

2.5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN ARAGÓN (pp. 2-5)

—

2.5. JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A ARAGÓ (pp. 6-9)

CÉSAR CIERCO SEIRA

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universitat de Lleida

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universitat de Lleida

La actividad jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia desarrollada en el período de referencia no ha arrojado ningún pronunciamiento destacable en materia de Derecho del medio ambiente. No sucede lo mismo, en cambio, si se realiza una búsqueda en la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a aspectos jurídico-ambientales vinculados a la Comunidad Autónoma aragonesa. En este último caso, merece una atención particular la STS de 7 de mayo de 2010 (Recurso de Casación núm 2133/2006, ponente: Pilar Teso Gamella). Sirva observar en todo caso que, si bien el origen del conflicto se sitúa en Aragón, el pleito versa sobre Derecho comunitario europeo y estatal, por lo que puede decirse que la doctrina contenida en la indicada Sentencia tiene un alcance general.

La cuestión controvertida sobre la que versa la sentencia se refiere al alcance de la calificación de un espacio determinado como “lugar de importancia comunitaria” y, en particular, si dicha calificación que el Derecho positivo configura como una suerte de antesala a la calificación de los espacios como “zonas especiales de conservación”, conlleva la sujeción a las medidas o régimen de protección de estas últimas. Interesa exponer algunos antecedentes normativos para hacer posible o, al menos, facilitar la comprensión del significado y trascendencia de esta novedosa y capital Sentencia del Tribunal Supremo.

La distinción entre “lugar de importancia comunitaria” y “zona especial de conservación” tiene su origen en la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida como Directiva Hábitats. Desde la perspectiva de nuestro Derecho interno las previsiones establecidas en la aludida norma comunitaria europea se encontraban inicialmente incluidas, en parte, en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (LCEN), la cual se adelantó en cierto modo a la tres años posterior Directiva Hábitats.

El indicado adelanto temporal de la legislación española respecto de la Directiva comunitaria determinó que algunos de los preceptos o disposiciones de esta última no formaran parte del Derecho español, por lo que se acordó la incorporación al Derecho interno de dicha parte, mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre;

reglamento, éste, que al ser dictado al amparo del art 149.1-23^a CE está dotado de carácter básico.

Son los arts. 2.k) y 2.l) de la precitada disposición administrativa general los que se encargan de incorporar las definiciones de “lugar de importancia comunitaria” y de “zona especial de conservación” contenidos en la Directiva Hábitats. Así, el lugar de importancia comunitaria aparece perfilado como aquel “lugar que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el anexo I o una especie de las que se enumeran en el anexo II en un estado de conservación favorable y que pueda de esta forma contribuir de modo apreciable a la coherencia de Natura 2000, tal como se contempla en el art. 3, y/o contribuya de forma apreciable al mantenimiento de la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate”.

Por lo que se refiere a la “zona especial de conservación” se define como aquel “lugar de importancia comunitaria declarado por la Comunidad Autónoma correspondiente, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el manteniendo o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar”.

En definitiva, y como ya se ha anticipado, la consideración de una zona como “lugar de importancia comunitaria” es la antesala para que la Comunidad Autónoma correspondiente pueda acabar declarando dicho espacio como “zona especial de conservación”. Más exactamente, y en los términos dispuestos por el art. 5 del RD 1997/1995, de 7 de diciembre, la Comisión Europea, basándose en la lista propuesta por el Estado, selecciona y aprueba la lista de “lugares de importancia europea”. Y estos lugares serán declarados por la Comunidad Autónoma correspondiente como “zonas especiales de conservación” lo antes posible y como máximo en el plazo de seis años. De modo que lo que comienza siendo una propuesta de lugar de importancia comunitaria concluye, tras seguir y superar el procedimiento correspondiente, en el que intervienen, además de la Comunidad Autónoma, el Estado y la Comisión Europea, se convierte en zona especial de conservación. En palabras del propio Tribunal Supremo, las zonas especiales de conservación son, así, “una categoría evolucionada de los lugares de importancia comunitaria”.

Sentados los parámetros normativos generales anteriores, la cuestión controvertida que da origen a la sentencia comentada se refiere a si el régimen jurídico de protección que establece el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, es aplicable tan sólo a las “zonas especiales de conservación” o, por el contrario, alcanza igualmente a los espacios que todavía no ha sido objeto de dicha calificación, pero si que sí han sido calificados como “lugares de importancia comunitaria”. La pugna interpretativa descrita surge con ocasión de la autorización por parte de la Confederación Hidrográfica del Ebro de una autorización administrativa para la extracción de áridos en el cauce del río Matarraña, en el término municipal de Valderrobres, en la provincia de Teruel, y más en concreto en un espacio que estaba declarado como “lugar de importancia comunitaria”.

La respuesta del Alto Órgano Jurisdiccional es terminante en el sentido de que el marco de protección diseñado por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, no se circunscribe a las “zonas especiales de conservación” sino que acoge igualmente bajo su manto a los “lugares de importancia comunitaria”. Los argumentos que conducen el Tribunal Supremo a esta conclusión son los siguientes:

A) “En primer lugar, porque es lo que la lógica demanda. Quiere ello decir que carece de sentido elaborar una lista para preservar los valores medioambientales de una zona, y no aplicar ninguna protección hasta que se alcanza la calificación de zona especial de conservación. Dejando, por tanto, en situación de desamparo tales lugares mientras se sustancia el largo procedimiento diseñado en la norma comunitaria y en la norma reglamentaria española. La interpretación contraria, que se postula en casación, supondría abandonar estas zonas al albur de cualquier iniciativa que pudiera suponer una degradación o menoscabo de los hábitats naturales, de las especies silvestres o de la fauna y de la flora de interés comunitario situados en territorio español, poniendo en riesgo los valores que pretende tutelar”.

B) “En segundo lugar, porque es lo que establece expresamente el propio Real Decreto 1997/1995. Así es, el artículo 6 del mismo dispone que «desde el momento en que un lugar figure en la lista de lugares de importancia comunitaria, éste quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 de este artículo», respecto de los cuales son predicables las medidas de protección.

El tenor de la norma transcrita, interpretada conforme a la finalidad que está llamada a cumplir, impone la sujeción a medidas de protección que no pueden ser soslayadas y que, por lo que hace al caso, limitamos nuestro enjuiciamiento al

informe de la Comunidad Autónoma. De modo la interpretación de la citada disposición general, en concordancia con la Directiva Hábitats, y para evitar que se frustren los objetivos tuitivos de esta construcción medioambiental, atenta siempre a la salvaguarda y conservación de estas zonas, ha de concluirse que ya desde el inicio del procedimiento, aunque sea con carácter provisional o cautelar, están sujetos a la protección que comporta el informe de la Comunidad Autónoma”.

C) “Y, en fin, porque cuando se trata de integrar en la red ecológica europea denominada «Natura 2000», según dispone el artículo 3 del Real Decreto de tanta cita, mediante la designación de zonas especiales de conservación que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y de hábitats de especies que figuran en el anexo II de dicha norma, los propósitos que se señalan estarían avocados al fracaso si no se dispensa una eficaz protección en todas las etapas”.

La conclusión a la que arriba el Tribunal Supremo es, en definitiva, que “los lugares de importancia comunitaria gozan de especial protección, con carácter anticipado y provisional, desde su inclusión en la lista proponente, antes de alcanzar, por tanto, el status de zona especial de conservación”. De modo que “en consecuencia, la elaboración de las listas por las Comunidades Autónomas no es algo inocuo, algo que no produzca efectos jurídicos y materiales; no es una mera propuesta neutra, sino un acto administrativo que habilita y obliga a la propia Comunidad Autónoma a adoptar ‘medidas de protección adecuadas’ para los lugares incluidos; se trata de un acto que, siendo una propuesta, pone una condición necesaria y suficiente para crear en la Comunidad Autónoma la obligación de adoptar medidas de protección adecuadas, las cuales pueden quizá afectar a ciertos contenidos del derecho de los propietarios de los terrenos incluidos, razón por la cual la elaboración de las listas puede ser impugnada por los interesados al tener un contenido que excede de la pura ordenación o impulso del procedimiento”.

Para concluir esta breve crónica, sirva destacar, en fin, que tanto la LCEN como el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, están hoy derogados por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad, cuyo art. 42.2 recoge la distinción entre “lugares de importancia comunitaria” y “zonas especiales de conservación”, y perfila con mayor precisión que sus precedentes normativos las implicaciones que la declaración de un espacio como “lugar de importancia comunitaria” entraña a efectos de la adopción de medidas de protección.

L'activitat jurisdiccional del Tribunal Superior de Justícia desenvolupada en el període de referència no ha ofert cap pronunciament destacable en matèria de dret del medi ambient. No succeeix el mateix, en canvi, si es realitza una cerca entre la jurisprudència del Tribunal Suprem relativa a aspectes juridicoambientals vinculats a la Comunitat Autònoma aragonesa. En aquest darrer cas, mereix una atenció particular la STS de 7 de maig de 2010 (Recurs de cassació núm. 2133/2006, ponent: Pilar Teso Gamella). Cal observar, en tot cas, que, si bé l'origen del conflicte se situa a Aragó, el plet versa sobre el dret de la Unió Europea i l'estatal, per la qual cosa pot dir-se que la doctrina continguda en la sentència indicada té un abast general.

La qüestió controvertida sobre la que versa la sentència es refereix a l'abast de la qualificació d'un espai determinat com a "*lugar de importancia comunitaria*" i, en particular, si aquesta qualificació, que el dret positiu configura com una mena d'avantsala a la qualificació dels espais com a "*zonas especiales de conservación*", comporta la subjecció a les mesures o règim de protecció d'aquestes. Interessa esposar alguns antecedents normatius per fer possible o, almenys, facilitar la comprensió del significat i transcendència d'aquesta sentència innovadora i capital del Tribunal Suprem.

La distinció entre "*lugar de importancia comunitaria*" i "*zona especial de conservación*" té el seu origen en la Directiva 92/43/CEE, del Consell, de 21 de maig, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i la flora silvestres, coneguda com la Directiva Hàbitats. Des de la perspectiva del nostre dret intern, les previsions establertes en la normativa de la Unió Europea al·ludida es trobaven incloses inicialment, en part, en la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de la flora i la fauna silvestres (LCEN), la qual es va avançar, en certa manera, a la Directiva Hàbitats, tres anys posterior.

L'avançament temporal indicat de la legislació espanyola respecte a la Directiva va determinar que alguns dels preceptes o disposicions d'aquesta no estiguessin incorporats al dret espanyol, per la qual cosa es va acordar la incorporació al dret intern d'aquesta part, mitjançant el Reial Decret 1997/1995, de 7 de desembre, reglament dictat a l'empara de l'article 149.1.23CE i, en conseqüència, de caràcter bàsic.

Són els articles 2.k i 2.l de la disposició administrativa general esmentada els que s'encarreguen d'incorporar les definicions de "*lugar de importancia comunitaria*" y de "*zona especial de conservación*", continguts en la Directiva Hàbitats. Així, el lloc d'importància comunitària apareix perfilat com aquell "*lugar que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el anexo I o una especie de las que se enumeran en el anexo II en un estado de conservación favorable y que pueda de esta forma contribuir de modo apreciable a la coherencia de Natura 2000, tal como se contempla en el art. 3, y/o contribuya de forma apreciable al mantenimiento de la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate*".

Pel que fa a la "*zona especial de conservación*", es defineix com aquell "*lugar de importancia comunitaria declarado por la Comunidad Autónoma correspondiente, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el manteniendo o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar*".

En definitiva, i com ja s'ha anticipat, la consideració d'una zona com a "*lugar de importancia comunitaria*" és l'avantsala perquè la comunitat autònoma corresponent pugui acabar declarant aquest espai "*zona especial de conservación*". Més exactament, i en els termes que estableix l'article 5 del RD 1997/1995, de 7 de desembre, la Comissió Europea, tot basant-se en la llista proposada per l'Estat, selecciona i aprova la llista de "*lugares de importancia europea*". Aquests llocs han de ser declarats per la comunitat autònoma corresponent com a "*zonas especiales de conservación*" el més aviat millor i, com a màxim, en un termini de sis anys. D'aquesta manera, el que comença essent una proposta de lloc d'importància comunitària conclou, després de seguir i superar el procediment corresponent, en el que intervenen, a més de la comunitat autònoma, l'Estat i la Comissió Europea, es converteix en zona especial de conservació. En paraules del mateix Tribunal Suprem, les zones especials de conservació són, així, "*una categoría evolucionada de los lugares de importancia comunitaria*".

Assenyalats els paràmetres normatius generals anteriors, la qüestió controvertida que dóna origen a la sentència comentada es refereix a si el règim jurídic de protecció que

estableix el Reial Decret 1997/1995, de 7 de desembre, és aplicable tan sols a les “*zonas especiales de conservación*” o, contràriament, abasta també igualment els espais que encara no han estat objecte d’aquesta qualificació, però que sí han estat qualificats com a “*lugares de importancia comunitaria*”. La pugna interpretativa descrita sorgeix amb ocasió de l’autorització per part de la Confederació Hidrogràfica de l’Ebre d’una autorització administrativa per a l’extracció d’àrids en la llera del riu Matarranya, en el terme municipal de Vall-de-roures, en la província de Terol, i més en concret en un espai que estava declarat com a “*lugar de importancia comunitaria*”.

La resposta de l’Alt Òrgan Jurisdiccional és terminant en el sentit de què el marc de protecció dissenyat pel Reial Decret 1997/1995, de 7 de desembre, no se circumscriu a les “*zonas especiales de conservación*”, sinó que acull igualment sota la seva protecció els “*lugares de importancia comunitaria*”. Els arguments que condueixen al Tribunal Suprem a aquesta conclusió són els següents:

A) “*En primer lugar, porque es lo que la lógica demanda. Quiere ello decir que carece de sentido elaborar una lista para preservar los valores medioambientales de una zona, y no aplicar ninguna protección hasta que se alcanza la calificación de zona especial de conservación. Dejando, por tanto, en situación de desamparo tales lugares mientras se sustancia el largo procedimiento diseñado en la norma comunitaria y en la norma reglamentaria española. La interpretación contraria, que se postula en casación, supondría abandonar estas zonas al albur de cualquier iniciativa que pudiera suponer una degradación o menoscabo de los hábitats naturales, de las especies silvestres o de la fauna y de la flora de interés comunitario situados en territorio español, poniendo en riesgo los valores que pretende tutelar*”.

B) “*En segundo lugar, porque es lo que establece expresamente el propio Real Decreto 1997/1995. Así es, el artículo 6 del mismo dispone que «desde el momento en que un lugar figure en la lista de lugares de importancia comunitaria, éste quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 de este artículo», respecto de los cuales son predicables las medidas de protección.*

El tenor de la norma transcrita, interpretada conforme a la finalidad que está llamada a cumplir, impone la sujeción a medidas de protección que no pueden ser soslayadas y que, por lo que hace al caso, limitamos nuestro enjuiciamiento al informe de la Comunidad Autónoma. De modo la interpretación de la citada disposición general, en concordancia con la Directiva Hábitats, y para evitar que

se frustren los objetivos tuitivos de esta construcción medioambiental, atenta siempre a la salvaguarda y conservación de estas zonas, ha de concluirse que ya desde el inicio del procedimiento, aunque sea con carácter provisional o cautelar, están sujetos a la protección que comporta el informe de la Comunidad Autónoma”.

C) *“Y, en fin, porque cuando se trata de integrar en la red ecológica europea denominada «Natura 2000», según dispone el artículo 3 del Real Decreto de tanta cita, mediante la designación de zonas especiales de conservación que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y de hábitats de especies que figuran en el anexo II de dicha norma, los propósitos que se señalan estarían avocados al fracaso si no se dispensa una eficaz protección en todas las etapas”.*

La conclusió a la que arriba el Tribunal Suprem és que, en definitiva, *“los lugares de importancia comunitaria gozan de especial protección, con carácter anticipado y provisional, desde su inclusión en la lista proponente, antes de alcanzar, por tanto, el status de zona especial de conservación”.* D’aquesta manera, *“en consecuencia, la elaboración de las listas por las Comunidades Autónomas no es algo inocuo, algo que no produzca efectos jurídicos y materiales; no es una mera propuesta neutra, sino un acto administrativo que habilita y obliga a la propia Comunidad Autónoma a adoptar ‘medidas de protección adecuadas’ para los lugares incluidos; se trata de un acto que, siendo una propuesta, pone una condición necesaria y suficiente para crear en la Comunidad Autónoma la obligación de adoptar medidas de protección adecuadas, las cuales pueden quizá afectar a ciertos contenidos del derecho de los propietarios de los terrenos incluidos, razón por la cual la elaboración de las listas puede ser impugnada por los interesados al tener un contenido que excede de la pura ordenación o impulso del procedimiento”.*

Per concloure aquesta breu crònica, cal destacar, en últim lloc, que tant la LCEN com el Reial Decret 1997/1995, de 7 de desembre, estan avui derogats per la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i la biodiversitat, l’article 42.2 de la qual recull la distinció entre *“lugares de importancia comunitaria”* i *“zonas especiales de conservación”*, i perfila amb més precisió que els seus precedents normatius les implicacions que la declaració d’un espai com a *“lugar de importancia comunitaria”* té als efectes de l’adopció de mesures de protecció.