

Un caso de incumplimiento:

LAS MARISMAS DE SANTOÑA

Texto: **Luis Ortuzar Andechaga**

Miembro de Team Europe

Si en números anteriores de esta Revista se repasaba el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento de una obligación comunitaria por un Estado miembro, vamos a ocuparnos aquí de la sentencia del Tribunal de Justicia, de 2 de agosto de 1993, asunto C-355/90, Comisión/España, que declaraba el primer incumplimiento del Reino de España en materia medioambiental.

La Comisión tuvo conocimiento, por medio de varias quejas, de diversas medidas y actividades locales que, en su opinión, podían contaminar y deteriorar las Marismas de Santoña, afectando a la conservación de diferentes especies de aves silvestres. Se trataba de:

- ✦ La creación de zonas industriales en Laredo y Colindres;
- ✦ El relleno por el Ayuntamiento de Escalante para construir un parque y campos de deporte; el vertido de materiales de obras de una cantera no utilizados;
- ✦ La construcción de una nueva carretera entre Argoños y Santoña;
- ✦ La autorización para criar almejas y los planes para otros proyectos de cultivos marinos; y
- ✦ El vertido de basura y de aguas residuales sin depuración previa por los Ayuntamientos de Santoña, Cicero, Laredo, Colindres, Escalante y Argoños.

La Comisión decidió iniciar el procedimiento regulado en el art. 226 del Tratado CE y, en ese marco, con fecha 18 de julio de 1988, remitió una carta de emplazamiento invitando al Reino de España a presentar sus observaciones y luego, con fecha 27 de junio de 1989, emitió un dictamen motivado. En esa fase administrativa del procedimiento, las autoridades españolas le comunicaron que las Marismas habían sido declaradas refugio de caza mediante Decreto 30/1987, de 8 de mayo, de la Diputación de Cantabria. La Comisión, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el día 30 de noviembre de 1990, interpuso recurso con el fin de que se declarase que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los arts. 3 y 4 de la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril, relativa

a la conservación de las aves silvestres, al no haber adoptado las medidas de mantenimiento y conservación según los imperativos ecológicos de los hábitats ni las medidas de restablecimiento de los biotopos destruidos al no haber clasificado las Marismas como zona de protección especial y al no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de sus hábitats.

Con posterioridad a la interposición del recurso, las Marismas de Santoña y Noja fueron declaradas Reserva Natural, mediante Ley 6/1992, de 27 de marzo.

DIRECTIVA 79/409/CEE RELATIVA A LA CONSERVACIÓN DE LAS AVES SILVESTRES

Esta Directiva, aprobada en ejecución del Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, se refería (art. 1) a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado, siendo aplicable a las aves, a sus huevos, a sus nidos y a sus hábitats. Su objetivo era la protección, la administración y la regulación de esas especies y de su explotación.

El art. 3.1 de la Directiva, teniendo en cuenta las exigencias económicas y recreativas, obligaba a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies contempladas en el art. 1.

El art. 4.1 obligaba a los Estados a que las especies mencionadas en el Anexo I fueran objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución. A esos efectos se debía tener en cuenta las especies amenazadas de extinción; las vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats; las consideradas como raras y aquéllas que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.

El art. 4.2 obligaba a los Estados a tomar medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el Anexo I cuya llegada fuera regular en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración, asignando una importancia particular a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

El art. 4.4 obligaba a los Estados a tomar las medidas adecuadas para evitar, dentro de las zonas de protección, la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que produzcan un efecto significativo.

MARISMAS DE SANTOÑA

Las Marismas, que figuran entre las zonas húmedas españolas de importancia internacional para las aves acuáticas, están situadas en la parte oriental de la costa de Cantabria, constituyendo un estuario con una descubierta en marea baja de más de 3.500 Has. de limos desnudos o praderas, generado por la fusión de aguas marinas del Cantábrico y aguas dulces de la desembocadura de varios ríos, fundamentalmente el río Asón. Sus condiciones físicas y químicas condicionan la existencia de una fauna de invertebrados que constituyen el alimento de base de una gran cantidad de aves acuáticas.

El Abogado General Van Gerven cifraba la población de aves entre

15.000 y 20.000 ejemplares de unas cien especies diferentes. De ellas, 19 especies de las que figuran en el Anexo I de la Directiva, destacando entre ellas la espátula que se alimenta y descansa allí durante su migración, de interés a efectos de los apartados 1 y 4 del art. 4, y al menos 14 especies de aves migratorias, que son importantes a efectos de los apartados 2 y 4 del art. 4.

IMPUTACIONES DE LA COMISIÓN

A juicio de la Comisión, el Reino de España había incumplido la Directiva en tres aspectos porque:

- ✦ Las seis actuaciones más arriba reseñadas infringían las letras b) y c) del apartado 2 el art. 3 de la Directiva;
- ✦ No se habían clasificado las Marismas como zona de protección especial infringiendo los apartados 1 y 2 del art. 4 de la Directiva;
- ✦ Las seis actuaciones eran, también, una infracción del apartado 4 del art. 4 de la Directiva.

ARGUMENTOS DE LA COMISIÓN Y DEL GOBIERNO ESPAÑOL Y RAZONAMIENTOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

SOBRE LA FECHA EN QUE ERA OBLIGADO APLICAR LA DIRECTIVA.

La Comisión consideraba que el Reino de España tenía la obligación de aplicar las disposiciones de

la Directiva desde el 1 de enero de 1986.

El Gobierno español entendía que las obligaciones resultantes de los arts. 3 y 4 de la Directiva sólo podían ser aplicadas de forma progresiva y no inmediata.

Para el Tribunal de Justicia, ni el Acta relativa a las condiciones de adhesión ni sus Anexos contenían excepción alguna sobre su aplicabilidad por lo que, conforme a lo dispuesto en el art. 395 del Acta, España debió poner en vigor las medidas necesarias para atenerse a la misma desde el momento de la adhesión.

SOBRE LA NUEVA CARRETERA ENTRE ARGOÑOS Y SANTOÑA

Para la Comisión ese nuevo trazado implicaba una pérdida nada desdeñable de la superficie de las Marismas así como perturbaciones que afectaban a la tranquilidad de la zona y, por ello, a las aves silvestres que protege la Directiva.

El Gobierno español decía que la carretera era necesaria para mejorar el acceso a la ciudad de Santoña y que su trazado era la mejor solución de todas las posibles porque la superficie afectada de la Marisma no era importante.

El Tribunal no admitió esas explicaciones. Empezó recordando que en su sentencia de 28 de febrero de 1991, C-57/89, Comisión/Alemania, había declarado que si bien los Estados disponen de cierto margen de apreciación al escoger los territorios más apropiados para clasificarlos

como zonas de protección especial, no pueden disponer del mismo margen para modificar o reducir la superficie de dichas zonas. Proseguía diciendo el Tribunal que el nuevo trazado suponía una reducción de la superficie de las Marismas, agravada por la construcción de varios edificios cerca del mismo, que originaba la desaparición de zonas de refugio, de reposo y de nidificación de las aves, además de alterar los flujos de las mareas y provocar el aterramiento de esa parte de las Marismas.

SOBRE LOS POLÍGONOS INDUSTRIALES DE LAREDO Y COLINDRES

Para la Comisión su creación conducía a la desaparición de una parte importante de la zona colindante a la desembocadura del río Asón y afectaba al flujo de mareas en la bahía.

El Gobierno español expuso que no se habían creado y que ambos municipios habían renunciado a su ejecución tal como se habían proyectado inicialmente.

El Tribunal de Justicia entendió que, después de la adhesión, las autoridades locales rellenaron los diques construidos antes y no adoptaron medida alguna para demoler dichos diques, pese a reconocer su impacto nefasto y haberse comprometido a demolerlos.

SOBRE LAS ESTRUCTURAS DE ACUICULTURA

La Comisión criticaba la autorización concedida a una asociación de pescadores para criar almejas así como otros proyectos

de actividades de acuicultura.

El Gobierno español puso de relieve el interés económico de esa actividad y su escasa incidencia sobre la situación ecológica de las Marismas.

Para el Tribunal la instalación de estructuras de acuicultura provocaba una disminución de la superficie y variaciones en los procesos naturales de sedimentación además de modificar la estructura del suelo existente, todo lo cual tenía como efecto destruir la vegetación específica de esos lugares, que constituye una importante fuente de alimentación para las aves. También recordó lo dicho antes sobre los problemas económicos para sostener que no pueden constituir una excepción a las exigencias de protección establecidas en el art. 4.4 de la Directiva.

SOBRE LOS VERTIDOS DE RESIDUOS SÓLIDOS

La Comisión alegaba que afectaban a las corrientes que resultan de la interacción mareal y del aporte fluvial, causando un cambio significativo de los parámetros físicos y químicos de las Marismas.

El Gobierno español explicó que el problema había quedado resuelto desde 1988 por las medidas adoptadas en aplicación del Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de los municipios de la bahía de Santoña.

El Tribunal aceptó esa argumentación y declaró la inadmisibilidad de este motivo porque el vertido autorizado cesó en 1988, antes del dictamen motivado de la Comisión.

SOBRE EL VERTIDO DE AGUAS RESIDUALES

La Comisión señalaba que esos vertidos sin depurar habían producido efectos perjudiciales en la calidad de las aguas de la bahía de Santoña.

El Gobierno español no lo negaba pero entendía que ninguna disposición de la Directiva obligaba a instalar sistemas de depuración para preservar la calidad de las aguas en una zona de protección especial.

El Tribunal rechazó esa argumentación porque unos vertidos que contengan sustancias tóxicas y peligrosas dañan considerablemente las condiciones ecológicas de las Marismas y alteran significativamente la calidad de las aguas, por lo cual el Reino de España estaba obligado a establecer sistemas de depuración.

SOBRE LAS OBRAS DE RELLENO EN ESCALANTE Y LAS ACTIVIDADES DE UNA CANTERA

La Comisión afirmaba que las operaciones de relleno en terrenos de las Marismas, la explotación de la cantera y el vertido de materiales no utilizados habían causado una reducción de la superficie de la zona protegida.

El Gobierno español dijo que las críticas se referían a hechos anteriores a la adhesión de España y que esos vertidos se prohibieron en 1986 por lo que, desde entonces, eran ilegales.

El Tribunal asumió esa argumentación y entendió que no era posible determinar si desde 1986 se habían realizado obras de relleno y si se habían vertido materiales

procedentes de la cantera ni cuál era su importancia; que constaba que las obras efectuadas por el Ayuntamiento habían finalizado en 1986, que no se había concedido licencia alguna para realizar otras obras y que había quedado prohibido definitivamente depositar materias secas en las Marismas, por todo lo cual desestimó este motivo de recurso.

SENTENCIA

El Tribunal decidió declarar que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE al no haber clasificado las Marismas de Santoña como zona de protección especial y al no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de dicha zona, en contra de lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.

¿CUÁL ERA LA AUTORIDAD ESPAÑOLA COMPETENTE PARA DECLARAR A LAS MARISMAS DE SANTOÑA COMO ZONA DE PROTECCIÓN ESPECIAL?

El art. 23.1 del Estatuto de Autonomía para Cantabria atribuía a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución “en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca” de la materia “espacios naturales protegidos”. Tras la reforma del Estatuto, des-

de 1994 la Comunidad Autónoma tuvo competencias de desarrollo legislativo también en materia de medio ambiente.

El art. 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres habilitaba al Estado para declarar y gestionar los espacios naturales protegidos que, comprendidos en el art. 3 de la Ley 22/1988 de Costas, tenían por objeto bienes enclavados en el dominio público marítimo-terrestre. Ese precepto tenía la consideración de básico atribuida por la disposición adicional quinta de esa Ley, que sería declarada nula por el Tribunal Constitucional en sentencia 102/1995, de 26 de junio. Luego la Ley 6/1992, de 27 de marzo, que deriva su validez del art. 21.3 de la Ley 4/1989, declaró la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja.

El Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 21.3 de la Ley 4/1989 y contra los arts. 2 y 3 y el Anexo de la Ley 6/1992 por entender que no respetaban el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional, que inadmitió a trámite por extemporánea la queja dirigida contra el art. 21.3 de la Ley 4/1989 y limitó el objeto del recurso a los preceptos y el anexo de la Ley 6/1992, empezó recordando que, pese a la íntima relación existente entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos, en nuestro ordenamiento las actividades públicas constituyen ámbitos materiales

distintos, pues la materia medio ambiente tiene un alcance genérico respecto la materia de espacios naturales protegidos.

Para el Tribunal el hecho de que el espacio natural protegido estuviese enclavado en la zona marítimo-terrestre no altera la competencia para declarar y gestionar los espacios siendo la naturaleza jurídica de la actividad el único criterio válido por todo lo cual concluyó que la actividad administrativa de delimitación de la Reserva Natural de Santoña y Noja era competencia de la Comunidad Autónoma y que, en consecuencia, los arts. 2 y 3 y el Anexo de la Ley 6/1992 incurrieran en inconstitucionalidad y que así debía declararse.

Pero decía más. En tanto la Comunidad Autónoma no ejerza la competencia que se le reconocía, para evitar la desprotección medioambiental que podía provocar la inmediata nulidad de la Ley 6/1992 y teniendo en cuenta la existencia de intereses y perjuicios que trascienden el plano nacional, como lo demostraba la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de agosto de 1993, los efectos de la declaración de inconstitucionalidad quedaron diferidos al momento en el que la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición declarando a las Marismas de Santoña como espacio natural protegido. La disposición adicional primera de la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, declaró Parque Natural las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, cuyos límites exteriores figuraban como anexo I de esa Ley. 