



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **93/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 19 de abril de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 30 de septiembre de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x y otros, como consecuencia de los daños sufridos por Órdenes dictadas durante los años 2010, 2011 y 2012 con la finalidad de regular el acceso al Parque Regional de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila (expte. **275/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 29 de agosto de 2012, x, y, z, así como x, presentan conjuntamente una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración regional por los daños que dicen haber sufrido como consecuencia de las actuaciones que en materia de ordenación de accesos y aparcamiento en el Parque Regional de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila viene realizando la Comunidad Autónoma desde el año 2010.

Relatan los reclamantes que dichas actuaciones se instrumentan en las siguientes disposiciones:

- Orden de 15 de julio de 2010, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se establece la ordenación temporal de accesos de vehículos de motor al Parque durante los meses de julio y agosto de 2010.
- Orden de 24 de junio de 2011, de la misma Consejería, por la que se establecen medidas extraordinarias para la ordenación estival de accesos a playas en el LIC y en el referido Parque en el período comprendido entre el 15 de julio y el 31 de agosto de 2011, ambos inclusive.
- Orden de 13 de julio de 2012, de la Consejería de Presidencia, por la que se hacen públicas las limitaciones de acceso de vehículos a motor a las playas del LIC y Parque, durante el período comprendido entre el 14 de julio y el 31 de agosto de 2012.

Refieren los reclamantes que el plan de ordenación de accesos y aparcamientos que contienen las indicadas órdenes desconoce el derecho de propiedad que ostentan sobre los terrenos en los que se asienta el Parque, toda vez que para su implementación se han instalado tres aparcamientos públicos en terrenos de su propiedad (los previstos para acceder a Playa Calblanque, Cala Magre y Cala Arturo). Además, el control de los accesos les ha impedido ejercer plenamente sus facultades dominicales *"por ejemplo, al no poder invitar a nuestros familiares y amigos a nuestra propiedad"*.

Estiman el daño causado en 31.587 euros que calculan con fundamento, según afirman, en *"los precios de mercado de aparcamientos públicos"*, atendiendo al número de vehículos estacionados y a las horas de estacionamiento. Asimismo, incluyen en dicha cuantía el daño moral derivado de las limitaciones a sus derechos de propiedad.

SEGUNDO.- Con fecha 21 de enero de 2013, el Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia requiere a los reclamantes para que subsanen la falta de acreditación de la representación que el firmante del escrito de solicitud inicial parece ostentar respecto de los restantes interesados, que identifiquen sobre plano la ubicación de los aparcamientos, que acrediten documentalmente su titularidad sobre las fincas particulares y que evalúen económicamente la responsabilidad reclamada.

Invita a los interesados, asimismo, a proponer prueba.

TERCERO.- El 31 de enero, los interesados subsanan el defecto de representación y aportan la documentación requerida, si bien comunican que ésta ya obraba en poder de la Administración regional, con motivo de las impugnaciones realizadas en su día contra las Órdenes antes citadas.

Se ha incorporado al expediente diversa documentación correspondiente a las indicadas actuaciones judiciales, entre ellas la demanda dirigida a impugnar la Orden de 2010, así como copia de documentos registrales y notariales que acreditan la titularidad dominical de los interesados sobre terrenos afectados por las actuaciones impugnadas.

Consta asimismo documentación (incompleta) correspondiente al expediente de elaboración de las referidas Órdenes.

CUARTO.- Por Orden de 14 de marzo de 2013, de la Consejería de Presidencia, se acuerda suspender el procedimiento de responsabilidad patrimonial *"en tanto no se resuelvan los recursos contencioso-administrativos que se siguen en el Tribunal Superior de Justicia de Murcia (procedimientos ordinarios 881/2010 y 151/2012)"*, contra las Órdenes de 2010 y 2011 citadas en el Antecedente Primero de este Dictamen.

QUINTO.- Por Sentencia 196/2014, de 14 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, se inadmite el recurso contencioso-administrativo presentado por los interesados frente a la Orden de 15 de julio de 2010, al entender que, en la medida en que la Orden impugnada únicamente estuvo vigente entre el 15 de julio y el 31 de agosto de 2010, para cuando se interpuso el recurso el 22 de octubre de ese mismo año, aquélla había cesado sus efectos, lo que dejaba el recurso sin objeto, toda vez que *"a dicha*

fecha ningún perjuicio podía ocasionarse a los invocados derechos de los recurrentes ya que no se realizó a consecuencia de la citada Orden ninguna instalación fija o permanente, dentro del ámbito territorial del Parque afectante a sus derechos, toda vez que las marquesinas de las paradas de autobús, la cartelería que indicaba donde se encontraban las referidas paradas y la que señalizaba los aparcamientos fue retirada una vez que finalizó la vigencia de la Orden objeto de recurso".

Consta, asimismo, que los hoy reclamantes desistieron del recurso que dio lugar al procedimiento 151/2012, que tenía por objeto la Orden de 24 de junio de 2011. Por Decreto de 14 de abril de 2014 del Secretario judicial del TSJ de Murcia, se tiene por desistidos a los recurrentes, declarando la finalización del procedimiento.

SEXTO.- Por Orden de 12 de noviembre de 2015, de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente, se levanta la suspensión de los procedimientos de responsabilidad patrimonial y se designa instructora.

SÉPTIMO.- El 17 de noviembre la instructora confiere trámite de audiencia a los interesados.

Intentada la notificación del acuerdo instructor no puede llevarse a efecto en ninguna de las dos direcciones postales en las que se intenta, por lo que se procede a su publicación por edictos.

OCTAVO.- El 24 de junio de 2016 la instructora recaba de la Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente el preceptivo informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

El informe, de 15 de julio, se expresa en los siguientes términos:

"ORDENACIÓN DE ACCESOS A LAS PLAYAS DEL PARQUE REGIONAL DE CALBLANQUE EN EL AÑO 2010

En el verano del año 2010, tras la constatación a través de diversos estudios de las afecciones generadas por la alta concentración de vehículos en el Parque Regional de Calblanque, se puso en funcionamiento por la Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad un dispositivo para ordenar el acceso de vehículos al Parque durante el período estival.

Para la puesta en marcha de este dispositivo se proyectó la instalación de diferentes infraestructuras como marquesinas para proporcionar sombraje a los usuarios del Espacio Protegido, carteles direccionales e informativos de las paradas de autobús y número de plazas de las zonas de estacionamiento.

Para la instalación de estas infraestructuras en terrenos particulares, se solicitó a sus propietarios la correspondiente autorización, entre ellos x (ver Anexo I).

Ante la negativa expresada telefónicamente por x sólo se instalaron las infraestructuras citadas en los aparcamientos y terrenos propiedad de esta Administración , en los terrenos de propiedad particular autorizados y en los caminos de acceso a la Zona de Dominio Público Marítimo-Terrestre. En el Anexo II se incluyen las infraestructuras realizadas. En ningún caso se instalaron infraestructuras en los terrenos aludidos en la demanda.

El camino que discurre dentro de la propiedad de los denunciantes (en las parcelas con referencia catastral 510...AL Y 510...AF), es un camino de uso tradicional, como se puede apreciar en las ortofotos incluidas en el Anexo III, siendo el único vial que da acceso a las zonas de Dominio Público Marítimo-Terrestre conocidas como Cala Arturo, Cala Magre y Playa de Calblanque. Este camino viene siendo utilizado desde hace muchos años por los bañistas que acuden a estas playas, no habiendo sido nunca limitado o cortado por sus propietarios. El aumento del número de estacionamientos en esta zona en los últimos años ha derivado en un incremento de la superficie invadida por los vehículos y la consecuente afección a los hábitats de interés comunitario que allí se desarrollan.

Las actuaciones que esta Administración ha llevado a cabo en esta zona han ido dirigidas a minimizar la afección de los vehículos a estos hábitats protegidos y las acciones desarrolladas se han limitado a:

- Instalación de señales direccionales en caminos con objeto de dirigir el tráfico en éstos y evitar colapsos de vehículos que repercuten directamente en el pisoteo de la vegetación.*
- Ubicación de los puntos de detención del autobús (identificados en el Anexo IV) en el camino.*
- Presencia de personal contratado cuya función se centró en evitar que los vehículos supusieran una afección negativa para la vegetación.*

La puesta en marcha del dispositivo de Ordenación de Accesos a las Playas de Calblanque no supuso la instalación de nuevos aparcamientos en el sector este del Espacio Protegido, tal y como se puede apreciar en las ortofotos incluidas en el Anexo III, sino que se trató de controlar aquellas zonas utilizadas tradicionalmente como estacionamientos para que éstas no fueran en aumento provocando así la degradación de los valores naturales de este Espacio Natural Protegido. Asimismo, se adecuó en el límite exterior del Parque Regional un aparcamiento disuasorio con objeto de reducir el número de vehículos que accede al interior de este Espacio Protegido.

Por otro lado, y para garantizar el acceso de los propietarios de los terrenos a sus propiedades en el área incluida en la Ordenación de Accesos de Calblanque, desde la Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad se emitió un escrito a la Asociación de Propietarios de Calblanque en el que se solicitaba un listado completo (nombre, dirección en el interior del Parque y matrícula del vehículo) de todos aquellos propietarios con fincas en el ámbito del Parque Regional de Calblanque que desearan disfrutar del sistema de pases. Posteriormente, y tras conversación telefónica mantenida en la que se solicitaba por parte de la Asociación la emisión de pases sin la inclusión de los datos solicitados, se hizo llegar a dicha Asociación un número suficiente de pases (50, visto que el número de propiedades en el área de Calblanque no supera los 10 , ver Anexo V) para que los propietarios, así como los amigos, familiares y/o invitados que éstos desearan, no se vieran afectados por la restricción estival de accesos al Parque (Anexo VI).

Asimismo, en el fax dirigido a x el 2 de julio de 2010 (ver Anexo I) se le informa de la puesta en funcionamiento del sistema de pases para los propietarios de los terrenos en el Parque Regional, comunicándole los puntos en donde es posible solicitarlos. Durante el período de vigencia de la Orden no se registró solicitud alguna por parte de los destinatarios del citado escrito.

ORDENACIÓN DE ACCESOS A LAS PLAYAS DEL PARQUE REGIONAL DE CALBLANQUE EN LOS AÑOS 2011 Y 2012

En los años 2011 y 2012 la ordenación de accesos a las playas del Parque Regional de Calblanque se llevó a cabo de forma similar a la del año 2010, modificándose los siguientes aspectos:

- La parada de autobús del sector este de playas se trasladó al entorno de las Salinas del Rasall (ver Anexo VII).

- El personal contratado para evitar las afecciones a los hábitats en las áreas de estacionamiento se colocó en el camino de acceso al sector este de playas (ver Anexo VII), desplazándose únicamente a las áreas de estacionamiento de Calblanque, Arturo y Magre para inspecciones puntuales.

En ambos períodos de ordenación, se entregaron un total de 150 pases a la Asociación de Propietarios de Calblanque para que los propietarios, así como los amigos, familiares y/o invitados que éstos desearan, no se vieran afectados por la restricción estival de accesos al Parque (Anexo VIII y Anexo IX)".

En el Anexo I a dicho informe consta el escrito dirigido a una de las hoy reclamantes, como propietaria de los terrenos, en el que se solicita su autorización para la instalación de señales informativas y una marquesina de madera en el borde del camino, como parada de autobús. Dichas instalaciones se afirma que serían retiradas en septiembre.

En el escrito se informa de la finalidad medioambiental de las medidas de ordenación de los accesos al parque, para evitar la degradación de sus valores naturales asociados a la afluencia masiva de vehículos a las playas durante los meses de verano. Se indica, asimismo, que *"las actuaciones se centrarán básicamente en la ordenación de los estacionamientos de los vehículos en las zonas de acceso a las playas y la puesta en marcha de un servicio de microbuses gratuito cuando se alcance la capacidad de carga admisible (solo en fines de semana). Debido a que según el Catastro, es usted la titular de una de las zonas en las que los vehículos suelen estacionar durante el período estival y que, por tanto, sufre los efectos de los estacionamientos inadecuados, hemos incluido esta área dentro de las zonas en las que se controlarán los estacionamientos para que éstos no incidan negativamente en el patrimonio natural del Parque Regional, ni en el suyo propio".* En el mismo escrito se le informa del sistema de pases que se pone a disposición de los propietarios.

Se adjunta al informe, asimismo, una serie histórica de ortofotos, de la zona afectada por la ordenación administrativa. En una de ellas, que data de 2007, se aprecia la existencia de numerosos vehículos en las zonas de estacionamiento ubicadas dentro de los terrenos propiedad de los hoy reclamantes.

NOVENO.- El 21 de septiembre de 2016, la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no ha quedado acreditada la producción de daño alguno a los actores, toda vez que las marquesinas de las paradas del autobús y la señalización se retiraron al final del verano, no teniendo carácter permanente, que éstas se instalaron en un camino que, aunque atraviesa su propiedad, es de uso tradicional y el único vial que da acceso a las zonas de dominio público marítimo-terrestre donde se ubican las tres playas afectadas, y que el sistema de pases evitaba cualquier perjuicio a los propietarios para que pudieran acceder libremente a sus terrenos.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 30 de septiembre de 2016.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable, legitimación, plazo y procedimiento.

I. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), Disposición derogatoria única, párrafo 2, letra a), la cual, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, a tenor de lo que establece la Disposición transitoria tercera, letra a) LPACAP, a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. Por tanto, la nueva regulación será aplicable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a partir del día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP), no siendo el caso del sometido a Dictamen.

II. x, y, z, así como x están legitimados para deducir la pretensión indemnizatoria objeto del presente procedimiento, debido a su acreditada condición de copropietarios de la finca en la que se produjeron los daños cuyo resarcimiento solicitan, conforme se expresa en sendas notas del Registro de la Propiedad incorporadas al expediente.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación, por imputarse los daños al

funcionamiento de un servicio de su competencia (ordenación de accesos y estacionamientos en el interior de un Parque regional) y dirigirse a aquélla la pretensión indemnizatoria objeto de este procedimiento.

III. En cuanto al plazo de la acción, debe realizarse una especial consideración. De conformidad con el artículo 142.5 LPAC, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

Esta limitación temporal determina que, en la medida en que los interesados presentan su reclamación el 28 de agosto de 2012, los daños a considerar serían únicamente aquellos producidos o que se hubieran manifestado en el año anterior a dicha fecha. En consecuencia, no cabría reclamar en el año 2012 por los daños que los interesados imputan a la implementación del Plan de ordenación de accesos al Parque establecido en la Orden de 2010, toda vez que los efectos de ésta -y el eventual daño que los interesados pretenden imputarle-, habrían dejado de producirse en septiembre de ese año, como deja sentado la citada STSJ 196/2014, de 14 de marzo, que inadmite el recurso contra la indicada Orden, al entender que el 22 de octubre de 2010 (fecha de interposición del recurso), la referida Orden ya había agotado su vigencia (el 31 de agosto de 2010), dejando de producir efectos, *"por lo que a dicha fecha ningún perjuicio podía ocasionarse a los invocados derechos de los recurrentes ya que no se realizó ninguna instalación fija o permanente, dentro del ámbito territorial del Parque afectante a sus derechos toda vez que las marquesinas de las paradas de autobús, la cartelería que indicaba dónde se encontraban las referidas paradas y la que señalizaba los aparcamientos fue retirada una vez que finalizó la vigencia de la Orden objeto de recurso"*.

La solución de continuidad en los efectos de esta Orden, que no enlaza con los producidos por las de años sucesivos, dada la temporalidad de las medidas que en ellas se establecen y a cuya implementación se pretende imputar el daño alegado, impiden la consideración de éste como un daño continuado, de modo que el *dies a quo* del plazo para reclamar fuera el de la cesación de los efectos de la última de las órdenes que dan soporte a la intervención administrativa, como pretenden los reclamantes, al señalar que la identidad entre todas ellas así lo permite. Antes al contrario, el carácter meramente temporal de las referidas órdenes y de sus efectos, determina no sólo el momento en que los eventuales daños ligados a las mismas comienzan a producirse sino también aquél en que cesan, quedando plenamente delimitado para cada período estival el perjuicio que a los derechos de propiedad de los reclamantes hubiera podido producirse y comenzando el cómputo del plazo para el ejercicio de la acción de resarcimiento.

Por otra parte, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los interesados en octubre de 2010 no se reclama indemnización o compensación alguna de daños o perjuicios, sino que meramente se pretende la declaración de nulidad de la Orden de 15 de julio de 2010, lo que permitiría excluir, *prima facie*, que hubiera de tener eficacia interruptiva de la prescripción. Ha de recordarse a estos efectos, como ya señalamos en nuestro Dictamen 110/14, entre otros, que *"el Tribunal Supremo viene considerando -entre otras Sentencias de 26 de mayo de 1998 y 21 de marzo de 2000- que el principio de la actio nata impide que pueda iniciarse el cómputo del plazo de prescripción mientras no se tiene cabal conocimiento del daño y, en general, de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción, y que la interrupción del plazo de prescripción de un año se produce no sólo por la iniciación de un proceso penal que verse sobre la posible comisión de hechos delictivos a los que pueda estar ligada la apreciación de responsabilidad dimanante de la infracción penal, sino incluso por la pendency de una acción civil encaminada a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, salvo que sea manifiestamente inadecuada, interrumpiéndose, por tanto, la prescripción por cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente, encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad de la Administración por alguna de las vías posibles para ello"*. En la medida en que la demanda contenciosa (obrante a los folios 58 y ss del expediente) no pretende resarcimiento de daño alguno, no cabría otorgarle virtualidad interruptiva de la prescripción del plazo para reclamar. De hecho, los interesados tampoco parecen conferirle tal efecto, toda vez

que no esperaron a la resolución del proceso contencioso para formular su reclamación.

No obstante, la Administración regional suspende la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial al entender que los procedimientos judiciales incoados por los hoy actores frente a las órdenes de 2010 y 2011 *"pueden afectar a la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por los interesados"* (Orden de la Consejería de Presidencia de 14 de marzo de 2013), levantando dicha suspensión a la finalización de aquéllos.

Si bien la Orden de suspensión del procedimiento no se detiene en justificar en qué medida la impugnación judicial de los actos es susceptible de afectar a la reclamación presentada, lo cierto es que la Administración debió de entender que hasta que no se resolviera acerca de la licitud o no de las Órdenes en las que se sustentaba la intervención administrativa a la que se imputa el daño, los reclamantes no contarían con todos los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción, lo que justificaría que en atención al aludido principio de la *actio nata*, el *dies a quo* para el ejercicio de la acción resarcitoria se situara en la resolución que puso fin a los procesos judiciales, por lo que, desde esta perspectiva, claramente influida por la decisión de suspender el procedimiento de responsabilidad patrimonial, ha de reconocerse efecto interruptivo de la prescripción a los recursos interpuestos.

IV. En cuanto al procedimiento, ha de señalarse que el acuerdo instructor por el que se otorga trámite de audiencia a los reclamantes el 17 de noviembre de 2015, no pudo ser notificado regularmente a sus destinatarios, a pesar de ser intentada la notificación domiciliaria en dos direcciones postales diferentes: la apuntada por los reclamantes en su primer escrito de reclamación y otra que, al parecer, le constaba a la Administración como propia de x. Pero lo cierto es que no hay acreditación documental en el expediente remitido al Consejo Jurídico de la devolución del primer envío por parte del Servicio de Correos ni de las causas de su no entrega al destinatario, lo que impide determinar si se actuó o no correctamente cuando se procede a su publicación edictal mediante inserción del oportuno anuncio en el Boletín Oficial del Estado.

Aun en el supuesto de entender adecuadamente notificado este acuerdo instructor de concesión de trámite de audiencia, lo cierto es que con posterioridad al mismo se recabó el preceptivo informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño, sin que una vez emitido éste se haya conferido un nuevo trámite de audiencia a los interesados, como preceptúa el artículo 84.1 LPAC, que sitúa la audiencia como el trámite de la fase de instrucción del procedimiento inmediatamente anterior a la propuesta de resolución, por lo que ha de conferirse cuando la instrucción ha traído ya al procedimiento todos los elementos de juicio en los que habrá de basarse la resolución del mismo.

Dicha omisión debería dar lugar a la retroacción del procedimiento para que por la instrucción se subsanara la indicada ausencia del trámite. No obstante, las circunstancias concurrentes en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial aconsejan entrar en el fondo del asunto y no dilatar más la resolución de un procedimiento que se inició casi cinco años atrás, máxime cuando el contenido del indicado informe de 15 de julio de 2016 es sustancialmente idéntico a otro, emitido el 7 de diciembre de 2012, por el Director del Parque a solicitud de la Dirección de los Servicios Jurídicos y cuyo contenido ya deben de conocer los interesados, pues formaría parte de las actuaciones judiciales en las que eran parte.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

I. Consideraciones generales.

El artículo 106.2 CE reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

CUARTA.- El daño alegado y su causa: la limitación del derecho de propiedad de los titulares de los terrenos afectados por el plan de ordenación de accesos al Parque.

Para los reclamantes el daño que imputan a la implementación de las órdenes de los años 2010 a 2012 por las que se establece un plan de ordenación y control de los accesos en vehículo a motor al parque en los períodos estivales consiste en la limitación o vulneración grave de su derecho de propiedad, toda vez que dicha actuación administrativa ha supuesto "la instalación de tres aparcamientos públicos en terrenos de su propiedad" y el control del acceso de los propios reclamantes a terrenos de su propiedad y la limitación de sus facultades dominicales en cuanto a la posibilidad de invitar a amigos y familiares a su finca.

El análisis de la concurrencia de este daño en el supuesto sometido a consulta exige, a juicio de este Consejo

Jurídico, efectuar dos determinaciones previas: en primer lugar, el análisis del contenido del derecho de propiedad y de las posibles limitaciones que la inclusión de una finca en un espacio natural protegido puede conllevar para sus titulares y, en segundo lugar, la realidad de los hechos alegados por los interesados.

I. En lo que a la primera cuestión respecta, ha de partirse de la legislación vigente para observar cuáles son los efectos producidos sobre el derecho de propiedad cuando un determinado bien es incluido en alguna de las categorías de espacios naturales protegidos, en concreto, en la de parque regional, en la que se incluye el que alberga la finca de los reclamantes, tras la reclasificación del antiguo espacio natural protegido operada por la Disposición adicional tercera de la hoy derogada Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (LOTMU).

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 74/2000, *"de acuerdo con lo que establece el párrafo segundo del artículo 48.1 LOTMU, la definición y los efectos de la declaración de cada una de las figuras de espacios naturales que contempla "... son los que se especifican en la citada Ley 4/1989, de 27 de marzo (de Conservación de Espacios Naturales y de Protección de la Flora y Fauna Silvestres, LCEN), siendo equivalentes las categorías de parque a la de parques regionales". Y en ella no existe base legal para afirmar que tal declaración implique, necesariamente, privación de tal derecho de propiedad, si bien, a tenor de su artículo 10, llevará aparejada la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios, así como la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones patrimoniales onerosas intervivos. En tanto no se ejerza la potestad expropiatoria o esos derechos, los propietarios de los bienes protegidos continúan siéndolo... Si esto es así el contenido de su derecho no habrá sufrido más alteraciones que las derivadas de la aplicación de la ley que sirve de cauce para concretar la función social, que le es inherente a tenor de lo establecido en el artículo 33.2 de la Constitución Española. Puede traerse a colación aquí la doctrina que sobre el particular ha sentado el Tribunal Constitucional. Veamos, por ejemplo, los pronunciamientos vertidos en su Sentencia número 37/1987, de 26 de marzo, en cuyo Fundamento Jurídico Segundo se afirma, con carácter general, que "para el Tribunal Constitucional la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo -y, por tanto, también de los derechos fundamentales de las personas- viene marcada en cada caso por el elenco de "facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales". Con carácter más particular, referido al artículo 33 CE, el Tribunal precisa que "tras enunciar y reconocer" el derecho a la propiedad privada y a la herencia" en el ap. 1º de este artículo, el ap. 2º establece que "la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes".*

Esta última previsión constitucional configura también el ámbito del derecho, pues, "en efecto, la referencia a la "función social" como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general.

Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir". La derogación de las Leyes citadas en el indicado Dictamen no alteran las consideraciones efectuadas, a la luz de la regulación contenida en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB), que recoge en línea de continuidad, en lo que aquí interesa (art. 40), lo establecido en la hoy derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna

Y en atención a esa función social la doctrina constitucional admite una configuración o delimitación del contenido del derecho de propiedad que, sin desconocerlo o vulnerarlo, delimite las facultades que le son inherentes en atención a los fines que se persiguen con el establecimiento de las figuras de protección ambiental. Así lo señala la STC 170/1989, cuando advierte *"una configuración de los derechos existentes sobre dichos terrenos que, sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá, no supone en sí misma privación de propiedad alguna, ni de bienes y derechos patrimoniales, sino sólo el establecimiento 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"*. Y para distinguir entre la privación del derecho o la mera delimitación o configuración limitativa del mismo, la misma Sentencia afirma que *"el límite entre la privación de un derecho patrimonial y su simple incidencia o delimitación legal amparándose en la función social a la que debe sujetarse (art. 33.2 de la Constitución) no es siempre fácil de determinar. En este sentido, y a partir de la doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, se ha señalado respecto del derecho de propiedad que «la fijación de su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente 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» -STC 37/1987-. Partiendo de este dato y de las previsiones de otros preceptos constitucionales (arts. 128.1, 40, 45 y 130, entre otros), los poderes públicos deben «delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes». Esto no supone, claro está, una absoluta libertad del poder público que llegue «a anular la utilidad meramente individual del derecho», o, lo que es lo mismo, el límite se encontrará, a efectos de la aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho"*.

Partiendo de esta doctrina, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha matizado o modulado sus postulados para impedir que al amparo de la función social de la propiedad las Administraciones Públicas cometieran verdaderas vulneraciones de los derechos patrimoniales de los particulares y así, la STSJ Andalucía (Sevilla), Secc. 1ª, en Sentencia de 29 de octubre de 2001, que se apoya en la STS, Sala 3ª, de 20 de enero de 1999, afirma que *"el cumplimiento de la función social, expresamente reconocido en la Constitución como delimitador de la propiedad, no ha de excluir que cuando dicha función social precise para su efectiva realización una limitación de la propiedad ésta sea indemnizable aunque aquélla no sea de tal intensidad que no precise el recurso a la expropiación. Dicho de otra manera, cualquier propietario debe soportar el cumplimiento de la función social de la propiedad en sus bienes o derechos, pero si ello comporta limitaciones singulares en sus derechos patrimoniales, aquellos fines generales han de llevarse a cabo compensando al particular que se ve privado de sus derechos con una intensidad superior a la ordinaria o más allá de lo que la configuración legal del derecho permita"*.

Desde esta perspectiva, han de examinarse las alegaciones de los interesados en relación con las eventuales vulneraciones de su derecho de propiedad sobre los terrenos incluidos en el ámbito territorial del Parque y que se vieron afectados por la actuación administrativa de ordenación de accesos y estacionamientos, para determinar si las limitaciones impuestas por el indicado dispositivo incidieron con tal intensidad en sus facultades dominicales que hicieran irreconocible el derecho de propiedad sobre la finca o que excedieran lo que la configuración legal del derecho permite, pues si así fuera tales limitaciones habrían de considerarse como daños indemnizables.

II. La realidad de las imputaciones efectuadas a la luz del expediente.

1. Señalan los interesados que, como consecuencia de las órdenes de constante referencia por las que se instrumenta el control de accesos de vehículos a motor al Parque, se instalaron tres aparcamientos públicos en

terrenos de su propiedad, situados en la zona oriental del Parque.

Sin embargo, en ninguna de las aludidas órdenes es posible encontrar mención alguna a la instalación de los indicados aparcamientos, sino que únicamente se establece en ellas que se ordenará el tráfico en los aparcamientos y que la ocupación total de alguno de ellos será compensada con la distribución de los excesos en otros aparcamientos, para ello habrá personal indicando a los visitantes dónde deben estacionar sus vehículos. Ha de precisarse, además, que estas previsiones, contenidas en la Orden de 2010, ya en las correspondientes a los años 2011 y 2012 quedan restringidas a los aparcamientos del sector occidental (art. 2 de las respectivas órdenes), por lo que en ningún caso afectarían a los terrenos de los reclamantes.

Del tenor literal de las indicadas resoluciones no puede desprenderse que como consecuencia de las mismas se instalaran tales aparcamientos. De hecho, el informe del Director-Conservador del Parque, de 15 de julio de 2016, corrobora esta interpretación al señalar que la puesta en marcha del dispositivo de ordenación de accesos *"no supuso la instalación de nuevos aparcamientos en el sector Este del Espacio Protegido, tal y como se puede apreciar en las ortofotos incluidas en el Anexo III, sino que se trató de controlar aquellas zonas utilizadas tradicionalmente como estacionamientos para que éstas no fueran en aumento"* y evitar así la degradación de los valores naturales de la zona. Es importante destacar que en ningún momento se instalaron elementos o estructuras fijas propias de un aparcamiento como techados o sombrajes, delimitación de plazas de aparcamiento con pintura sobre el suelo u otros medios, que sí existen en otros lugares del Parque, como el parking de la Playa Larga en el sector occidental. Tampoco se alega ni consta en el expediente que la Administración explotara dichas zonas como aparcamiento, permitiendo el estacionamiento de vehículos a cambio de un precio.

En realidad, el único aparcamiento público que se instaló como consecuencia de la puesta en marcha del dispositivo de control de accesos, fue a la entrada del Parque para limitar el acceso de vehículos al interior del mismo y cuya ubicación no coincide con la finca de los reclamantes.

Es decir, la actuación administrativa respecto del aparcamiento en el interior del espacio natural protegido, lejos de constituir una ocupación sin título legítimo de terrenos de propiedad particular como de forma implícita parecen querer denunciar los interesados, se limitó a controlar que los vehículos no estacionaran fuera de las áreas habitualmente utilizadas para ello, evitando el uso a tal efecto de espacios como los márgenes de los caminos en los que la afección a la flora o a otros valores naturales protegidos derivados del pisoteo, la erosión o del vertido de fluidos procedentes de los automóviles fuera mayor, pues *"el aumento del número de estacionamientos en esta zona en los últimos años ha derivado en un incremento de la superficie invadida por los vehículos y la consecuente afección a los hábitats de interés comunitario que allí se desarrollan"* (informe de 15 de julio de 2016).

Es importante destacar que la actuación administrativa se limitaba a ordenar una actividad, la del estacionamiento de los vehículos, consentida por los titulares de los terrenos desde mucho tiempo antes del establecimiento del dispositivo de ordenación de accesos, pues es fácil observar en las ortofotos incluidas en el expediente (singularmente en una de ellas efectuada en el año 2007, folio 170) cómo se acumulan los vehículos en las zonas a que se refiere la reclamación. Y cabe entender que tal estacionamiento era tolerado por los propietarios de los terrenos toda vez que, además de la pacífica utilización de las zonas de aparcamiento por los vehículos particulares sin que conste denuncia u oposición al efecto por parte de aquéllos ni que se hubieran colocado *in situ* advertencias acerca de la prohibición de aparcar en los lugares habitualmente utilizados para ello, el camino que daba acceso a las mismas y que discurre por su propiedad, no ha sido nunca limitado o cortado por los propietarios, como asimismo indica el informe del Director-Conservador del Parque.

Corolario de lo expuesto es que no puede imputarse a la puesta en marcha del dispositivo de ordenación de accesos implantado a partir del año 2010 la producción del daño alegado, pues durante su vigencia no se procedió a instalar aparcamiento público alguno en los terrenos de los interesados, sino que la actuación administrativa se limitó a ordenar los estacionamientos en zonas habitualmente utilizadas como aparcamiento por los visitantes del Parque, siendo la finalidad de dicha intervención la de evitar la degradación de los valores naturales protegidos.

Cabe señalar, no obstante, que si los propietarios de los terrenos que hasta ahora se vienen utilizando tradicionalmente como aparcamiento desearan impedir dicho uso por los bañistas y la Administración regional entendiera necesario o conveniente contar con tales espacios para facilitar el acceso de quienes visitan el Parque a las playas de Calblanque, Arturo y Magre, podría plantearse acudir al mecanismo expropiatorio, lo que vendría facilitado por la declaración de utilidad pública a tales efectos que se deriva de la inclusión de los terrenos afectados en el ámbito del Parque Regional, conforme a lo hoy establecido por el artículo 40 LPNB, y en el derogado artículo 10 LCEN, vigente al momento de la declaración del Parque.

2. El control del acceso de los propietarios a la finca de su propiedad y la obstaculización de su facultad dominical de poder invitar a familiares y amigos a su propiedad.

El espacio natural de Calblanque, Monte de la Cenizas y Peña del Águila, cuenta con Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), aprobado por Decreto n.º 45/1995, de 26 de mayo.

Las órdenes por las que se establece el dispositivo de control de accesos señalan que, de conformidad con lo establecido en el indicado PORN, se hace necesario adoptar medidas de conservación que anualmente y en el período de mayor afluencia de visitantes conllevan restricciones de acceso de vehículos a motor, y que vienen justificadas por la necesidad de garantizar la conservación de la flora y fauna próxima a los senderos y su entorno.

A tal efecto, el PORN establece que el acceso público al litoral Mediterráneo del Parque podrá ser controlado, en el marco de la vigente Ley de Costas, por la Consejería de Medio Ambiente en los sectores y épocas que estime oportunos para la adecuada preservación de los recursos naturales (art. 99 PORN), y contempla la posibilidad de llevar a cabo el cierre temporal o permanente de caminos en el ámbito del espacio protegido y controlar el acceso al litoral (art. 98 PORN). Estas medidas tienen por objeto hacer efectiva la protección de estas áreas ante la afluencia masiva de visitantes en el periodo estival, evitando que su número y el de los vehículos a motor con el que acceden al Parque, supere la capacidad de acogida sostenible de este espacio natural.

Entre la directrices para la planificación del uso público establecidas en el PORN (artículo 120), se contempla la necesidad de establecer un mecanismo de información y control de accesos, especialmente en situaciones de alta afluencia de visitantes. Igualmente, se preverán las estrategias y mecanismos oportunos para restringir el acceso a zonas sensibles.

Tales previsiones del PORN y de las órdenes que instrumentan el dispositivo de control de accesos encuentran amparo en la LPNB, uno de cuyos principios inspiradores es la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, en particular, de las especies y de los ecosistemas, su conservación, restauración y mejora y evitar la pérdida neta de biodiversidad. La integración del parque en la Red Natura 2000, conlleva además que dicha utilización de los recursos se haga atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats así como la adopción de medidas dirigidas al mantenimiento o

restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats y poblaciones de especies de fauna silvestre (así lo expresan el artículo 2 de la Directiva 92/43/CEE, conocida como Directiva Hábitats; el artículo 1 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y el artículo 42 LPNB) y que dichas medidas de conservación podrán implicar adecuados planes o instrumentos de gestión, o de medidas reglamentarias, administrativas o, en su caso, contractuales (artículo 46 LPNB).

Dichas actuaciones de control, en cualquier caso, no pueden impedir ni limitar el acceso de los propietarios a sus tierras, y así se prevé expresamente en las tres órdenes que instrumentan el dispositivo cuando disponen que las limitaciones en ellas establecidas *"no afectarán en ningún caso a los propietarios de los terrenos o los titulares de derechos sobre su uso...que tendrán libre acceso a este Espacio para el desarrollo de las actividades permitidas"*.

De hecho, la implementación del dispositivo tuvo en cuenta los derechos de los propietarios de las fincas en las que se enclava el parque y previó el establecimiento de un sistema de pases para que dichos propietarios tuvieran libre acceso a sus tierras. Según informa el Director-Conservador, si bien en un primer momento se previó que los pases fueran individualizados por referencia a la identificación del propietario, finca y matrícula del vehículo, tras solicitar la Asociación de Propietarios de Calblanque la emisión de pases sin tales datos, se hizo llegar a la referida Asociación 50 pases (cantidad que se consideró suficiente toda vez que el número de propiedades en el área de Calblanque no supera las 10), para que los propietarios, así como los amigos, familiares o invitados que éstos desearan, no se vieran afectados por la restricción estival de accesos al Parque. Se informó a x, hoy reclamante, de la puesta en funcionamiento de este sistema de pases, comunicándole dónde podía solicitarlos y obtenerlos. Sin embargo, no consta que llegara a hacerlo. En los años 2011 y 2012 se entregaron un total de 150 pases.

A la luz de lo expuesto, cabe concluir que, si bien por su propia naturaleza el sistema de control determinaba que también los propietarios se vieran sometidos al mismo, en la medida en que habrían de mostrar el correspondiente pase ante el personal de control en la entrada al parque para que se les franqueara el paso al interior, tal limitación, inmanente al sistema de control, no impide ni dificulta el ejercicio de las facultades dominicales sobre los predios de los reclamantes haciendo irreconocible el derecho de propiedad, pues en ningún caso se les impide acceder a sus tierras ni se les restringen las posibilidades de acceso. Antes al contrario, el sometimiento de los propietarios al sistema constituye más una molestia o incomodidad que una verdadera limitación o sacrificio del derecho de propiedad, al tiempo que tampoco puede calificarse de desproporcionada en atención a la finalidad protectora que persigue el sistema de control de accesos. Corolario de lo dicho es que la incidencia de estas actuaciones en el derecho de propiedad de los reclamantes no alcanza la intensidad necesaria como para calificarla de lesión o vulneración del derecho y, en consecuencia, no puede considerarse como daño indemnizable.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar que no ha quedado acreditado en el expediente la generación de un daño indemnizable como consecuencia de la implementación del dispositivo de control de accesos y estacionamientos en el Parque Regional de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila durante los años 2010, 2011 y 2012.

No obstante, V.E. resolverá.

