

Roj: SAN 5781/2011  
Id Cendoj: 28079230012011100572  
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 1  
Nº de Recurso: 738/2010  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: MARIA NIEVES BUISAN GARCIA  
Tipo de Resolución: Sentencia

## **SENTENCIA**

Madrid, a dieciseis de diciembre de dos mil once.

La Sala constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso contencioso-administrativo núm. 738/2010, interpuesto por **Rafaela**, representada por la Procuradora Doña **Myriam González Fernández**, frente a la resolución del Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales (Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente) de 8 de mayo de 2009 por la que se desestiman las peticiones de indemnización por supresión del derecho a cazar en el interior del Parque Nacional de Monfragüe de todos los propietarios particulares representados por la Asociación de Propietarios Privados del Parque Nacional, por considerar que la obligación indemnizatoria recae en la Junta de Extremadura. Ha sido parte demandada en las presentes actuaciones la Administración General del Estado, representada por la Abogacía del Estado y codemandada Junta de Extremadura, representada por el Letrado de la Junta de Extremadura.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- La actora interpuso, con fecha de 15 de septiembre de 2009, recurso contencioso administrativo ante los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo, del que se acordó su tramitación de conformidad con las normas establecidas en la Ley 29/1998, y la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO** .- Dentro del plazo concedido para ello D<sup>a</sup> **Rafaela** formalizó la demanda mediante escrito presentado el 20 de abril de 2010 en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó solicitando se dictara sentencia en la que:

Declare contraria a Derecho y anule la Resolución del Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales de 8 de mayo de 2009.

Declare el derecho de la demandante a ser indemnizada anualmente por el Organismo Autónomo Parques Nacionales por la privación de los derechos sobre el aprovechamiento y los resultados de la explotación cinegética de su finca (...) incluida en el Parque Nacional de Monfragüe, por la prohibición permanente de la caza comercial o deportiva sobre la misma impuesta por la Ley 1/2007, de 2 de marzo, mientras subsista tal prohibición.

Declare que la indemnización anual que el Organismo Autónomo de Parques Nacionales ha de abonar del día 1 de abril de cada año (...) es de 19.050,80 euros respecto de la temporada cinegética 2007/2008, habiendo de actualizarse dicha indemnización anualmente para posteriores temporadas cinegéticas conforme a las variaciones del IPC producidas en los 12 meses precedentes al 1 de abril de cada año, aplicándose la actualización sobre el importe de indemnización correspondiente a la temporada cinegética precedente y siendo la primera actualización a realizar a fecha 1 de abril de 2008. Todo ello con los intereses legales correspondientes.

Y condene al Organismo Autónomo Parques Nacionales a estar y pasar por las anteriores declaraciones y al pago de la indemnización anual referida mientras subsista la prohibición de caza así como las costas, por su acreditada temeridad y mala fe.

**TERCERO** .- El Abogado del Estado contestó la demanda mediante escrito presentado el 20 de mayo de 2010 en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, solicitó se dictara sentencia en la que se desestimara el recurso formulado de contrario, con expresa imposición de costas a la recurrente.

Contestó asimismo a la demanda el Letrado de la Junta de Extremadura, mediante escrito de 25 de junio de 2010, en el que solicitó asimismo el dictado de sentencia desestimatoria de las pretensiones formuladas de contrario.

**CUARTO** .- Tras oír a las partes y al Ministerio Fiscal, el Juzgado dictó Auto con fecha de 3 de septiembre de 2010 en el que declaró su incompetencia y la competencia de esta Sala para el conocimiento de la controversia.

**QUINTO** .- Recibidas en esta Sala las actuaciones y personadas las partes, **se** solicitó el recibimiento del pleito a prueba, que fue acordado mediante Auto de 15 de diciembre de 2010, practicándose las pruebas documentales y pericial propuestas por las partes, una vez admitidas por la Sala, con el resultado que obra en las actuaciones.

No estimándose necesaria la celebración de vista pública, se dio traslado a las partes para que formularan sus conclusiones, trámite que evacuaron por su orden, primero la defensa de la entidad actora y después el Abogado del Estado y el Letrado de la Junta de Extremadura, mediante escritos en los que concretaron y reiteraron sus respectivos pedimentos.

**SEXTO** .- Concluidas las actuaciones, se fijó para votación y fallo del recurso el día 23 de noviembre de 2011, fecha en que tuvieron lugar la deliberación y votación, habiendo sido Ponente la Ilma. Magistrada D<sup>a</sup>. NIEVES BUISAN GARCIA, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo, por D<sup>a</sup> Rafaela la resolución del Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales (Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente) de 8 de mayo de 2009 por la que se desestiman las peticiones de indemnización por supresión del derecho a cazar en el interior del Parque Nacional de Monfragüe de todos los propietarios particulares representados por la Asociación de Propietarios Privados del Parque Nacional, por considerar que la obligación indemnizatoria recae en la Junta de Extremadura.

Pronunciamiento desestimatorio de la resolución que se fundamenta, esencialmente, en lo siguiente:

El ejercicio de la actividad cinegética en el Parque Nacional de Monfragüe estaba ya previamente limitado a la entrada en vigor de la Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración de Parque Nacional, mediante los artículos 13.3 de la Ley 8/1990, de Caza de Extremadura, y 17.3 de la Ley 8/1998, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Protegidos de Extremadura .

El régimen de autorizaciones de carácter especial y puntual por razones de orden biológico, técnico o científico de la Ley de Caza de Extremadura y la Ley de Conservación de la Naturaleza y Espacios Protegidos de Extremadura tampoco quedó alterado por la declaración de Parque Nacional. Si bien el Art. 3.3.c) de la Ley 1/2007 determina que queda prohibida la caza con fines comerciales o deportivos, añade a continuación que: *Dicha prohibición no afecta a las actividades que la administración gestora del Parque Nacional programe y organice en materia de control de poblaciones o erradicación de especies exóticas.*

La declaración de Parque Nacional no ha supuesto una limitación nueva o sobrevenida de los terrenos incluidos en el mismo, sino la continuidad a la limitación que ya había establecido la Junta de Extremadura a través de su Ley de Caza y su Ley de Conservación, siendo por tanto ésta la responsable patrimonial.

**SEGUNDO** .- La parte actora sustenta su pretensión impugnatoria de la demanda, en síntesis, en las siguientes consideraciones:

La Resolución de 8 de mayo de 2009 no niega, sino que reconoce expresamente el derecho de los propietarios de las fincas del interior del Parque Nacional de Monfragüe a ser indemnizados. La Ley 1/2007, en cuanto legislación básica del Estado, contiene un régimen jurídico de protección de carácter prevalente frente a cualquier otra normativa sectorial, siendo esta Ley, básica y prevalente, la que impone la radical prohibición de caza con fines comerciales o deportivos en su territorio ( Art. 3.3), prohibición que supone una limitación de derechos e intereses patrimoniales legítimos de los propietarios, y que por tanto es indemnizable a tenor del Art. 3.5 y Disposición Adicional Sexta de dicha Ley 1/2007 .

Figura en el expediente el escrito del Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN) de 18-6-2008, seguido de otros, de 24 de junio, en los que se reconoce la puesta en marcha de un proceso para determinar las indemnizaciones derivadas de la supresión de tales aprovechamientos cinegéticos. En el mismo sentido el escrito del Director adjunto de 21-8-2008 explica que el Organismo ha iniciado un procedimiento de estudio referente a las solicitudes de indemnización, e igualmente el escrito de 13-11-2008, que obra en el folio 356 del Tomo II expediente. Además de dicho reconocimiento, el OAPN continuó con la tramitación de las reclamaciones de los propietarios afectados, y en ningún momento trasladó tal expediente al que, a su juicio, era órgano competente, la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La Asociación de Propietarios privados del Parque Nacional de Monfragüe remitió la documentación solicitada al Organismo Autónomo, y a pesar de que éste continuaba a la espera de documentación imprescindible que debía remitirle la Junta de Extremadura, solicitada con fechas de 13-11-2008 y 17-2-2009, el Presidente del OAPN precipitó el dictado de la resolución, desestimando las peticiones, cuando nunca antes se había suscitado tal posibilidad, en base a un lacónico informe del Abogado del Estado, que además contradecía otro anterior del mismo Abogado del Estado de 12-5-2008.

La Junta de Extremadura finalmente respondió, aunque con demora, mediante escrito de 14-5-2009. El Director General de Medio Natural también acompañó a su escrito un Informe Técnico del Director del Parque de Monfragüe de 11-5-2009 relativo a las autorizaciones otorgadas para cazar en él mientras fue Parque Natural de acuerdo con la legislación aplicable. Se desprende de ello que la Administración gestora del Parque Natural de Monfragüe hasta su declaración de Parque Nacional ha actuado de la siguiente manera: las acciones autorizadas tal y como establece la citada Ley han cambiado sustancialmente, al no permitirse abatir ciervos machos, que es el elemento comercial.

Como la resolución derivó hacia la Junta de Extremadura la responsabilidad, la Asociación presentó un escrito requiriendo respuesta expresa, que así se efectuó el 5-10-2009. La Junta estima que la responsabilidad del pago de las indemnizaciones derivadas de la supresión del derecho al aprovechamiento cinegético de los terrenos ubicados en el Parque Nacional de Monfragüe, al ser consecuencia de la legislación básica reseñada, corresponde la OAPN, de conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 1/2007. Pronunciándose en el mismo sentido el Informe Jurídico de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Junta de 7-8-2009.

La conciencia general de la obligación del Organismo Autónomo de indemnizar a los propietarios por la prohibición de caza instaurada por la Ley 1/2007 se puso particularmente de manifiesto en una sesión de 22-10-2007 del Pleno del Patronato del Parque Nacional de Monfragüe.

La prohibición permanente de caza comercial o deportiva supone una pérdida de "renta cinegética" que debe ser indemnizada y siendo la caza un recurso natural renovable anualmente, la indemnización ha de consistir en el pago de un canon o renta anual equivalente a la pérdida anual de renta cinegética que la prohibición de caza comporta, tal y como se calcula en el documento 7 "Informe de Valoración de la Renta Cinegética de la Finca Las Corchuelas de Palacio Nuevo" en el que se cifra la pérdida de renta cinegética anual en 19.085,31 euros por las 180 Has. que integran la finca de la recurrente.

En definitiva, ha sido la Ley 1/2007 la que ha establecido una prohibición nueva y distinta de la existente con anterioridad en la normativa autonómica. De no haberse publicado dicha Ley, la caza en el interior del parque estaría permitida.

La extinción de Parque Natural y su declaración de Parque Nacional implica que toda la normativa autonómica referida al primero, ya inexistente, deviene inaplicable al actual Parque Nacional que se rige por su propia normativa, que impide que la Junta de Extremadura, en calidad de gestora del mismo, pueda alterar el nuevo régimen instaurado por la Ley 1/2007.

Legislación básica en la materia que impone un régimen jurídico de protección de carácter prevalente y que instaura la prohibición de cazar con fines comerciales, siendo tan intensa ahora la prohibición que se extiende también a las actividades en materia de control de poblaciones o de erradicación de especies exóticas. Prohibición de caza deportiva o comercial que se reitera en el artículo 3.a) de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

Una vez extinguido el Parque Natural de Monfragüe deviene inoperante e inaplicable la prohibición autonómica de caza, extinguiéndose la correlativa obligación indemnizatoria de la Junta. A la Junta sólo le hubiera correspondido indemnizar si la prohibición de cazar hubiera sido realmente efectiva, que no lo ha sido, por haberse autorizado sistemáticamente desde el año 1998.

**TERCERO.** - Para resolver la controversia deviene esencial traer a colación la evolución normativa que de los derechos sobre aprovechamientos cinegéticos se ha producido en la Comunidad Autónoma de Extremadura o, más exactamente, en el Parque de Monfragüe.

La creación del Parque Natural de Monfragüe tuvo lugar mediante Real Decreto 1972/1979, de 4 de abril. La sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1982, al enjuiciar la referida disposición, señalaba que no cabía reconocer derecho o indemnización basada en la reglamentación general de los usos y aprovechamientos generales contenidos en el artículo cuarto de dicho Real Decreto de creación pero, sin embargo, no excluía el derecho a la indemnización en el artículo 4.2, en caso de privación singular de la propiedad privada o de los derechos o intereses patrimoniales legítimos.

Situación que se mantiene hasta la Ley 8/1990, de 21 de septiembre, de Caza de Extremadura, que en su Art. 13.3 establece lo siguiente: **En los Parques Naturales está prohibido con carácter permanente el ejercicio de la caza**, salvo cuando por razones de orden biológico, técnico o científico debidamente justificadas, la Agencia conceda la oportuna autorización, fijando las condiciones aplicables en cada caso".

El artículo 17.3 de la ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Protegidos de Extremadura también contiene dicha prohibición, tras su modificación por Ley 9/2006 de 23 de diciembre, en los siguientes términos: **En los Parques Naturales no se permitirá el ejercicio de la caza**, salvo que expresamente se autorice y regule en sus instrumentos de planificación, manejo y gestión o cuando, por razones de orden biológico, técnico o científico, el órgano competente en materia de medio ambiente conceda la oportuna autorización.

Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura por la Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, dicha Comunidad Autónoma, según disponen sus Artículos 7.8, 8.9 y 9.2, no sólo tiene la competencia exclusiva que ya le estaba atribuida sobre "Caza, Pesca Fluvial y Lacustre, Acuicultura, Protección de los Ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades", sino también sobre desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente y la «función ejecutiva» en materia de medio ambiente.

La sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, de 20 de abril, dictada en un conflicto de competencias sobre la materia, concedió a las Comunidades Autónomas, en exclusiva, la gestión de los trece Parques Nacionales existentes en España, si bien reservando al Gobierno la aprobación del Plan Director de Parques Nacionales que las Comunidades Autónomas deberán respetar.

En cumplimiento de dicha sentencia se dicta la Ley 1/2007, de 2 de marzo, de Declaración del Parque Nacional de Monfragüe que incorpora dicho parque a la Red de Parques Nacionales como espacio singular, único, irrepetible y representativo, cuya conservación se considera de interés general de la Nación.

Precisamente el artículo 3 de dicha Ley de 2007 establece que el régimen jurídico de protección previsto en el precepto tendrá carácter prevalente frente a cualquier otra normativa sectorial vigente en el territorio del parque nacional.

Se añade en el apartado 2 del mismo artículo 3 que: Quedan prohibidos en el interior del Parque Nacional de Monfragüe todos aquellos usos y actividades que alteren o pongan en peligro la estabilidad de los ecosistemas, los procesos ecológicos o la integridad de sus componentes físicos y biológicos.

Añadiendo el artículo 3.3.c) que, en particular quedan prohibidos:

c) la explotación y extracción de minería y áridos, la realización de cualquier tipo de vertidos o abono de residuos, la tala de madera, **la caza y la pesca con fines comerciales o deportivos**. No quedan afectadas por la prohibición anterior las actividades que la administración gestora del Parque Nacional, de acuerdo con las determinaciones que establezca el Plan Rector de Uso y Gestión, programe y organice en materia de control de poblaciones o erradicación de especies exóticas.

**CUARTO.** - Considera esta Sala, de la interpretación conjunta de dicha normativa y a pesar de las alegaciones de la parte actora en la demanda que el ejercicio de la actividad cinegética en el Parque Nacional de Monfragüe estaba ya previamente limitado, con anterioridad a la publicación de la Ley estatal de 2007, en los artículos 13.3 de la Ley 8/1990 de Caza de Extremadura, y 17.3 de la Ley 8/1998, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Protegidos de Extremadura.

Leyes autonómicas, estas dos últimas, en las que figura la prohibición con carácter permanente del ejercicio de la caza, y si bien la Ley de Conservación extremeña de 1998 permitía la regulación de tal actividad cinegética mediante instrumentos de planificación, manejo o gestión, el Parque Nacional de Monfragüe sólo



se ha visto afectado por dos instrumentos de planificación: el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del área de Monfragüe aprobado por Decreto 182/1995, de 31 de octubre, que fue anulado judicialmente y el Plan Rector de Uso y Gestión aprobado por Decreto 186/2005, de 26 de julio, sin que con posterioridad se haya elaborado ningún otro instrumento de gestión.

Con la entrada en vigor de la Ley 1/2007, de declaración de Parque Nacional, por tanto, no se produjo una prohibición de cazar *ex novo*, sino que se continuó con la prohibición de cazar que, con carácter permanente y general, derivaba de la mencionada legislación autonómica.

El régimen de autorizaciones de carácter especial y puntual por razones de orden biológico, técnico o científico contemplado en la Ley de Caza de Extremadura tampoco quedó alterado por tal declaración de Parque Nacional, pues repárese en que el mismo Art. 3.3.c) de la repetida Ley 1/2007 contiene una excepción a la prohibición de caza, en cuanto sigue permitiendo las actividades que la Administración gestora del Parque, de acuerdo con las determinaciones que establezca el Plan Rector de Uso y Gestión, programe y organice en materia de control de poblaciones o erradicación de especies exóticas.

Parece ser que a partir del año 1998 la Junta de Extremadura comenzó a autorizar, de modo más amplio que hasta entonces, acciones cinegéticas en el Parque, con amparo en la legislación autonómica mencionada, más siempre en base a razones biológicas o técnicas debidamente justificadas que, como se ha indicado, continúan permitiéndose en la actualidad, tras la aprobación de la Ley Estatal.

El hecho de que la Ley 1/2007 recoja entre las infracciones administrativas graves la caza tampoco supone título de imputación suficiente, a juicio de la Sala, teniendo en cuenta que dicha infracción ya estaba tipificada en el artículo 91 de la Ley de Caza Extremeña de 1990.

La pérdida de la mayoría de los ingresos que venía obteniendo la actora, supuestamente derivados de tal publicación de la Ley estatal 1/2007, tampoco puede ser tomada en consideración.

Una cosa es que la promulgación de una ley suponga para los particulares un perjuicio directo y antijurídico, es decir, un daño exclusivamente imputable a tal norma legal, y que los mismos no tengan el deber jurídico de soportar, y otra distinta que tras la publicación de dicha ley tales particulares no tengan interés (económico o de otro tipo) en realizar una determinada actividad cinegética, a pesar de que el régimen jurídico de la misma no haya variado tras aquella entrada en vigor. Lo cual es un hecho ajeno a un supuesto de privación de derechos de caza directamente derivados de un acto legislativo estatal.

Además, ha de traerse también a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1999 (Rec. 5350/1994) que en base a la Ley de Caza 8/1990, de Extremadura y demás normativa existente hasta la fecha, llega a la conclusión de que es la Junta de Extremadura la responsable de indemnizar por la prohibición del ejercicio del derecho de caza prevenido en el artículo 13 de tal Ley 8/1990, concretada en los terrenos del Parque de Monfragüe. Ello por considerar que tal Ley autonómica incidía en los derechos patrimoniales de los propietarios de los terrenos incluidos en el parque de Monfragüe pues, lo que sí realiza la Ley es una configuración de los derechos existentes sobre dichos terrenos, que no supone privación de propiedad sino el establecimiento de unas limitaciones generales y específicas respecto de los usos y actividades que han de establecerse en función de la conservación de los espacios a proteger.

Sentencia que esta reconociendo que concurre responsabilidad de la Comunidad Autónoma en la materia y, en consecuencia que, como venimos sosteniendo, la prohibición de cazar ya existía antes de la entrada en vigor de la Ley 1/2007, pues tal sentencia expresamente establece que la Ley de Caza de Extremadura, si bien no puede tacharse de arbitraria o irrazonable, priva a la propiedad del ejercicio de un derecho de contenido económico, cierto, efectivo y actual.

Se concluye de todo lo anterior que la declaración de Parque Nacional de Monfragüe mediante la Ley 1/2007 de 2 de marzo no ha supuesto, como tal, una limitación nueva o distinta para los derechos patrimoniales de los terrenos incluidos en el mismo, sino la continuidad a la limitación que ya había establecido la Junta de Extremadura a través de su Ley de Caza y su Ley de Conservación, de todo lo cual resulta que la pretensión de la demanda ha de ser desestimada.

**QUINTO.-** De conformidad con el Art. 139.1 de la Ley Jurisdiccional, no se aprecian circunstancias de mala fe o temeridad que determinen expresa imposición de las costas causadas en este proceso.

**FALLAMOS**

DESESTIMAR



el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de D<sup>a</sup> Rafaela frente a la resolución del Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales (Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente) de 8 de mayo de 2009, resolución que confirmamos, dada su conformidad a Derecho, sin imposición de las costas procesales causadas en esta instancia.

Así, por esta nuestra sentencia de la que se llevara testimonio a las actuaciones, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia pública. Doy fe. Madrid a  
LA SECRETARIA JUDICIAL

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ