

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 2 de marzo de 2022

## “PROPIEDAD PRIVADA, COMPENSACIÓN POR DAÑOS A ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y NATURA 2000. COMENTARIO AL ASUNTO C-238/20, *SĀTINI-S SIA*, STJUE (SALA TERCERA) DE 27 DE ENERO DE 2022”\*

**Autor:** Agustín García Ureta, Catedrático de Derecho administrativo, Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea

**Fuente:** [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Tercera\) de 27 de enero de 2022, Asunto C-238/20 - \*Sātinī-S\*](#)

### Índice:

1. Introducción
2. Hechos del Asunto *Sātinī-S Sīay* y cuestiones prejudiciales planteadas ante el TJUE
  - 2.1. Hechos
  - 2.2. Primera cuestión prejudicial: posibilidad de compensación inferior a las pérdidas sufridas
  - 2.3. Segunda cuestión: compensaciones por medidas de protección en zonas Natura 2000 y ayudas de Estado
  - 2.4. Tercera cuestión prejudicial: aplicación de los límites de ayudas *de minimis*
3. Comentarios conclusivos

### 1. INTRODUCCIÓN

1. La ejecución de la normativa de protección de la biodiversidad suscita diferentes aspectos. Habitualmente, la atención se centra en las medidas de protección. Sin embargo, estas también plantean otro flanco, como es el relativo a los perjuicios que pueden ocasionar en aquellas personas o actividades afectadas por aquellas y si, en su caso, pueden exigir indemnizaciones. Como es sabido, el TFUE proclama que “no prejuzga en *modo alguno* el régimen de la propiedad en los Estados miembros”.<sup>1</sup> Esta declaración avala la idea de que el

---

\* Comentario adscrito al proyecto de investigación PID2020-115505RB-C21.

<sup>1</sup> Artículo 345 del TFUE, cursiva añadida.

vínculo entre, por un lado, la protección de espacios y las especies y, por otro, los derechos de propiedad, no corresponde inicialmente al Derecho de la UE. Por este motivo, el Derecho de la UE en materia de biodiversidad se abstiene de establecer normas específicas sobre esta materia. Además, la protección del derecho de propiedad se concibe como una justificación legítima para eximir de la aplicación de las prohibiciones establecidas en la Directiva de aves silvestres (DAS) como la de Hábitats (DH).<sup>2</sup> Los Estados miembros siguen siendo competentes para especificar las normas relativas a la propiedad a la luz del artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del artículo 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDF).<sup>3</sup> Los tratados tampoco transfieren la competencia sobre los derechos de propiedad a la UE o sobre el estatus de ciertos bienes, por ejemplo, el dominio público. En otras palabras, la regulación de los derechos de propiedad es ante todo una competencia en manos de aquellos. Además, la UE no ha adoptado ninguna legislación detallada en materia de expropiación,<sup>4</sup> salvo lo que señala artículo 17 CDF, y no puede concluirse que exista un principio general en la legislación de la UE que exija el pago de una indemnización en todas las circunstancias.<sup>5</sup> En este sentido, y sin perjuicio de la legislación nacional pertinente, la Directiva 2004/35 indica que no otorga a los particulares un derecho de indemnización como consecuencia de un daño ambiental o de una amenaza inminente de tal daño.<sup>6</sup>

2. Con todo, el Derecho de la UE afecta a los derechos de propiedad, al adoptar normas dentro de su ámbito de competencias, por ejemplo, en materia de

---

<sup>2</sup> Artículo 9.1.a) (tercer guión) DAS; en términos expresos, artículo 16.1.b) HD.

<sup>3</sup> El apartado 1 señala: “Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general”. Véase, entre otros, Grgić, A., Mataga, Z., Longar, M., y Vilfan, A., *The right to property under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols* (Consejo de Europa, 2007); Lasagabaster Herrarte, I., “Protección de la propiedad”, en Lasagabaster Herrarte, I., (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos* (Thomson, 2021), 963-1016; van Dijk, P., van Hoof, F., van Rijn, Zawaak, L., (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Intersentia, 2018), 851-888. En el caso de la normativa ambiental, véanse los trabajos incluidos en Winter, G., (ed.), *Environmental and Property Protection in Europe* (Europa Law Publishing, 2015).

<sup>4</sup> Caso C-309/96, *Annibaldi v. Sindaco del Comune di Guidonia y Presidente Regione Lazio*, ECLI:EU:C:1997:63, para. 23.

<sup>5</sup> Asuntos acumulados C-20/00 y C-64/00, *Booker Aquaculture Ltd, e Hydro Seafood GSP Ltd v. The Scottish Ministers*, ECLI:EU:C:2003:397, apt. 85.

<sup>6</sup> Artículo 3.3.

agricultura, pesca, propiedad intelectual o política ambiental.<sup>7</sup> Aunque el art. 345 del TFUE respeta las competencias de los Estados miembros para regular el régimen de la propiedad, incluidas las restricciones que puedan imponerse por motivos de interés público, esto es admisible en la medida en que dichas normas no entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE. Ahora bien, las normativas de los Estados miembros deben estar necesariamente subordinadas a los objetivos de la DAS y DH. Por lo tanto, aquellos pueden controlar o, en su caso, restringir los derechos de propiedad para garantizar dichos objetivos. El asunto que aquí se comenta confirma esta aseveración.

## 2. HECHOS DEL ASUNTO *SĀTIŅI-S SLA* Y CUESTIONES PREJUDICIALES PLANTEADAS ANTE EL TJUE

### 2.1. Hechos

3. Los hechos del asunto *Sātiņi-S SLA* se pueden resumir de la siguiente manera.<sup>8</sup> Una empresa había adquirido unos inmuebles, que incluían unos estanques, en una reserva natural protegida, clasificada posteriormente como zona de Natura 2000. Varios años más tarde, la empresa solicitó una compensación por los daños causados a la acuicultura por aves y otros animales protegidos.<sup>9</sup> Esta

---

<sup>7</sup> Sobre esta materia puede verse, Cole, D.H., *Pollution & Property* (Cambridge University Press, 2002); García Ureta, A., *EU Biodiversity law* (Europa Law Publishing, 2020), 265-272; Tegner Anker, H., y Basse, E., *Land use and nature protection* (DJØF Publishing, 2000); Pâques, M., ‘Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation’ en CEDRE, *Le zonage écologique* (Bruylant, 2002), 241-294; Rogers, C., ‘Nature’s place? Property rights, property rules and environmental stewardship’, (2009) *Cambridge Law Journal* 550-574; Rogers, C., ‘Property systems and environmental regulation’, en Lees, E., y Viñuales, J.E., *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law* (OUP, 2019), 703-718, Winter, G., ‘Property and Environmental Protection’, en Winter, *supra* nota 3, 2-24.

<sup>8</sup> Asunto C-238/20, *Sātiņi-S SLA*, ECLI:EU:C:2022:57. El TJUE coincidió con las conclusiones del abogado general.

<sup>9</sup> La Ley letona de Conservación de Especies y Biotopos señalaba (art. 10): 1. Los propietarios o usuarios del suelo tendrán derecho a recibir una compensación con cargo a los fondos del presupuesto estatal previstos a tal efecto por los daños graves causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas, siempre que hayan adoptado las medidas de protección necesarias y hayan introducido, conforme a sus conocimientos, habilidades y capacidades prácticas, métodos respetuosos del medio ambiente para prevenir o reducir los perjuicios. Los propietarios o usuarios del suelo no tendrán derecho a recibir compensación si han contribuido maliciosamente a causar el daño o a aumentar su cuantía con el fin de obtener una compensación. (...) 3. No se abonará la compensación por daños graves causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas si el propietario o el usuario del suelo ha recibido otros pagos estatales, municipales o de la Unión Europea previstos directa o indirectamente para las mismas limitaciones de la actividad económica o para los mismos daños causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas

solicitud fue desestimada ya que, según las autoridades estatales, aquella ya había recibido un importe total correspondiente a la norma *de minimis* de 30.000 euros, de acuerdo el Reglamento 717/2014, de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 TFUE a las ayudas *de minimis* en el sector de la pesca y la acuicultura.<sup>10</sup> La empresa discutía esta conclusión, al entender que la compensación por los daños causados a la acuicultura por animales protegidos no constituía una ayuda de Estado. En este contexto, el tribunal estatal planteó tres cuestiones al TJUE, que merecen una atención detenida por los principios que este afirmó.

4. Ahora bien, antes de entrar a examinarlas es conveniente hacer mención de la alegación que hizo la Comisión Europea, en el sentido de que el TJUE carecía de competencia para contestar a tales cuestiones. Según aquella, en un análisis ciertamente restrictivo, ni la DAS ni la DH preveían una compensación por daños a los particulares. De esta manera, la clave radicaba en la normativa estatal y no en la europea, por lo que, al no existir una conexión con esta segunda, no concurría la competencia del TJUE.<sup>11</sup> Ciertamente es que el TJUE ya se había manifestado en ocasiones anteriores sobre la ubicación de determinados asuntos extramuros del Derecho de la UE. Así, en *Annibaldi*,<sup>12</sup> se planteó la denegación para plantar un huerto dentro del perímetro de un parque regional. La legislación nacional imponía una serie de prohibiciones a determinadas actividades dentro dicho perímetro que, en casos excepcionales, estaban sujetas a determinadas excepciones relacionadas con la consecución de los objetivos del parque. El afectado por la denegación alegó que la ley llevaba a cabo una expropiación sin indemnización y que además era contraria a las disposiciones del Tratado sobre la organización común de mercados agrícolas, que excluían toda discriminación entre productores o consumidores. Sin embargo, según el TJUE, la creación de una organización común no tenía por efecto eximir a los productores agrícolas de cualquier disposición nacional destinada a alcanzar objetivos “distintos de los cubiertos por la organización común”. No había nada en el caso que sugiriera que la ley nacional pretendía aplicar una disposición de la legislación de la UE ni en el ámbito de la agricultura ni en el del medio ambiente o la cultura. La ausencia de competencia de la UE en materia de derechos de propiedad fue también una cuestión clave en la sentencia del TJUE. Según el Tribunal, dada la ausencia de normas específicas de la UE en materia de expropiación y el hecho de que las medidas relativas a la organización común de los mercados agrícolas no afectaban a los regímenes

---

respecto de los cuales se prevé una compensación en las disposiciones normativas, o si el solicitante recibe una ayuda [de la UE].

<sup>10</sup> Este es su título oficial.

<sup>11</sup> Art. 51 CDF.

<sup>12</sup> Asunto C-309/96, *supra* nota 4.

de propiedad agrícola, se deducía del (actual) art. 345 TFUE, que la ley se refería a un ámbito que era de la competencia de los Estados miembros.<sup>13</sup>

5. En sentencias posteriores el TJUE ha mantenido una posición similar, en la medida en que el objeto de los casos no estaba relacionado con el Derecho de la UE. El asunto *Siragusa*,<sup>14</sup> se refería a una orden que obligaba a restaurar un lugar a su estado anterior y a su compatibilidad con el artículo 17 CDF. El lugar estaba situado en una zona de conservación del paisaje. Según la legislación nacional, el propietario de un bien protegido por la ley no podía destruirlo o alterarlo de forma que se vieran afectadas las características del paisaje. Por lo tanto, debía solicitar una autorización de compatibilidad paisajística antes de realizar cualquier alteración. Era posible autorizar dichas modificaciones a posteriori si las obras realizadas eran conformes con los elementos protegidos. El demandante en el litigio principal había realizado modificaciones en su propiedad sin obtener previamente la autorización de compatibilidad paisajística, pero la autoridad competente declaró que las obras no podían ser autorizadas. El TJUE concluyó que los objetivos perseguidos por la legislación de la UE no eran los mismos que los perseguidos por la legislación nacional, aunque el paisaje fuese uno de los factores que debían tenerse en cuenta para evaluar el impacto de un proyecto en el medio ambiente de acuerdo con las normas de evaluación del impacto ambiental.<sup>15</sup> Haciendo referencia al asunto *Annibaldi*, el TJUE reiteró que una legislación nacional capaz de afectar indirectamente al funcionamiento de una organización común de los mercados agrícolas no podía constituir, por sí misma, una conexión suficiente entre dicha legislación y el Derecho de la UE. En conclusión, no había nada que sugiriera que las disposiciones de la legislación nacional en cuestión entraran en el ámbito de aplicación del ordenamiento europeo, y esta suposición se veía reforzada por el hecho de que la legislación nacional no aplicaba este ordenamiento.<sup>16</sup>

6. Como ya se ha indicado, el planteamiento de la Comisión, que alegó la inexistencia de conexión con el Derecho de la UE, resultaba muy restrictivo en el asunto *Sātini-S SLA*, en la medida en que se estaba ante una zona de Natura 2000. De ahí que el TJUE apreciase, a la luz del art. 51 CDF, que los Estados miembros aplicaban normas de la UE con la finalidad de la protección de las zonas creadas por la DAS y DH. Esto implicaba que la transposición y la aplicación de medidas destinadas a proteger las aves y sus hábitats repercutían “inevitablemente en el derecho de propiedad de las personas”, dado que, cuando menos, sufrían restricciones en lo que concierne al uso de esos bienes.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Asunto C-309/96, *supra* nota 4, apt. 23.

<sup>14</sup> Asunto C-206/13, *Siragusa v. Regione Sicilia — Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, ECLI:EU:C:2014:126.

<sup>15</sup> Asunto C-206/13, *supra* nota 14, apt. 28.

<sup>16</sup> Asunto C-206/13, *supra* nota 14, apt. 35.

<sup>17</sup> Asunto C-238/20, *supra* nota 8, apt. 26.

El hecho de que de que las Directivas no contuviesen un régimen indemnizatorio o de que no obligasen a los Estados miembros a establecer tal régimen no podían interpretarse en el sentido de que el artículo 17 CDF no era aplicable.

## **2.2. Primera cuestión prejudicial: posibilidad de compensación inferior a las pérdidas sufridas**

7. Esta cuestión planteó si resultaba posible una compensación por daños ocasionados a la acuicultura en una zona de Natura 2000, de manera significativamente inferior a las pérdidas que se hubiesen sufrido. Esta pregunta no suscitó dificultades para el TJUE que, en primer lugar y de manera asertiva, recordó que el art. 17 CDF solo reconocía expresamente un derecho a indemnización en el supuesto de privación del derecho de propiedad, caso de una expropiación, lo que “manifiestamente” no ocurría en el caso.<sup>18</sup> A continuación trazó una bien conocida, pero compleja de apreciar en ocasiones,<sup>19</sup> distinción entre privación y regulación o limitación de la propiedad. De esta manera, a diferencia de otros asuntos en los que sí se había producido una privación de la propiedad, en el sentido de la CDF, en el presente caso las obligaciones que obstaculizaban la libertad de los propietarios de un bien perteneciente a la red Natura 2000, en cuanto a la elección y a la aplicación de medidas de protección de la acuicultura frente a las aves silvestres protegidas no constituían una privación del derecho de propiedad de dicho bien, sino una restricción de su uso, el cual podía regularse en la medida en que resultase necesario para el interés general, de conformidad con lo establecido en el art. 17.1 CDF.<sup>20</sup> Esta posición del TJUE resulta destacable ya que, desde un análisis sistemático de su sentencia, aquel mencionó más tarde una cuestión que inicialmente se debería haber mencionado con anterioridad, a saber, que el derecho de propiedad no constituye una prerrogativa absoluta y que su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la UE. Otro tanto se puede decir de otra declaración, reiterada en la jurisprudencia, por la que pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre y cuando estas restricciones respondiesen efectivamente a la consecución de objetivos de interés general y no constituyesen, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afectase a la propia esencia de los derechos así garantizados.

---

<sup>18</sup> Asunto C-238/20, *supra* nota 8, apt. 30.

<sup>19</sup> Véase en la jurisprudencia del TEDH el asunto *Matos y Silva v. Portugal*, demanda 56402/12, sentencia de TEDH de 16 de septiembre de 1996. Véase Wegener, B., “Property and Environmental Protection in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights”, en Winter, *supra* nota 3, 27-40.

<sup>20</sup> Asunto C-238/20, *supra* nota 8, apt. 31.

8. La jurisprudencia del TJUE ya ha considerado casos en los que un Estado miembro había llegado a imponer una prohibición de actividades que, a su juicio, podían colisionar con los objetivos de conservación. En este sentido, aquel declaró en el asunto *Azienda Agro-Zootecnica*,<sup>21</sup> que la finalidad esencial de la legislación nacional y regional controvertida en el litigio principal era la conservación de las zonas que forman parte de la red Natura 2000 y, en particular, la protección de los hábitats de las aves silvestres frente a los peligros que las turbinas eólicas podrían representar para ellas.

*“Una normativa como la controvertida en el litigio principal que, con el fin de proteger las poblaciones de aves silvestres que habitan en las zonas protegidas que forman parte de la red Natura 2000, impone una prohibición absoluta de construir nuevos aerogeneradores en dichas zonas, persigue los mismos objetivos que la Directiva sobre los hábitats. En la medida en que prevé un sistema de protección más estricto que el establecido por el artículo 6 de dicha Directiva, constituye, por tanto, una medida de protección más rigurosa en el sentido del artículo 193 TFUE”.*<sup>22</sup>

9. El pasaje anterior contiene dos afirmaciones diferentes. Por un lado, sostiene que una “prohibición absoluta” puede formar parte de los objetivos de la DH. En otras palabras, con fundamento en justificaciones razonables, los Estados miembros están facultados para prohibir las actividades en su totalidad, y no sólo las mencionadas expresamente con respecto a las especies mencionadas en el anexo IV DH o a las aves silvestres, incluidas aquellas cuya presencia requiere la declaración de ZEPA.<sup>23</sup> La segunda afirmación sostiene que una prohibición general alineada con los objetivos de la Directiva es una medida más estricta y debe considerarse a la luz del artículo 193 TFUE.

10. En el asunto *Sātini-S SLA*, el TJUE observó que las medidas estatales no impedían la acuicultura, sino que se limitaban a “enmarcar” las condiciones de ejercicio de dicha actividad con el fin de que no se menoscabasen los intereses ambientales así protegidos.<sup>24</sup> El hecho de que no existiese una compensación

---

<sup>21</sup> Asunto C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarly Eolica di Altamura Srl v. Regione Puglia*, ECLI:EU:C:2011:502.

<sup>22</sup> Asunto C-2/10, *supra* nota 21, apt. 52.

<sup>23</sup> Anexo I DAS.

<sup>24</sup> Asunto C-238/20, *supra* nota 8, apt. 35. Véase en la jurisprudencia del TEDH el asunto *Pindstrup Mosebrug A/S v. Dinamarca*, demanda 34943/06, relativo a las restricciones a una empresa para extraer turba. En este asunto el TEDH destacó que se estaba ante pantano virgen, descrito como único en el ámbito nacional, tanto geológica como biológicamente. El TEDH observó que, en la mayoría de los países europeos, los pantanos estaban en peligro de extinción casi en la misma medida que en Dinamarca (menos del 10% del área original del pantano se dejó). El TEDH tuvo en cuenta a la hora de desestimar la solicitud de compensación de la empresa que el CDB, la Convención sobre Especies Migratorias y la Convención sobre la Conservación de la Vida Silvestre y los Hábitats Naturales Europeos eran de especial importancia para los pantanos" Del mismo modo, en la DH, los se consideraban como un hábitat natural prioritario en su Anexo I.

en favor de los propietarios afectados no implicaba que se estuviese ante una intervención desmesurada e intolerable que lesionase la propia esencia del derecho de propiedad.<sup>25</sup> Lógicamente, nada impedía a los Estados miembros reconocer algún tipo de indemnización, pero de la DAS y DH no se podía deducir que existiese una obligación indemnizatoria.

### **2.3. Segunda cuestión: compensaciones por medidas de protección en zonas Natura 2000 y ayudas de Estado**

#### **2.3.1. Compensaciones y ayudas de Estado**

11. Esta cuestión planteaba otra materia. Así como era posible no otorgar compensaciones por las restricciones en el derecho de propiedad, en la medida en que no implicasen una privación, aquellas que se reconociesen podían caer en el terreno de las ayudas de Estado, materia sobre la que preguntó el juez nacional. Los criterios para considerar que una “medida” constituye una ayuda de Estado se encuentran bien asentados en el Derecho de la UE. De modo resumido pasan por los siguientes:

- a) Ha de tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales (subvenciones directas, préstamos, garantías, o una inversión directa en el capital de compañías).<sup>26</sup> Constituye una ayuda una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas un trato fiscal ventajoso (aunque no implique una transferencia de fondos estatales) pero que les coloque en una situación financiera más favorable que a los restantes contribuyentes.<sup>27</sup> En general, se consideran ayudas las intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que pueden considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado.<sup>28</sup> El concepto de “empresa” comprende toda entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación.

---

<sup>25</sup> Asunto C-238/20, *supra* nota 8, apt. 35.

<sup>26</sup> No obstante, el TJUE ha señalado que para poder inferir que la ventaja concedida a una o varias empresas constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, no siempre es necesario acreditar la existencia de una transferencia de fondos estatales; asunto C-482/99, *Francia v. Comisión*, ECLI:EU:C:2002:294, apt. 36. Aun cuando las sumas correspondientes a la medida que se discute no estén de manera permanente en poder del Tesoro Público, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique como fondos estatales.

<sup>27</sup> Asuntos acumulados C-393/04 y C-41/05, *Air Liquide Industries Belgium*, ECLI:EU:C:2006:403.

<sup>28</sup> Asunto C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, ECLI:EU:C:2006:208.

- b) La medida estatal debe poder afectar a intercambios comerciales entre los Estados miembros. Una ayuda pública concedida a una empresa que presta servicios locales o regionales, aunque no fuera de su Estado de origen, puede tener una incidencia en los intercambios entre los Estados miembros cuando empresas de otros Estados miembros podrían prestar esos servicios.
- c) La medida ha de falsear o amenazar con falsear la competencia, sin necesidad de acreditar la incidencia real de la ayuda.
- d) La ayuda otorgada por un Estado debe conferir “una ventaja selectiva” a su beneficiaria en relación con otras que se encuentran en una situación de hecho y de Derecho comparable.

12. A la luz de lo anterior había que precisar en el asunto *Sātiņi-S SLA* si una compensación por los daños causados por especies protegidas en la acuicultura podía conceptuarse como ayuda de Estado. A este respecto, el TJUE, tras recordar su jurisprudencia sobre esta noción, indicó que entre las intervenciones que aliviaban las cargas que normalmente recaían sobre el presupuesto de una empresa y que, por tanto, podían considerarse como ayudas, se incluían los costes suplementarios que las empresas debían soportar en razón de obligaciones de origen legal, reglamentario o contractual que se aplicaban a una actividad económica.<sup>29</sup> Como se examina más adelante, esta obligación de cumplimiento de disposiciones generales resultó clave a la hora de conceptuar tales compensaciones como ayudas de Estado. A este respecto, el TJUE afirmó:

*“[D]e ello resulta que la existencia de una ventaja concedida mediante una medida estatal no queda desvirtuada por el carácter compensatorio de tal medida, debido a que esta tenga por objeto reparar las pérdidas sufridas por un operador económico a raíz de la aplicación de una obligación derivada de una normativa de la Unión o, como sucede en el litigio principal, compensar a dicho operador por los daños causados a su empresa por hechos naturales acaecidos en el marco del ejercicio normal de su actividad económica”.*<sup>30</sup>

13. En consecuencia, las obligaciones de protección del medio ambiente formaban parte “de los costes normales” de funcionamiento de una empresa, por lo que las compensaciones concedidas por los daños causados por especies protegidas constituían una ventaja económica a la que una empresa no podía aspirar en condiciones normales de mercado. Como se colige con facilidad, esta doctrina supera el contexto de la DAS o DH, para internarse en aquellas obligaciones que haya que cumplir de acuerdo con la normativa ambiental, por

---

<sup>29</sup> Téngase en cuenta que, de acuerdo con el art. 6.1 DH, los Estados miembros deben fijar, en el caso de las zonas de especial conservación, “las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas” (cursiva añadida).

<sup>30</sup> Asunto C-238/20, *supra* nota 8, apt. 43.

lo que las posibles compensaciones que se puedan otorgarse necesariamente también pueden caer en la noción genérica de ayuda de Estado antes reseñada.

### 2.3.2. Distinciones con otros supuestos: obligaciones de servicio público, compensaciones por daños, devolución de tasas percibidas ilegalmente

14. Ahora bien, la segunda cuestión prejudicial introdujo un matiz a la pregunta sobre las ayudas de Estado, ya que planteó si esta calificación debía excluirse respecto de las compensaciones controvertidas en el asunto, al tener por objeto, según alegaron los demandantes en el litigio principal, compensar un daño sufrido al asumir obligaciones de interés público, en el marco de la aplicación de la DAS. La jurisprudencia del TJUE establece algunos requisitos para que los Estados miembros puedan invocar el art. 106 TFUE, por el que las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general quedan sometidas a las normas de los Tratados “en la medida en que la aplicación de dichas normas de los Tratados *no impida*, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada”.<sup>31</sup> Puesto que se está ante una excepción a la prohibición de las ayudas de Estado,<sup>32</sup> la jurisprudencia del TJUE ha establecido distintos requisitos que pasan por: a) debe concurrir una manifestación expresa a los efectos de la creación de tal servicio y de sus funciones,<sup>33</sup> b) es preciso que tales obligaciones guarden relación con el objeto de servicio de que se trate,<sup>34</sup> y c) el Estado miembro debe exponer de manera detallada las razones que le lleven a entender que, en caso de suprimirse los derechos exclusivos, se pondría en peligro el cumplimiento de las misiones de interés económico general que haya encomendado a una empresa.<sup>35</sup>

15. Más en concreto y por lo que respecta a la excepción al régimen de las ayudas de Estado, el TJUE ha establecido cuatro condiciones básicas,<sup>36</sup> que reiteró en el asunto *Sātiņi-S SLA*: a) la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas, b) los parámetros para el cálculo de la compensación o la indemnización deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente, c) la compensación o la indemnización no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos

---

<sup>31</sup> Cursiva añadida.

<sup>32</sup> Asunto 127/73, *Belgische Radio en Televisie y société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs v. SV SABAM y NV Fonior*, ECLI:EU:C:1974:11.

<sup>33</sup> Asunto 7/82, *Gesellschaft zur Verwertung von Leistungsschutzrechten mbH (GVL) v. Comisión*, ECLI:EU:C:1983:52.

<sup>34</sup> Asunto C-159/94, *Comisión v. Francia*, ECLI:EU:C:1997:501.

<sup>35</sup> Asunto C-463/00, *Comisión v. España*, ECLI:EU:C:2003:272.

<sup>36</sup> Asunto C-280/00, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415, apts. 89-93.

ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable relativo a la ejecución de estas obligaciones y d) cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación o de la indemnización necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de esas obligaciones.

16. Sin embargo, nada de lo anterior concurría en el asunto *Sātiñi-S SLA*. De ahí, que el TJUE afirmase que el mero hecho de que un operador económico, estuviese obligado a cumplir las obligaciones reglamentarias nacionales derivadas de la aplicación del Derecho de la UE y, más concretamente, las obligaciones establecidas en el marco de la red Natura 2000, no demostraba que se hubiese encomendado a tal operador la ejecución de obligaciones de servicio público claramente definidas, en el sentido del primero de los cuatro requisitos acumulativos antes mencionados.<sup>37</sup>

17. La importancia de la sentencia en el asunto *Sātiñi-S SLA* radica también en las distinciones que trazó el TJUE con respecto a otras situaciones que, en apariencia, pudieran haber sido análogas a supuestos antes contemplados en la jurisprudencia. Esta había ya sostenido que los daños y perjuicios que las autoridades estatales estaban condenadas a pagar a los particulares, como reparación de un perjuicio que ellas les hubieren causado, no constituían ayudas de Estado.<sup>38</sup> Sin embargo, la diferencia con el asunto *Sātiñi-S SLA* radicaba en que aquí se trataba de una compensación de costes, derivados de obligaciones reglamentarias o de fenómenos naturales normalmente soportados por las empresas afectadas en el marco de su actividad económica” y no de una indemnización destinada a compensar los daños causados por las autoridades nacionales.<sup>39</sup> Esta conclusión del TJUE era coherente con lo que había ya indicado en su respuesta a la primera cuestión prejudicial, en el sentido de que se estaba ante obligaciones que podían implicar una limitación del derecho de propiedad, aunque, a la luz de los hechos del asunto, no una privación de este. El TJUE también rechazó que se estuviese ante la devolución de una tasa percibida ilegalmente, ni (lógicamente) al pago de una indemnización por

---

<sup>37</sup> Asunto C-238/20, *supra* nota 8, apt. 48.

<sup>38</sup> Asuntos acumulados 106 a 120/87, *Asteris v. Grecia*, ECLI:EU:C:1988:457.

<sup>39</sup> Asunto C-238/20, *supra* nota 8, apt. 50.

expropiación, supuestos estos que quedaban fuera de la noción de ayuda de Estado.<sup>40</sup>

#### 2.4. Tercera cuestión prejudicial: aplicación de los límites de ayudas de *minimis*

18. La tercera cuestión no suscitó muchas dudas interpretativas, al plantear si el Reglamento 717/2014, de la Comisión, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 a las ayudas *de minimis*<sup>41</sup> en el sector de la pesca y la acuicultura, debía interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que una compensación tuviese la naturaleza de ayuda de Estado, resultaba aplicable el límite máximo de 30.000 euros. A este respecto, el Reglamento disponía tal límite durante un período cualquiera de tres ejercicios fiscales.<sup>42</sup> Este señalaba también una serie de casos que quedan fuera de su ámbito de aplicación,<sup>43</sup> pero, como observó el TJUE, ninguno de ellos era aplicable al caso.<sup>44</sup> Por otra parte, el Reglamento

---

<sup>40</sup> Otra cuestión es que el retraso en el pago del justiprecio expropiatorio por parte de un beneficiario privado pueda ser, en realidad, una ayuda de Estado, supuesto que, se sepa, no ha contemplado todavía la jurisprudencia del TJUE.

<sup>41</sup> O lo que es lo mismo, aquellas ayudas que, debido a su cuantía se entiende, no afectan a las condiciones de competencia o el mercado interior.

<sup>42</sup> Art. 3.3.

<sup>43</sup> El art. 1 enumera hasta once supuestos: a) las ayudas cuyo importe se fije sobre la base del precio o la cantidad de los productos adquiridos o comercializados; b) las ayudas a actividades relacionadas con la exportación a terceros países o Estados miembros, en concreto las ayudas directamente vinculadas a las cantidades exportadas, al establecimiento y el funcionamiento de una red de distribución o a otros gastos corrientes relacionados con la actividad exportadora; c) las ayudas condicionadas a la utilización de productos nacionales en lugar de importados; d) las ayudas para la compra de buques pesqueros; e) las ayudas para la modernización o sustitución de motores principales o auxiliares de los buques pesqueros; f) las ayudas para operaciones que incrementen la capacidad de pesca de un buque o equipos que incrementen la capacidad de un buque para localizar peces; g) las ayudas para la construcción de nuevos buques pesqueros o la importación de buques pesqueros; h) las ayudas para la paralización temporal o definitiva de las actividades pesqueras, excepto en algunos casos; i) las ayudas para la pesca experimental; j) las ayudas para la transferencia de propiedad de una empresa; k) las ayudas para la repoblación directa, a menos que esté explícitamente prevista como medida de conservación por un acto jurídico de la Unión o en caso de repoblación experimental.

<sup>44</sup> Asunto C-238/20, *supra* nota 8, apt. 56. Tanto el TJUE como el abogado general tuvieron en cuenta el considerando (15) del Reglamento, cursiva añadida: “En aras de la transparencia, la igualdad de trato y la eficacia del seguimiento, el presente Reglamento solo debe aplicarse a las ayudas de *minimis* cuyo equivalente de subvención bruta *pueda calcularse previamente con precisión sin necesidad alguna de efectuar una evaluación del riesgo* (“ayuda transparente”). Ese cálculo puede realizarse con precisión, por ejemplo, en el caso de las subvenciones, las bonificaciones de intereses, las exenciones fiscales limitadas u otros instrumentos que llevan asociado un tope que garantiza que no se supere el límite máximo pertinente. La fijación de un tope supone que, si se desconoce o no se conoce todavía el importe exacto de la ayuda, el Estado miembro ha de asumir que dicho importe es igual al tope, con el fin de evitar que varias

contemplaba las denominadas ayudas transparentes, consistentes en aquellas respecto de las cuales era posible calcular previamente con precisión el equivalente de subvención bruta sin necesidad de efectuar un análisis del riesgo. La compensación que había solicitado el demandante en el litigio principal consistía en una compensación *ex post* y de carácter limitado que permitía calcular previamente con precisión el equivalente de subvención bruta. Por tanto, entraba dentro del ámbito de aplicación del Reglamento. En estas circunstancias, el TJUE no pudo menos que afirmar que, en la medida en que el Reglamento era aplicable, el Estado miembro interesado podía limitar la ayuda en cuestión a 30.000 euros, calificarla *de minimis* y abstenerse, en consecuencia, de notificar esta última a la Comisión, ya que, de otra manera, resultaba obligada la previa comunicación a esta para su aprobación.<sup>45</sup>

### 3. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

19. Dejando de lado la cuestión concreta de las ayudas *de minimis*, y también la infundada alegación sobre el servicio público, el asunto *Sātiņi-S SLA* ratifica que las medidas exigidas por la DAS y DH entran dentro de las limitaciones admisibles al derecho de propiedad y que, por tanto, no justifican, en su caso, la concesión de compensaciones. Igualmente, que es una materia sobre la que el TJUE puede pronunciarse al entrar en la órbita de este ordenamiento jurídico. Se está, en consecuencia, ante obligaciones de naturaleza normativa que tienen su fundamento en los requisitos de protección que establecen ambas directivas, ya sean normas de gestión como de prohibición. Con todo, esta materia podría llevar a realizar un estudio jurídico, ausente en la actualidad, sobre el rango de restricciones que se pueden llegar a imponer, toda vez que el legislador se remite en ocasiones a los correspondientes planes sin establecer criterios que guíen su adopción.<sup>46</sup> Sea como fuere, el asunto también confirma que las posibles compensaciones a percibir por daños ocasionados por las especies puedan llegar a estar sujetas a la normativa de las ayudas de Estado que, debido a la amplitud de este término, no pueden obviarse, a salvo de aquellas situadas por debajo de los umbrales que, en su caso, determine la normativa de la UE.

---

ayudas juntas sobrepasen el límite máximo establecido en el presente Reglamento y de aplicar las normas sobre acumulación.”

<sup>45</sup> Reglamento 717/2014, art. 3.1, *sensu contrario*.

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, el tenor del art. 59 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.