consideran como un instrumento por el que se levanta una prohibición general de ejercicio de una actividad (MAYER); como un acto de naturaleza declarativa a través del que se levantan los obstáculos al ejercicio de un derecho preexistente (RANELLETI); o como un acto de carácter constitutivo que hace nacer el derecho al ejercicio de una actividad.

La LPNB, configura la autorización como medio para permitir la realización de determinadas conductas genéricamente prohibidas, en una postura muy conforme con la primera de las teorías antes enunciadas. Así, los artículos 31, 33 ó 58 expresamente configuran la autorización como el instrumento necesario para poder llevar a cabo conductas de otro modo prohibidas, como la explotación de recursos en los Monumentos Naturales o la recolección de material biológico o geológico en las Reservas Naturales. No obstante, en otros artículos parece predominar la segunda de las teorías, como cuando se sujeta a autorización administrativa la instalación de vallados y cercados de terrenos en el artículo 62.3 f) LPNB.

Ante esta diversidad de doctrinas, RAMÓN PARADA manifiesta que, no siendo irreductibles las diferencias entre unas y otras, se debería partir, por ser más garantista, de la existencia de un derecho o libertad en el solicitante de la autorización y considerar ésta como un acto de control reglado que determina si se cumplen las exigencias legales o reglamentarias previstas en la norma. No obstante, es importante destacar que, en opinión de este autor, estando los hechos claros en uno u otro sentido, parece que no debe reconocerse ningún margen de discrecionalidad en el otorgamiento o denegación de la autorización, lo que excluiría la existencia de autorizaciones o licencias discrecionales. Por su parte, GARRIDO FALLA distingue entre aquellos supuestos en que la decisión sobre el otorgamiento de la autorización se adopta previa valoración de la oportunidad en el ejercicio de un derecho (donde la Administración actuaría discrecionalmente), y en los que se realiza una comprobación de las circunstancias legalmente previstas como condicionantes de tal ejercicio (donde la decisión administrativa sería reglada).

En cuanto a la concesión y su diferencia con la autorización, vamos a citar aquí el criterio diferenciador entre una y otra adoptado por el TS en su Sentencia de 11 de diciembre de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, donde se afirma: *“el que estemos ante un supuesto de concesión administrativa y no ante una simple autorización resulta del hecho de que estamos ante una actividad reservada expresamente al sector público que se cede a los particulares con sujeción a unas condiciones establecidas administrativamente y no ante una remoción mediante la técnica de la autorización de las limitaciones establecidas al ejercicio de actividades privadas.”*

La normativa medioambiental contiene numerosos preceptos en los que se establece la preceptiva obtención de autorización o concesión para poder llevar a cabo ciertas actividades. Aunque a continuación analizaremos alguno de estos supuestos, son destacables las modificaciones recientemente introducidas por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En el Título V de esta norma se concreta la eliminación de ocho regímenes de autorización, que en cinco casos se sustituyen por declaración responsable y en uno por comunicación. Igualmente, se eliminan requisitos discriminatorios, y se incluye el principio de concurrencia en el otorgamiento de concesiones cuando se hace uso del dominio público. Todas estas disposiciones han de entenderse en la línea de la citada Ley 25/2009, en cuya Exposición de Motivos se indica que *“el objetivo de la presente Ley es doble. En primer lugar, adapta la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en virtud del mandato contenido en su Disposición final quinta. En segundo lugar, con objeto de dinamizar en mayor medida el sector servicios y de alcanzar ganancias de competitividad en relación con nuestros socios europeos, extiende los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva, siguiendo un enfoque ambicioso que permitirá contribuir de manera notable a la mejora del entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados. El entorno regulatorio resultante de la misma, más eficiente, transparente, simplificado y predecible para los agentes económicos, supondrá un significativo impulso a la actividad económica.”* Simplificación procedimental y concurrencia son los principios que orientan esta modificación normativa.

Actualmente, en el ámbito de los Parques Nacionales, el artículo 13 bis de la LRPN recoge que:

“Los procedimientos de concesión y autorización de actividades de servicios que, conforme a sus instrumentos de planificación y gestión, vayan a realizarse en un Parque Nacional, deberán respetar los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Se aplicará además el principio de concurrencia competitiva en los siguientes supuestos:

- a) cuando se trate de una actividad de servicios que se promueva por la administración gestora del Parque conforme a los instrumentos de planificación y gestión del mismo,
- b) cuando el ejercicio de la actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros.

Los criterios en que se basará la concesión y autorización para la realización de actividades de servicios estarán directamente vinculados a la protección del medioambiente.

La duración de dichas autorizaciones y concesiones será limitada de acuerdo con sus características, y no dará lugar a renovación automática, no conllevando, una vez extinguida, ningún tipo de ventaja para el anterior titular ni para personas vinculadas a él.”

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el PRUG del Parque Nacional de Doñana actualmente vigente, aprobado por Decreto 48/2004. Así, en su apartado 4, relativo a la programación de actividades de gestión, se contienen una serie de especificaciones en materia de uso público y visitas que contienen referencias a las concesiones a otorgar. De este modo, el apartado 4.3.3. hace referencia a los itinerarios que discurren por el parque, sujetos a concesión administrativa, indicando que ésta se otorgará a propuesta del órgano de gestión del Parque Nacional que, tras las últimas modificaciones legislativas fruto de las Sentencias del Tribunal Constitucional, suficientemente estudiadas en otros capítulos del presente manual, corresponde a la Administración autonómica. De este modo, el PRUG contempla el otorgamiento de concesión en una serie de itinerarios tanto terrestres (en vehículos todoterreno y a caballo), como fluviales, entre los que ya es toda una institución el Real Fernando de los hermanos Cristóbal, barco que explota el itinerario desde Sanlúcar de Barrameda hasta el poblado de la Plancha desde 1993.

Junto a las concesiones de itinerarios, el PRUG del Parque Nacional de Doñana contempla, asimismo, otras medidas como la licitación conjunta de algunas concesiones, estando dirigidas a garantizar la viabilidad económica de aquellas. Junto a estas previsiones, también es el PRUG el instrumento en el que establecer especificaciones o requisitos concretos para las concesiones, que se estimen necesarios o convenientes para atender a las necesidades específicas de cada espacio natural. Así, siguiendo con el ejemplo del Parque Nacional Doñana, el apartado 4.3.5 establece unas exigencias específicas a los concesionarios:

- a) *La adecuada cualificación al personal al servicio de los concesionarios de uso público. Para ello podrán valorarse títulos reconocidos por otras administraciones o desarrollar cursos específicos de cualificación.*
- b) *La oportuna uniformidad e identificación de los trabajadores de concesionarios.*
- c) *Se valorará la cualificación ambiental de las empresas en la adjudicación de las concesiones.”*

A la vista de las regulaciones contenidas acerca de las características de las concesiones, no resulta extraño que el propio PRUG, al referirse al Plan de Calidad en la Atención al Visitante, contemple la existencia de un sistema de control de las concesiones, dirigido a garantizar el mantenimiento de la calidad en la prestación de los servicios.

Los artículos 13.1 y 15 bis de la Ley 2/89 imponen la necesaria obtención de autorización, de la Consejería competente en materia de medio ambiente, a todas aquellas actuaciones en suelo no urbanizable que se quieran realizar en un parque natural, salvo aquellas respecto de las que se haya declarado en los instrumentos pertinentes que no ponen en peligro los valores protegidos. A este régimen se añaden ahora, por virtud del artículo 4 del Decreto 15/2011, las actividades que por cumplir las condiciones establecidas en el aquel, estén sometidas a comunicación previa o sean actividades de libre realización. Por su parte, el artículo 16 de la Ley 2/89 establece el procedimiento relativo a las autorizaciones que fuesen necesarias en relación con actividades sujetas a las mismas en materia urbanística, otorgando un plazo de dos meses a la Agencia de Medio Ambiente (hoy a la Consejería) para trasladar el informe pertinente a la administración competente en materia de urbanismo. Transcurrido ese plazo sin evacuarse el informe, podrá otorgarse la autorización siempre que la actividad se ajuste al resto del ordenamiento jurídico. No obstante, el artículo 17 matiza la anterior afirmación indicando que por silencio administrativo no podrán adquirirse facultades contrarias a las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos.

Ya hemos dicho que el reciente Decreto 15/2011 tiene por objeto la agilización de trámites en materia de procedimientos de autorización o comunicación de usos y actividades. En esa línea, y siguiendo el camino abierto por la Ley 7/2007, el artículo 4 establece la integración de dichas autorizaciones en los instrumentos de Autorización Ambiental Integrada o Autorización Ambiental Unificada cuando se refiera a actividades sujetas a aquellas. Del mismo modo, se establece la integración de procedimientos establecidos en las normas sectoriales en relación con las siguientes materias recogidas en el artículo 4.3 del Decreto: gestión, usos y aprovechamientos forestales, actividades cinegéticas, pesca continental, actividades relacionadas con la flora y fauna silvestres, así como las que se refieran a los usos del agua cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por último, es esencial tener en cuenta la disposición del artículo 4.3, según la cual el régimen de autorizaciones que establece el Decreto se extiende sin perjuicio de los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones que sean exigibles de acuerdo con la normativa sectorial vigente. Asimismo, las autorizaciones se otorgarán a salvo del derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros.

El procedimiento de resolución de autorizaciones se rige por lo dispuesto en el capítulo III del Decreto 15/2011, que establece a su vez una remisión, se entiende que para lo no contemplado expresamente, al artículo 111 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, y a la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Los principios que rigen este procedimiento son los de celeridad, simplificación y buena administración, así como el impulso de oficio y la tramitación en unidad de acto de todos aquellos trámites que admitan su realización simultánea y no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo. La instrucción del procedimiento corresponderá a la Delegación Provincial competente en materia de medio ambiente, salvo cuando el ámbito de la actuación a autorizar exceda de una provincia, en cuyo caso será competencia de la Dirección General competente en materia de espacios naturales. El titular de la Delegación o de la Dirección General, según el caso, será el competente para resolver el procedimiento.

La solicitud podrá presentarse por medios tradicionales o electrónicos, en documentos normalizados que se elaborarán a tal efecto, y pudiendo sustituir los documentos a acompañar por declaraciones responsables. A fin de facilitar los trámites, el artículo 27 del Decreto señala que la Consejería competente en materia de medio ambiente, a través de la Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM), pondrá a disposición de los interesados la información necesaria para la identificación de los condicionantes ambientales que inciden sobre el área de actuación o sobre la actividad que se pretende realizar. El uso de esta información será voluntaria para el solicitante.

El artículo 29 establece que el transcurso del plazo de dos meses establecido para resolver, sin que haya existido pronunciamiento expreso, determinará la estimación de la solicitud por acto presunto. No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, y 62.1f) de la Ley 30/1992, no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades contrarias a las normas reguladoras de los parques naturales o que transfieran al solicitante facultades relativas al dominio público o al servicio público. Una vez concedida la autorización, la actividad habrá de comenzar en el plazo máximo de dos años, salvo las de uso público, turismo activo y ecoturismo, so pena de que se produzca la caducidad de la autorización. Igualmente, habrá de finalizar antes de cinco años.

Junto a este procedimiento ordinario, el artículo 29.3 contempla la existencia de un procedimiento abreviado, donde el plazo de resolución se reduce a quince días, para las actividades consignadas en el Anexo del Decreto 15/2011.

Junto a las anteriores afirmaciones, la Ley 2/89 contempla una serie de conductas prohibidas que, en consecuencia, no serán susceptibles de autorizarse, y otras actividades para las que expresamente se prevé la previa obtención de autorización. En cuanto a las primeras, el artículo 9 LIENPA prohíbe aquellas actividades susceptibles de alterar la dinámica de los sistemas y los elementos de las reservas naturales. En cuanto a las segundas, entre otras, se encuentran las actividades no incluidas en el apartado 1 del artículo 10 LIENPA o el simple acceso a las reservas naturales.

Del mismo modo, los PORNs y PRUGs aprobados para los distintos espacios naturales concretan las diferentes actividades para las que se exige la previa autorización administrativa. A título de ejemplo vemos cómo el artículo 31 LEND se remite al PRUG para que establezca el régimen para la concesión de las distintas autorizaciones previstas en la normativa ambiental. Por su parte, el Decreto 15/2011 recoge en su DA 3ª algunas actividades concretas que necesitan autorización en espacios naturales específicos como la introducción de nuevas especies de castaño con fines productivos en el Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche. Son muy numerosas las actuaciones para las que los diferentes Planes Rectores establecen la exigencia de autorización administrativa, dejando a continuación testimonio de algunas que consideramos suficientemente representativas:

- Las autorizaciones para captaciones o usos privativos del agua, materia en la que encontramos frecuentes denuncias en los medios de comunicación en relación con las captaciones ilegales en los territorios de espacios naturales, o sus Zonas Periféricas de Protección, de la importancia de Parques Nacionales como las Tablas de Daimiel o Doñana, por citar sólo los más repetidos en prensa.

- Autorizaciones para ocupar, incluso temporalmente y por estructuras no permanentes, cursos de agua no permanentes (artículo 27.2 PORN de Sierra Nevada, aprobado por Decreto 64/1994),
- Autorizaciones de tránsito por determinados espacios naturales, considerados especialmente sensibles o necesitados de una regulación en su acceso. Partiendo de esta premisa, podemos distinguir situaciones diversas:
 - Autorizaciones de tránsito a propietarios o residentes en el espacio natural (epígrafe 5.5 del PRUG del Parque Nacional de Doñana).
 - Autorizaciones para acceder a determinadas zonas para realizar actividades permitidas o autorizadas, y normalmente limitadas, como la que se otorga para acceder con vehículo motorizado a las zonas de marisqueo de coquina en el Parque Nacional de Doñana (epígrafe 3.4 de su PRUG).
 - Autorizaciones para acceder o transitar por estos espacios bajo una finalidad recreativa, en zonas especialmente sensibles en las que se estima necesario limitar el acceso.
- Autorizaciones para llevar a cabo actividades ganaderas, agrícolas, cinegéticas o piscícolas. Sobre esta particular, podemos citar el PRUG del Parque Nacional de Doñana, en cuyo epígrafe 3.4.1 establece que los aprovechamientos tradicionales admitidos en el presente PRUG, como actividades extractivas incorporadas a la cultura popular y desarrolladas por determinados sectores de las poblaciones del entorno, serán autorizados en la medida en que sean compatibles con la conservación de los valores naturales del Parque Nacional.
- Autorizaciones para actividades recreativas como acampadas, vivaqueo, etc.

Teniendo en cuenta el autoproclamado carácter de instrumento de planificación del Decreto 15/2011, y sin perder de vista su relación con los instrumentos ya existentes al tiempo de su entrada en vigor, habrá que prestar atención a las actividades y usos a las que dicha norma impone la necesidad de obtener autorización. De este modo, el capítulo II del Decreto se articula en siete secciones, donde se concretan las actuaciones sujetas a autorización, las sujetas a comunicación previa y las de libre realización. Las secciones tienen por objeto las siguientes materias: actividades agrarias; pesca marina, marisqueo y acuicultura; uso público, turismo activo y ecoturismo; investigación; infraestructuras e instalaciones; construcciones y edificaciones; y, residualmente, otras actividades. Aunque en la mayoría de las secciones se sigue el esquema arriba expuesto, en la sexta, relativa a construcciones y edificaciones, se añaden unas consideraciones acerca de parámetros de edificación y características constructivas; condiciones generales para construcción, conservación, rehabilitación y reforma; y disposiciones relativas a construcciones concretas como las vinculadas a explotaciones, las declaradas de interés público para implantación de ciertos usos industriales o terciarios, o de establecimientos turísticos; y las vinculadas a obras públicas.

3. ACTUACIONES SUJETAS A COMUNICACIÓN PREVIA

Ya hemos dicho que el Decreto 15/2011 tiene como objetivo la dinamización y agilización procedimental en relación con los usos y actividades que se lleven a cabo en los espacios naturales de Andalucía. La aparición de estas actuaciones sujetas a comunicación previa persigue lograr dicha dinamización sustituyendo la obtención de autorización administrativa en los casos expresamente previstos por una mera comunicación a la Administración. El presupuesto para ello, tal como indica el artículo 4 del Decreto 15/2011, es que se trate de actividades o usos que no pongan en peligro los valores objeto de protección del espacio natural, y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el propio Decreto. El capítulo II del Decreto, concreta en algunas de sus secciones qué actividades están sujetas a esta comunicación previa.

El artículo 33 del Decreto 15/2011 recoge el procedimiento de comunicación, previéndose la utilización de modelos normalizados, así como la posibilidad de sustituir la presentación de la documentación que se requiera por declaraciones responsables. No obstante, es importante destacar que esta simplificación procedimental no excluye la necesaria actividad de control que debe llevar a cabo la Administración, que debe comunicar los posibles obstáculos a la realización de la actividad comunicada. Debe reseñarse que expresamente se establece que la falta de pronunciamiento no tendrá efectos de silencio administrativo. Junto a la presentación de la comunicación en el registro, el artículo 34 del Decreto contempla la posibilidad de realizar la comunicación por medios electrónicos, mediante el acceso al Canal de Administración Electrónica de la Junta de Andalucía, así como en la web de la consejería competente en materia de medio ambiente.

IV. EXPROPIACIONES

Ya hicimos anteriormente referencia al artículo 33.3 CE, donde se recoge la posibilidad de llevar a cabo la privación de bienes o derechos de alguien mediante la correspondiente indemnización, siempre y cuando concurra causa de utilidad pública o interés social. Por su parte, el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa recoge el concepto de esta institución, indicando que en ella *“se encuentra comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.”*

El artículo 33 CE hace una referencia a las leyes aplicables en relación con la expropiación. De este modo, y prestando especial atención a la normativa en materia de espacios protegidos, la LPNB recoge expresamente en su artículo 4 que el patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico. A la vista de lo anterior, la Ley señala que las actividades encaminadas a la consecución de sus fines podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social a todos los efectos, y especialmente a los expropiatorios.

La anterior afirmación, donde la declaración de utilidad pública o interés social se recoge de forma potestativa, adquiere un carácter imperativo al referirse a los espacios naturales protegidos. Así, el artículo 39 LPNB establece que la declaración de uno de estos espacios conllevará la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados. Esta misma previsión figura recogida en el artículo 23 de la LIENPA. Sin perjuicio de lo anterior, no cabe olvidar que el artículo 10 LEF señala que *“En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa.”* En esa línea, en relación con la necesidad de la declaración de utilidad pública, y al hilo de unas expropiaciones para la construcción de miradores panorámicos en el Paraje Natural Karst de Yesos de Sorbas, el TSJA, en Sentencia 672/2002, de 3 de junio, manifestó en su FJ 3º:

“Desde el punto de vista general, la Ley de Espacios Naturales 2/1989, de 18 de julio, del Parlamento de Andalucía, establece en su art. 23 una genérica declaración de utilidad pública, que está implícita en la declaración de espacio natural. Esta declaración genérica lo es a efectos de expropiación de los bienes y derechos afectados incluidos en el ámbito del espacio natural declarado. Esta modalidad de declaración genérica está autorizada por el art. 10 de la LEF y que en lógica interpretación afecta a aquellos bienes comprendidos en el ámbito del espacio natural, en cuanto se requiera su expropiación para el cumplimiento de los fines propios de la citada Ley. Ahora bien, como establece el art. 10 de la LEF, sin perjuicio de esta declaración genérica, deberá hacer un reconocimiento en cada caso concreto de la utilidad pública en virtud del acuerdo del órgano competente para el ejercicio de la potestad expropiatoria, órgano que en el ámbito local es el Pleno de la Corporación (art. 22 de la Ley 7/1985, de Bases de régimen local y art. 23 del RDL 781/1986, texto refundido de disposiciones vigentes en régimen local). La cuestión a dilucidar es si puede estimarse cumplida la declaración de utilidad pública para determinada expropiación de bienes inmuebles por la simple asunción por parte del Ayuntamiento respecto al proyecto técnico elaborado por la Agencia de Medio Ambiente, como es el caso, puesto que, como queda patente del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento, no se efectúa una declaración expresa de utilidad pública de la obra, sino que el Pleno se atiene en tal aspecto al efecto implícito de declaración de utilidad pública de que a su juicio, goza el proyecto. Ha de hacerse notar que no se tiene constancia en autos de la forma de cooperación entre el Ayuntamiento y la Agencia del Medio Ambiente en virtud de la cual se determina la obligación del Ayuntamiento de obtener la disponibilidad de los terrenos mediante expropiación a su cargo, ni que el proyecto sobre el que se basa la expropiación hubiera de ser tramitado por la Agencia de Medio Ambiente y asumido por el Ayuntamiento.

Pues bien, abordando esta cuestión, concluimos que no puede aceptarse, como pretende la parte demandada, que la aprobación del proyecto lleve implícita la declaración de utilidad pública de la obra y de la necesidad de ocupación de los bienes, ya que ello sólo procede en cuanto a los proyectos aprobados por la propia Administración expropiante. El art. 11 del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, establece que como excepción a la necesaria promulgación de Ley formal para la declaración de utilidad pública, ésta se entenderá implícita en las obras y servicios comprendidos en los planes del Estado, la Provincia y el Municipio, aprobados con los requisitos legales (art. 11, 2º a del REF). A renglón seguido este mismo precepto señala que «la realización concreta de los planes del Estado deberá ser acordada por Orden Ministerial y los de la Provincia o Municipios por el organismo competente». De esta norma se deduce sin dificultad la necesidad de que sea la Administración expropiante la que asuma la realización concreta de los planes determinantes de la expropiación, pues sólo así se podrá entender cumplida la garantía de

que el órgano competente de la Administración pública que ejercita la potestad expropiatoria, ha verificado la utilidad pública y necesidad de ocupación que determina la expropiación. Por otra parte, a nivel de legislación de régimen local, la conclusión es la misma. Así lo establecen los arts. 90, 93 y 94 del RDley 781/1986, al señalar este efecto implícito para los planes de obras locales (art. 90 TRRL) que todo proyecto de obras deberá constar de memoria en que se incluya la relación detallada y valoración aproximada de los terrenos y construcciones que hayan de ocuparse y en su caso expropiarse, y ello como garantía del adecuado ejercicio de la potestad expropiatoria. Por su parte el art. 93 TRRL dispone que la aprobación de los proyectos de obras locales se ajustará al procedimiento legalmente establecido. Sólo para obras comprendidas en los planes de obras y servicios locales, incluidos los provinciales, en ninguno de cuyos supuestos está el tramitado en este caso por la Agencia del Medio Ambiente, se otorga el efecto implícito de la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación (art. 94 del citado RDley 781/1986). La interpretación contraria, postulada por la parte demandada, de que cualquier otro plan de obras aprobado por otra Administración distinta a la expropiante, determine el efecto de declaración implícita de la concreta utilidad pública y necesidad de ocupación no es admisible. Ello supondría escindir el contenido expropiatorio del acto de aprobación del proyecto, que es el que otorga el efecto implícito de utilidad pública y necesidad de ocupación, del ejercicio de la potestad expropiatoria. Así pues, no puede estimarse que el acto de aprobación de un plan de obras, que desde el punto de vista de la Agencia del Medio Ambiente en este caso no tiene relevancia expropiatoria, puesto que no es la Administración expropiante, conlleve el efecto expropiatorio implícito que establece el art. 10 de la LEF y el art. 94 del RDley 781/1986, dado que no comporta el ejercicio de la correspondiente potestad expropiatoria, aun en la forma implícita que estos preceptos admiten, por la Administración expropiante. Desde otro punto de vista, hay un último argumento que abunda en la necesidad de que el acuerdo de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación se adopte de manera específica por el Pleno del Ayuntamiento, sin que pueda entenderse implícita en la aprobación de un proyecto de obras de Administración distinta a la local expropiante; y es que la actuación expropiatoria se enmarca en el ámbito de la administración y gestión del paraje natural de Karts de Yesos de Sorbas. Este paraje natural constituye un espacio natural sometido a la Ley 2/1989 de Andalucía, sobre Espacios Naturales, cuyo artículo 18 establece que «corresponde a la Junta de Andalucía, a través de la Agencia de Medio Ambiente, la Administración y gestión de los espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma» estableciendo modos de gestión y colaboración con las Corporaciones locales subordinadas a la oportuna delegación de competencias, que en este caso no consta, y sólo en el ámbito de la administración de los Monumentos Naturales y los Parques Periurbanos. Es por ello que la verificación del ejercicio de la competencia propia mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte del Ayuntamiento, deba venir refrendado bien mediante la aprobación de un específico proyecto de obras, con sujeción a los requisitos de tramitación de los de carácter local que permitiera contrastar que dicha actuación se realiza en el ámbito del ejercicio de competencias propias o delegadas, bien a la adopción de un acuerdo específico de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación.

Por el contrario, el propio acuerdo del Ayuntamiento demuestra que no ha existido ejercicio propio de la competencia para la declaración de utilidad pública ya que, en lugar de ello, se aduce en el acuerdo que la misma se entiende legalmente implícita por la aprobación por la Agencia del Medio Ambiente del correspondiente proyecto de obras. Por tanto, al haberse omitido un trámite esencial del procedimiento, que es requisito imprescindible para el válido ejercicio de la potestad expropiatoria, debe ser estimado el recurso y declarada la nulidad del acto impugnado al incurrirse en el motivo de nulidad del art. 62, 1º de la Ley 30/1992, del Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.”

Por otra parte, podemos traer a colación la doctrina del TS en relación con la diferencia existente entre la incidencia de la declaración de un espacio natural en la propiedad privada y la expropiación, puesta de manifiesto en la Sentencia de 17 de junio de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, en cuyo FJ 3º se dice:

“En efecto, comenzando por la afirmación de que en el presente caso ha habido una “delimitación o configuración del contenido de un derecho”, ello no responde a la realidad. No le falta razón a la Junta de Andalucía cuando dice, citando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la aprobación por Ley de un espacio protegido no trae consigo automáticamente la aplicabilidad de la garantía expropiatoria, establecida en el art. 33 CE y desarrollada en la Ley de Expropiación Forzosa. Cuando se crea legalmente un espacio protegido, lo que ocurre es que las fincas incluidas en el mismo quedan sometidas a unos determinados aprovechamientos, a ciertas reglas de conservación, a facultades administrativas de control, etc. Dicho brevemente, la inclusión en un espacio protegido implica, efectivamente, una “delimitación o configuración del contenido de un derecho”; y no una “privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos”, que es el rasgo definitorio de la expropiación forzosa. Ahora bien, en el presente caso no se había impugnado la inclusión de la creación del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, ni la inclusión en el mismo de la finca en cuestión. Lo que se había impugnado es la ocupación material por la Junta de Andalucía de una parte de dicha finca, a fin de habilitarla como zona de aparcamiento para los visitantes del parque. Y esto ya no es mera sumisión al régimen jurídico propio del Parque, que por cierto vincula a todas las fincas comprendidas dentro del mismo, sino la utilización de una finca determinada para un fin de interés general. Por ello, la ocupación de la finca para usarla como zona de aparcamiento ha constituido una privación singular de derechos y entra, en principio, dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa.

Por lo que hace a los artículos de la Ley de Espacios Naturales citados por la Junta de Andalucía, ninguno de ellos da cobertura para, al margen del procedimiento expropiatorio, ocupar la finca y establecer en ella una zona de aparcamiento. El art. 2.3 se refiere al deber de la Administración de velar por la conservación de los recursos naturales, que nada tiene que ver con la ocupación de una finca en concreto.

El art. 4.4.c) dice que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales contendrán la “determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso”. Es verdad que este precepto permite establecer reglas específicas para las distintas zonas de un mismo parque; pero esas reglas han de tener como objeto los usos y actividades permitidos a los particulares, lo que no es lo mismo que la ocupación de una finca por la Administración. Hay que tener presente, además, que la Junta de Andalucía no ha acreditado en ningún momento que el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales previese la utilización de la mencionada finca como zona de aparcamiento.

El art. 5.2 también hace referencia a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, para decir que son obligatorios y ejecutivos y que prevalecen, en caso de colisión, sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación del territorio. No hay aquí nada que justifique la ocupación de una finca al margen del procedimiento expropiatorio.

El art. 13 se ciñe a dar una definición legal de los parques naturales y a prever que se podrá limitar el aprovechamiento de sus recursos. Añade que “en los Parques se facilitará la entrada de visitantes con las limitaciones precisas para garantizar la protección de aquéllos”. Pero esta genérica posibilidad legal de que los parques naturales reciban visitantes no habilita a la Administración a ocupar una finca concreta de un concreto parque, a fin de habilitar una zona de aparcamiento de vehículos. Cuando la

entrada de visitantes en un parque natural suponga un sacrificio especial para los propietarios de una o varias fincas en concreto, ello no podrá justificarse sobre la base de la genérica sumisión de todas las fincas del parque natural a una regulación de los aprovechamientos posibles, sino que será preciso acudir al procedimiento expropiatorio por tratarse de una privación singular de derechos.

Pasando ahora al argumento basado en el art. 3 de la Ley de Espacios Naturales, hay que recordar lo dispuesto por este precepto: “Las actividades encaminadas al logro de las finalidades contempladas en los preceptos de esta Ley podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes y derechos que puedan resultar afectados”. Esta norma legal implica, sin duda, que la creación de un parque natural trae consigo la posibilidad de considerar de utilidad pública o interés social las actividades a realizar dentro del mismo, sin necesidad de que una Ley ulterior declare la causa expropiandi; es decir, hace una declaración genérica de utilidad pública, en el sentido del art. 10 LEF, que luego deberá ser aplicada a bienes concretos por la Administración competente. En este sentido, es indiscutible que, como dice la Junta de Andalucía, la expropiación de fincas situadas dentro de un parque natural es una posibilidad, no un deber de la Administración; y esto es precisamente lo que afirman las sentencias de esta Sala citadas por la propia Junta de Andalucía. Ahora bien, de aquí -esto es, del dato incuestionable de que la Administración no está obligada a expropiar todas las fincas comprendidas dentro de los parques naturales- no se sigue que la Administración no esté obligada a acudir al procedimiento expropiatorio cuando pretende hacer una privación singular de derechos sobre una finca concreta de un concreto parque natural y más aún cuando, como ocurre en el presente caso, ya ha ocupado de hecho la finca.

(...)si hay varias soluciones legalmente posibles, la Administración deberá optar por la menos costosa; pero lo que no podrá hacer es tratar de evitar el procedimiento legalmente establecido so pretexto de que es innecesariamente gravoso. La privación singular de un bien, como es la ocupación de una finca para habilitar una zona de aparcamiento de vehículos, sólo puede hacerse mediante el procedimiento de expropiación forzosa, sin que valga en contrario ninguna consideración de eficiencia..”

V. DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO

Los derechos de adquisición preferente, categoría dentro de la que se incardinan los de tanteo y retracto, son definidos por BLASCO GASCÓ como “aquellos que otorgan a su titular un poder jurídico, de eficacia o naturaleza real o personal, que le permite adquirir un bien determinado con prioridad a otra persona o subrogándose en el lugar de quien ya lo había adquirido.” FERNÁNDEZ VALVERDE, después de calificarlos como “institución cuasi pública”, los define como “derechos de adquisición preferente, limitativos del derecho de propiedad, y que suponen la posibilidad de adquisición de una cosa determinada cuando su actual propietario decide enajenarla (derecho de tanteo) o cuando efectivamente la ha enajenado (derecho de retracto).

En definitiva, un particular que desee proceder a enajenar un bien situado en el ámbito territorial de un espacio natural protegido habrá de notificar su intención a la Administración, que en consecuencia podrá ejercitar el derecho de tanteo para adquirir dicho bien con carácter preferente. Por su parte, el derecho de retracto podrá ser ejercitado cuando, no habiéndose comunicado fehacientemente a la Administración la intención de enajenar el bien, y habiéndose llevado a cabo dicha enajenación, se estime conveniente adquirir dicho bien. El TS define el retracto, en su Sentencia 1336/2007, Sala de lo Civil, Sección Primera, como “poder que tiene el retrayente sobre una cosa para adquirirla después de haber sido transmitida a un tercero.”

Estos derechos, surgidos en el campo del derecho civil, suponen una clara limitación del derecho de propiedad, que debe ponerse en relación con la función social de ésta. Así, el establecimiento de un derecho de tanteo o retracto a favor de la Administración, debe obedecer a la consecución de una finalidad pública y constitucionalmente legítima. La STC 170/89 dictada en relación con la Ley 1/1985 de la Comunidad de Madrid, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, recoge, en su FJ 6º, lo siguiente:

“no hay pues aquí invasión competencial del título del artículo 149.1.8 CE, por la simple constitución de un derecho de tanteo y retracto, lo que no supone modificación o derogación alguna de la legislación civil en materia de retracto, ya que el precepto impugnado se ha limitado únicamente a crear a favor de la Administración autonómica un derecho de tanteo y de retracto, dentro del conjunto de actuaciones en materia de protección del medio ambiente, pero sin establecer, en modo alguno, una regulación del régimen jurídico de tales derechos. Por tanto, el título competencial estatal invocable al respecto es el del artículo 149.1.23 CE, lo que supone también la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma respetando la legislación básica del Estado.

Esa legislación básica del Estado es hoy el artículo 10.3 de la Ley 4/1989, declarado básico, que reconoce la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas inter vivos de terrenos situados en el interior del mismo, facultad que es idéntica a la reconocida por el artículo 3.2 de la Ley autonómica impugnada, que por su parte había tomado como ejemplo el artículo 7 de la Ley del Parque de Doñana. Por consiguiente, el artículo 3.2 de la Ley autonómica impugnada, al reconocer un derecho de tanteo y retracto a favor de la Comunidad de Madrid, no contradice ni desconoce la legislación básica del Estado, por lo que desde esta perspectiva competencial el artículo 3.2 de la Ley autonómica no es contrario a la Constitución.”

La LPNB contiene disposiciones en relación con el tanteo y retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados inter vivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en espacios naturales protegidos. Así, el artículo 39 de dicha norma señala en su apartado 2:

“Para facilitar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, el transmitente notificará fehacientemente a la Comunidad Autónoma el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en la que haya sido instrumentada la citada transmisión. Dentro del plazo que establezca la legislación de las Comunidades Autónomas desde dicha notificación, la Administración podrá ejercer el derecho de tanteo obligándose al pago del precio convenido en un período no superior a un ejercicio económico.

La Comunidad Autónoma podrá ejercer, en los mismos términos previstos para el derecho de tanteo, el de retracto en el plazo que fije su legislación, a partir de la notificación o de la fecha en que tenga conocimiento fehaciente de la transmisión.

Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos señalados en este apartado.

Los plazos a los que se refiere este apartado serán lo suficientemente amplios para permitir que puedan ejercitarse los derechos de tanteo y de retracto.”

La previsión contenida en el citado artículo acerca de la no inscripción en el Registro de la Propiedad sin la previa acreditación del cumplimiento de los requisitos que establece ha merecido ya algún pronunciamiento de la DGRN, como el contenido en la Resolución 1/2009, de 16 de marzo, donde desestima el recurso planteado frente a la denegación de calificación del Registrador, por incumplimiento de las previsiones del artículo 39 LPNB.

Por su parte, el último párrafo del artículo citado contiene una remisión a la normativa específica en cuanto a la determinación de los plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Estos derechos aparecen así reconocidos en la LRPN, en cuyo artículo 13.2 se establece una plazo de tres meses para el ejercicio del tanteo por la Administración competente, y de un año para el retracto, a contar desde que tuviera conocimiento de la transmisión.

La Ley 2/89 contempla asimismo la existencia de estos derechos en su artículo 24, remitiéndose a la ya derogada Ley 4/89. Por su parte, la Ley 2/92 Forestal de Andalucía también contempla el tanteo y retracto en su artículo 6, mientras que su Reglamento, aprobado por Decreto 208/1997, recoge en sus artículos 52 y siguientes las normas sobre el ejercicio de los mismos, plazos, etc. El Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, hace referencia en su artículo 27 a estos derechos, remitiéndose a su vez al artículo 24 de la Ley 2/89. Por otra parte, las normas que declaran las concretas figuras de protección de los espacios naturales recogen estos derechos, pudiendo citar a título meramente ejemplificativo las siguientes:

- La Ley 1/84, de 9 de enero, de declaración de la Laguna de Fuente de Piedra como Reserva Integral, cuyo artículo 9 establece un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de tanteo.
- El Decreto 236/1987, de 30 de septiembre, por el que se declara el parque Natural Sierra María en Almería, cuyo artículo 8 contempla los derechos de tanteo y retracto.
- La Ley 2/87, de 2 de abril, de Declaración de Doce Lagunas como Reservas Integrales Zoológicas en la Provincia de Cádiz, en cuyo artículo 7 se establece un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de tanteo.
- El Decreto 191/1999, de 21 de septiembre, de Declaración del Parque Natural Sierras de Tejada, Almirante y Alhama, en su artículo 5.
- El Decreto 461/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el PORN de la Reserva Natural Peñón de Zaframagón, en su artículo 88.
- Real Decreto 3062/1978, de 27 de octubre, de Declaración del Paraje Natural Torcal de Antequera, en cuyo artículo 8 se establece un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de tanteo.

A la vista de todo lo dicho, y por más que de una lectura de los artículos de la LPNB o la LIENPA podría entenderse que la mera enajenación o intención de enajenar un bien situado en un espacio natural protegido podría ser suficiente para fundamentar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración, existen abundantes pronunciamientos jurisprudenciales que introducen importantes matices sobre esta materia. Partiremos para realizar dicho análisis del interesante estudio puesto de manifiesto por GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS en la Jornada celebrada en Córdoba el 6 de marzo de 2009, sobre modelos de intervención de la Administración.

En cuanto al fundamento de estos derechos, ya hemos indicado anteriormente que, en última instancia, podríamos encontrarlo en la función social de la propiedad. A ello debemos añadir un aspecto teleológico como es que el reconocimiento de este derecho en las normas sobre espacios naturales persigue la protección del medioambiente. La consecuencia de ello es que encontramos pronunciamientos judiciales en los que se acuerda la nulidad del ejercicio de estos derechos de adquisición preferente, precisamente por considerar que no han ido dirigidos hacia esta finalidad protectora. Así se ha pronunciado, por ejemplo, el TSJA (Sevilla), Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, en Sentencia de 22 de enero de 2003:

“Como dijimos el fundamento jurídico de la decisión que acordó ejercer el derecho de retracto fue el uso conjunto de los artículos 24 y 10, respectivamente, de la Ley 2/89, que aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos, y de la 4 de 1989 del Estado, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

El artículo 24 de la Ley 2 de 1989 dispone que: «La Junta de Andalucía, a través de la Agencia de Medio Ambiente, podrá ejercer los derechos de tanteo y retracto en todas las transmisiones onerosas de bienes y derechos intervivos de los terrenos situados en el interior de los espacios declarados protegidos, en los términos previstos por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres». Y el artículo 10.3 de la Ley 4 de 1989 afirma que: «La declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, y la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas intervivos de terrenos situados en el interior del mismo».

A la vista de estos preceptos y de lo anteriormente expuesto, es como debemos resolver acerca de si la decisión administrativa cuestionada en el recurso fue o no conforme al ordenamiento jurídico.

El número 2 del artículo 10 de la Ley 4 de 1989, enumera las razones que justifican la protección de esos espacios, y que constituyen la razón de ser del reconocimiento a la Administración Pública del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto que autoriza el número 3 al que antes nos referimos. Son éstas las siguientes finalidades: a) Constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional b) Proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético paisajístico y recreativo c) Contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitat d) Colaborar en programas internacionales de conservación de espacios naturales y de vida silvestre, de los que España sea parte».

Si se analiza el expediente, que no es otra cosa que la sucesión de trámites que desembocan en la decisión de la Administración, en la que deben aparecer las razones que la motivan, y que deben justificar el fin que la ampara, que no puede ser otro que no esté ordenado a la consecución del interés general más beneficioso para la comunidad en el ámbito que ampare la competencia concreta de la Administración que adopte la decisión, no es posible acomodar o encajar el retracto de la finca que se ejecutó en las razones concretas que enumera y define el número 2 del artículo 10 de la Ley 4 de 1989.

Y es que los motivos o razones que la Consejería de Medio Ambiente esgrime para adoptar su decisión carecen de justificación desde el punto de vista medio ambiental. El informe del Director Conservador del Parque es escaso y parco en referencias a las ventajas que la adquisición de la finca reportaría a lo que son las tareas propias de conservación y defensa del medio ambiente. La finca en sí misma carece de relevancia a esos efectos, y no es más que un pequeño enclave en las dimensiones del Parque Natural que es el que verdaderamente cumple las funciones que le son

propias. Desde el punto de vista medioambiental la finca asume el papel que tiene en el Parque esté o no en manos de la Administración, puesto que las tareas que en ella se realizan son respetuosas con el medio ambiente, y, desde luego, beneficiosas para el entorno y la dedicación que se pretende por la iniciativa privada que es la de conservar y rehabilitar un monumento histórico artístico que no puede concebirse sin el resto de la finca en el que se inserta. Los cenobios cartujos no se conciben sin sus huertas, sus cultivos reducidos de secano y regadío y sus explotaciones ganaderas destinadas a su subsistencia, y, en algunos casos, a la selección y mejora de algunas especies animales. Ese estilo de vida, respetuoso con el medio ambiente, es el que se quiere reproducir adaptado al presente, y dirigido a personas, artistas y visitantes, que pretenden rodearse de esas condiciones de silencio y actividades manuales y de contacto con la naturaleza que caracterizaban, y aun definen a la orden cartuja.

QUINTO

De todo ello se deduce que la resolución recurrida no se ajustó a derecho en cuanto que no estaba dirigida a la consecución de los fines que son propios de la Administración medioambiental que la decidió. No en vano, con buen sentido, ya lo advertía el Servicio Forestal, al decir que quién si fuera necesario debía ejercer el derecho de retracto, debía de ser la Consejería de Cultura, puesto que el interés del bien no podía ser otro más que el histórico artístico.

La Consejería de Cultura requerida por la de Medio Ambiente declinó adoptar decisión alguna dirigida al ejercicio del derecho de retracto, seguramente porque conocía la labor que en el monumento, recientemente entonces declarado por ella Bien de Interés Cultural, se venía desarrollando, y bien pudo hacerlo de considerarlo conveniente porque para ello le habilitaba el artículo 18 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía. Pero no sucedía así en el supuesto que enjuiciamos puesto que pudiendo hacer lo que hizo la Consejería de Medio Ambiente no lo realizó, como ya hemos expuesto, en defensa de los intereses generales que le son propios.”

Esta postura vendría avalada por la STC 156/1995, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento Vasco 5/89, de declaración de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, cuyo FJ 6º señala que: *“La doctrina de la STC 170/1989 ha sido reiterada en la STC 102/1995, en la que, tras afirmar que el tanteo y el retracto son derechos reales cuya regulación por ser legislación civil, es competencia exclusiva del Estado, se declara que ello no excluye que puedan existir derechos de retracto o bien otros establecidos por la regulación administrativa, respondiendo a una finalidad pública, constitucionalmente legítima, como puede ser la protección del medio ambiente. Los efectos perseguidos con estos derechos tienen un carácter instrumental y, por ello, la competencia para provocarlos está siempre en función de aquella otra sustantiva a la cual sirva (fundamento jurídico 16). Y tras estas afirmaciones se sostiene el carácter básico del art. 10.3 LCEN aunque sin entrar a examinar el problema concreto de los plazos, por no haber sido cuestionado este extremo por ninguno de los recurrentes.”*

En cuanto al plazo para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, se plantea la cuestión del momento en que se produciría la caducidad del mismo. Sobre este particular encontramos la interesante STSJA (Sevilla) de 28 de septiembre de 2006, dictada en el recurso 1027/2001 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, en cuyo FJ 5º se afirma:

“Se alega que el retracto se ejercita caducado el plazo de un año para su ejercicio, cuyo cómputo se inició con la notificación de la venta a la administración, el 11 de febrero de 2000, y transcurrió enteramente antes de la resolución de 3 de julio de 2001. La Ley 4/1989 de 27 marzo 1989, de Conservación de los Espacios Naturales y la Fauna y Flora Silvestres, en su art. 10.3 dispone “A los efectos

del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, por el transmitente se notificarán fehacientemente a la Administración actuante las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en que haya sido instrumentada la citada transmisión. El derecho de tanteo podrá ejercerse en el plazo de tres meses y el de retracto en el de un año, ambos a contar desde la correspondiente notificación, que deberá efectuarse en todo caso y será requisito necesario para inscribir la transmisión en el Registro de la Propiedad." Según la redacción de éste precepto, tiene también aplicabilidad en esta materia la interpretación que realizó el Tribunal Supremo respecto del plazo de retracto en la legislación forestal (STS Sala 3ª de 2 febrero 1999, citada en otras posteriores), que distingue entre el ejercicio del derecho de retracto que se atribuye a la entidad de derecho público y la aplicación del mismo, que se lleva a cabo a través de la instrucción de un expediente. Trasladando esa interpretación, ha de concluirse aquí también, que el plazo quedó observado, y la finalidad de preservar la seguridad jurídica del adquirente de la finca satisfecha, cuando el 24 de noviembre de 2000, la Viceconsejera de Medio Ambiente acordó ejercitar el derecho de retracto. Resolución que fue notificada adquirente antes del transcurso del plazo de caducidad (el 27 de diciembre de 2000)."

En consecuencia, dado que el ejercicio del derecho, en este caso de retracto, requiere la tramitación del correspondiente expediente administrativo, con la consiguiente dilación de la resolución definitiva de adopción del acuerdo de retracto, la posición de la Administración quedaría salvaguardada frente a un eventual transcurso del plazo para el ejercicio del derecho, notificando antes del fin de dicho plazo al interesado el acuerdo de inicio de dicho expediente de retracto. De este modo, como se afirma en la STS de 2 de febrero de 1999, la apertura del referido expediente sólo deviene necesaria tras la adopción de una decisión positiva sobre la conveniencia de retraer, por lo que *"tampoco implica perjuicio, menoscabo o falta de respeto a la razón de ser del establecimiento del plazo para el ejercicio del derecho, ya que la finalidad que con él se persigue, cual es preservar la seguridad jurídica del adquirente, se ve satisfecha con la adopción y puesta en conocimiento de aquella decisión positiva de ejercitar el retracto."* Sin perjuicio de lo anterior, ha de advertirse que el *dies a quo* para el ejercicio del derecho es el de la comunicación de la intención de enajenar, siempre que reúna los requisitos legalmente exigidos. La STSJA de 18 de octubre de 2007, en materia de retracto forestal, afirma que siendo completa la notificación hecha a la Administración, y constandingo en ella todos los pactos y condiciones de la transmisión, precio satisfecho, condiciones esenciales de la venta, modalidades de pago, etc, la Administración tenía los elementos de juicio suficientes para decidir sobre la conveniencia o procedencia del ejercicio del derecho. En materia forestal, los requisitos de la notificación se recogen en el artículo 53.2 del Reglamento Forestal de Andalucía, aprobado por Decreto 208/1997. Por el contrario, en materia de espacios naturales no existe un precepto que detalle tanto el contenido de la comunicación, limitándose el artículo 39 LPNB a afirmar que habrá de contener el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida. En consecuencia, a fin de evitar perjuicios derivados de eventuales estimaciones de caducidad del plazo para el ejercicio de este derecho, la Administración habrá de ser ágil en la tramitación de éste ante cualquier comunicación que pueda ser susceptible de calificarse como completa.

En resumen, examinada la Jurisprudencia podemos concluir que el ejercicio de estos derechos de adquisición preferente en el ámbito de los espacios naturales tiene que ajustarse a los siguientes requisitos:

- Estar legalmente previstos, lo que se cumple en la normativa estatal y autonómica de espacios naturales, completada por las disposiciones concretas de cada espacio donde se concreta el plazo de ejercicio.
- Ejercitarse en cumplimiento de la finalidad de protección medioambiental.

- Ejercitarse en el plazo legalmente establecido.
- Al igual que la generalidad de actos administrativos, el ejercicio de estos derechos ha de estar motivado. Junto a este requisito, diversas Sentencias del TSJA han exigido además una adecuada justificación de los motivos que llevan a este ejercicio (SSTSJA de 26 de julio de 2007 y de 21 de octubre de 2005).

En definitiva, estos requisitos constituyen unos límites a la regulación de la actuación administrativa sobre la propiedad privada, que impiden que se llegue al extremo denunciado por el Juez Holmes de llegar *too far to be recognized as a taking*. El reforzamiento de las garantías jurídicas de los particulares, así como el esfuerzo en justificar las actuaciones administrativas también desde el punto de vista científico, constituyen los medios para que las limitaciones del derecho de propiedad, y las intervenciones que sean procedentes sobre el mismo, no supongan una vulneración del derecho recogido en el artículo 33 CE y, al mismo tiempo, para que se alcance con la mayor eficacia el fin de conservar un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona, en los términos previstos en el artículo 45 CE.