

I.43. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Sentencia de 2 de agosto de 1993

(Asunto 355/90. Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España)

Ponente: M. Díez de Velasco

Materia: AVES SALVAJES. CONSERVACIÓN. HÁBITAT.

CONTENIDO

[HECHOS](#)

[FUNDAMENTOS JURÍDICOS](#)

[EL TRIBUNAL DE JUSTICIA](#)

HECHOS

La Comisión interpone un recurso contra el Reino de España por incumplimiento de la Directiva 79/409, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves salvajes.

La Comisión estima que el incumplimiento del Gobierno español reside en no haber declarado como zona de protección especial las Marismas de Santoña y en no haber tomado todas las medidas apropiadas para la conservación de este hábitat en el que viven numerosas especies de aves protegidas.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Mediante escrito depositado en la Secretaría del Tribunal el 30 de noviembre de 1990, la Comisión interpuso, en virtud del artículo 169 del Tratado CEE, un recurso para que se declarase que, al no haber tomado las medidas de mantenimiento y de conservación conformes con los imperativos ecológicos de los hábitats y de restablecimiento de los biotopos destruidos en las Marismas de Santoña, situadas en la Comunidad Autónoma de Cantabria, no clasificarlos como zona de protección especial ni haber tomado las medidas necesarias para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de esta zona, el Reino de España ha incumplido la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves salvajes (en adelante, la Directiva).
2. El apartado 1 del artículo 3 de la Directiva prevé que sin olvidar las exigencias económicas y recreativas, los Estados miembros tomen todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficientes de hábitats para todas las especies de aves contempladas en su artículo 1.
3. El apartado 1 del artículo 4 de la Directiva establece medidas de conservación especiales para los hábitats de las aves contempladas en su anexo I con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución. Los Estados miembros están obligados a declarar como zonas de protección especial los territorios más apropiados en número y en superficie para la conservación de estas especies de aves.
4. El apartado 2 del artículo 4 de la Directiva impone a los Estados la adopción de medidas similares para las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuyo retorno es regular. Dichas medidas han de establecerse en relación con su áreas de reproducción y de invernación así como en las zonas de descanso en su área de migración. A este fin, los Estados miembros están obligados a prestar una importancia especial a la protección de las zonas húmedas y muy en particular a las de importancia internacional.
5. Conforme al apartado 4 del artículo 4 de la misma Directiva los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats en las zonas de protección contempladas por los apartados 1 y 2 del citado artículo, igualmente deberán tomarse las medidas necesarias para evitar las perturbaciones que afecten a las aves en la medida en que éstas tengan un efecto significativo sobre los objetivos perseguidos por este artículo.
6. La Comisión estima que una serie de actuaciones en las Marismas de Santoña demuestran que el Reino de España ha incumplido las obligaciones de protección resultantes de los artículos 3 y 4 de la Directiva.
7. El Gobierno español rechaza las alegaciones de la Comisión tanto desde el punto de vista jurídico como desde el plano de los hechos.

8. Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento así como de los argumentos y de los medios de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

I. Sobre la interpretación de los artículos 3 y 4 de la Directiva.

9. En primer lugar, la Comisión considera que el Reino de España estaba obligado a trasponer las disposiciones de la Directiva desde el 1 de enero de 1986.

10. El Gobierno español sostiene que, en atención a su naturaleza, las obligaciones enunciadas en los artículos 3 y 4 de la Directiva sólo podían ser cumplidas de manera progresiva y no inmediata.

11. Este argumento debe ser rechazado. Hay que señalar primero que el Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas no contiene ninguna disposición particular a la aplicación de la Directiva en este Estado miembro que, en virtud del artículo 395 del Acta, debía adoptar las medidas necesarias para adaptarse a la adhesión. Además, la Directiva no contiene ninguna indicación en cuanto a un plazo específico que sería establecido por las autoridades nacionales para cumplir las obligaciones previstas por sus artículos 3 y 4, que deben, al igual que el conjunto de las disposiciones de la Directiva, ser traspuestos en el plazo de dos años previsto por el artículo 18 de la Directiva.

12. Hay que señalar, por otra parte, que la Comisión concedió un plazo considerable al Gobierno español para cumplir sus obligaciones. La Comisión no interpuso el recurso sino una vez transcurridos más de dos años tras el envío del escrito de requerimiento y casi cinco años tras la adhesión del Reino de España a las Comunidades.

13. En segundo lugar, la Comisión estima que las obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Directiva requieren que se adopten medidas precisas para conservar los hábitats de las aves salvajes.

14. El Gobierno español, por el contrario, estima que las disposiciones mencionadas no establecen más que una obligación de resultado que consiste en garantizar la conservación de las aves salvajes.

15. Sobre este punto debe darse la razón a la Comisión. Los artículos 3 y 4 de la Directiva obligan a los Estados miembros a preservar, mantener y restablecer los hábitats en tanto que tales, en atención a su valor ecológico. Del noveno considerando de la Directiva se deriva que la preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y una superficie de hábitats suficientes son indispensables para la conservación de todas las especies de aves. Las obligaciones que para los Estados miembros se derivan de los artículos 3 y 4 de la Directiva, existen antes de que se produzca una disminución del número de aves o un riesgo de desaparición.

16. En tercer lugar, la Comisión recuerda el carácter imperativo de las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Directiva.

17. En opinión del Gobierno español, las exigencias ecológicas fijadas por esta disposición deben estar subordinadas a otros intereses, tales como los de orden social y económico, o, al menos, deben ponderarse con otros intereses.

18. Este argumento no puede acogerse. En efecto como resulta de la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, los Estados miembros, al trasponer una Directiva, no están habilitados para invocar excepciones basadas en la consideración de otros intereses.

19. Tratándose, en concreto, del artículo 4 de la Directiva, el Tribunal sostuvo en la sentencia citada que estas razones, para ser admitidas, deben responder a un interés general superior al interés ecológico contemplado por la Directiva. En particular, los intereses mencionados en el artículo 2 de la Directiva, a saber, las exigencias económicas y recreativas, no pueden ser tenidos en cuenta. A este respecto, el Tribunal ya ha sostenido en sus dos sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica y Comisión/Italia, 247/85 y 262/85, que esta disposición no constituye una excepción al régimen de protección establecido por la Directiva.

20. En cuarto lugar, la Comisión sostiene que un Estado miembro puede infringir a la vez los apartados 1 y 2 del artículo 4, que se refieren a la clasificación de un terreno como zona de protección especial, y el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, que se refiere a las medidas de protección de dicha zona.

21. Según el Gobierno español, no es posible imputar a un Estado miembro, de forma simultánea, la vulneración de dos disposiciones puesto que las medidas de protección no podrían adoptarse mientras que no se haya clasificado un territorio como zona de protección especial.

22. Debe rechazarse este argumento. Hay que subrayar que los objetivos de protección establecidos por la Directiva, tal y como se recogen en su noveno considerando, no podrían alcanzarse si los Estados miembros respetan las obligaciones que fija el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva sólo en los casos en que previamente se haya declarado una zona como de protección especial.
23. Tratándose de la relación entre los artículos 3 y 4 de la Directiva, hay que recordar que la primera de estas disposiciones impone obligaciones de carácter general, a saber, la obligación de asegurar una diversidad y una superficie de hábitats suficientes para todas las aves protegidas por la Directiva, mientras que la segunda establece obligaciones específicas relativas a las especies de aves contempladas en el anexo I y a las especies migratorias no contempladas en este anexo. Dado que estas dos especies de aves se encuentran en las Marismas de Santoña, es preciso examinar los motivos formulados por la Comisión desde la perspectiva del artículo 4 de la Directiva.

II. Sobre la obligación de declarar las Marismas de Santoña como zona de protección especial, conforme a los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva

24. La Comisión señala que las Marismas de Santoña no sólo constituyen un hábitat esencial para la supervivencia de varias especies amenazadas de desaparición, en el sentido del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, sino que además se trata de una zona húmeda de importancia internacional para las especies que retornan regularmente a esta zona, en el sentido del apartado 2 del mismo artículo.
25. El Gobierno español reconoce el valor ecológico de esta zona. Manifiesta que la Ley 6/92, de 27 de marzo, ha declarado las Marismas de Santoña y de Noja como reservas naturales, habida cuenta de la importancia de estas zonas húmedas como hábitats de numerosas especies animales. En cualquier caso, las autoridades nacionales disponen de un margen de apreciación para la elección y la delimitación de zonas de protección especial y del momento de su declaración.
26. Este argumento no puede ser acogido. Si bien es cierto que los Estados miembros disponen de un cierto margen de apreciación por lo que respecta a las zonas de protección especial, no es menos cierto que la declaración de estas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos, determinados por la Directiva tales como la presencia de aves mencionadas en el anexo I, por una parte, y la calificación de un hábitat como zona húmeda, por otra parte.
27. Las Marismas de Santoña constituyen uno de los ecosistemas más importantes de la Península Ibérica para numerosas aves acuáticas. En efecto, las Marismas sirven como lugar de invernación o de descanso a numerosas aves en el curso de sus viajes migratorios desde países europeos hacia latitudes meridionales de África e incluso de la Península Ibérica. Entre las aves que se encuentran en esta zona figuran diversas especies en vías de extinción, especialmente la espátula blanca, que se alimenta y descansa en las Marismas de Santoña en su viaje de migración. Además, según se comprueba en el dossier y en los debates ante el Tribunal, la zona de que se trata acoge de forma regular a diecinueve especies que figuran en el anexo I de la Directiva así como a, al menos, catorce especies de aves migratorias.
28. En cuanto a la declaración de las Marismas de Santoña como reserva natural, establecida por la Ley 6/92, de 27 de marzo, no puede considerarse que satisfaga las exigencias de la Directiva, tanto en lo que se refiere a la extensión de esta zona, como por lo que se refiere a su estatuto jurídico de protección.
29. Al respecto, hay que afirmar que el territorio de la reserva natural no cubre la totalidad de las Marismas, sino que queda excluida una superficie de 40.000 m². Estos terrenos, por tanto, revisten una importancia especial para las aves acuáticas amenazadas de extinción en el sentido del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, puesto que se ha producido una reducción progresiva de los espacios disponibles para la anidación en las zonas de las Marismas próximas a ésta.
30. Además, incluso para las Marismas situadas en la zona clasificada, no se han precisado las medidas de protección necesarias. Resulta del dossier, que el plan de conservación de las reservas naturales previsto por el artículo 4 de la Ley, no ha sido aprobado por las autoridades competentes. Este plan reviste una importancia primordial para la protección de aves salvajes puesto que está destinado a identificar las actividades que conllevan una alteración de los ecosistemas de la zona.
31. Puesto que medidas tan esenciales como las que determinan la conservación de esta zona o las que regulan la utilización de las Marismas y de las actividades que en ella se desarrollan, no han sido adoptadas, las exigencias de la Directiva no han sido satisfechas.

32. Debe afirmarse que el Reino de España ha faltado a las obligaciones que le incumben en virtud de los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva, al no haber declarado las Marismas de Santoña como zonas de protección especial.

III. Sobre la obligación de proteger las Marismas de Santoña, conforme al apartado 4 del artículo 4 de la Directiva

A) Sobre el segundo trazado parcial de la carretera entre Argoños y Santoña.

33. La Comisión sostiene que el nuevo trazado de la carretera C-629 entre Argoños y Santoña no sólo implica una reducción de la superficie de las Marismas de Santoña, sino que también causa perturbaciones que afectan a la tranquilidad de esta zona y en consecuencia, a las aves salvajes protegidas por las disposiciones de la Directiva.
34. El Gobierno español expone que la nueva carretera es necesaria para mejorar el acceso viario a Santoña, además, el nuevo trazado constituye la mejor solución entre las diferentes posibilidades, sobre todo atendiendo a la proporción poco importante de la superficie total de las Marismas afectada por esta carretera.
35. Estas alegaciones no pueden ser admitidas. Como ha señalado el Tribunal en la sentencia ya citada, Comisión/Alemania, si bien es cierto que los Estados miembros disponen de un cierto margen de apreciación para elegir los territorios más apropiados para una declaración de zona de protección especial, por el contrario, no disponen de un margen de apreciación, según lo dispuesto por el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, para modificar o reducir la superficie de dichas zonas.
36. Debe señalarse que la construcción del nuevo trazado de la carretera C-629 entre Argoños y Santoña supone una reducción de la superficie de la zona señalada que se agrava por la construcción de varios edificios sobre el trazado de la carretera. Estas operaciones suponen la desaparición de zonas de refugio, de reposo y de anidación de las aves. Además, los trabajos de construcción alteran los flujos del mar.
37. Dado que, en consonancia con las consideraciones de principio formuladas más arriba, dicha intervención no puede justificarse por la necesidad de mejorar las vías de acceso a Santoña, este motivo debe ser acogido.

B) Las zonas de actividad industrial de Laredo y Colindres.

38. La Comisión estima que la creación de las zonas industriales de Laredo y Colindres conduce a la desaparición de una parte importante de la zona de la desembocadura del río Asón, denominada también Ría de Asón o de Treto. El terraplén de los terrenos situados al borde de estos lugares afectaría igualmente al flujo del mar.
39. El Gobierno español señala que las autoridades competentes han abandonado la creación de estas zonas industriales tal y como las habían proyectado inicialmente.
40. El Tribunal tiene conocimiento a través de las declaraciones escrita y oral del Gobierno español de que la creación de las zonas industriales de Laredo y Colindres no ha sido llevada a cabo y de que los municipios afectados han renunciado a la ejecución de estos dos proyectos en su versión inicial.
41. Si bien es cierto que la ejecución de estos proyectos no ha sido completada, no es menos cierto que, tras la adhesión del Reino de España a las Comunidades, las autoridades locales han seguido utilizando los diques que se encuentran alrededor de los terrenos previstos para las instalaciones industriales. Es igualmente cierto que, hasta la fecha, no se ha tomado ninguna medida para demoler estos diques, aunque estas mismas autoridades hayan reconocido su impacto nefasto sobre el medio acuático y sin que se hayan comprometido a demolerlos.

En atención a lo expuesto, conviene señalar el incumplimiento en este aspecto.

C) Sobre las estructuras de acuicultura.

42. La Comisión critica la autorización otorgada por la Administración española a una asociación de pescadores para coger almejas en la parte central de las Marismas, así como otros proyectos de operaciones de acuicultura en el estuario.
43. El Gobierno español señala el interés económico que reviste esta actividad y su poca incidencia en la situación ecológica de las Marismas.

44. A este respecto hay que señalar que la instalación de estructuras de acuicultura no solamente suponen una disminución de la superficie de la zona protegida y variaciones en los procesos naturales de sedimentación en estos lugares, sino que además modifican la estructura del suelo destruyendo la vegetación especial de estos parajes que constituye un recurso importante de alimentación para las aves.
45. Como ya se ha señalado más arriba, las consideraciones relacionadas con los problemas económicos derivados del declive de los sectores industrial y piscícola de la región, que, por otra parte, se contradicen con el abandono de otros proyectos por razones de falta de rentabilidad, no pueden justificar una excepción a las exigencias de protección establecidas por el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva.
46. Dado que la superficie afectada por la actividad de la que se trata no es desdeñable y dado que esta actividad ha provocado un deterioro significativo del hábitat y de la calidad de las condiciones de vida de las aves en las Marismas de Santoña, el motivo debe considerarse fundado.

D) Sobre el depósito de residuos sólidos

47. La Comisión sostiene que el depósito de residuos sólidos afecta a las corrientes que resultan de la interacción de las mareas y del depósito fluvial y, por tanto, supone un cambio significativo de los parámetros físicos y químicos de las Marismas.
48. El Gobierno español explica que el problema planteado fue resuelto, puesto que a partir de 1988, se adoptó un plan de gestión de residuos sólidos urbanos de los municipios de la bahía de Santoña. Por tanto, solamente algunos vertidos ilegales tuvieron lugar hasta 1990.
49. Según resulta de los debates ante el Tribunal la autorización de vertidos cesó en 1988, es decir, antes del dictamen motivado de la Comisión. Por ello, este motivo debe rechazarse.

E) Sobre el vertido de aguas residuales

50. La Comisión señala que el vertido de aguas residuales ha producido efectos perjudiciales sobre la calidad de las aguas de la bahía de Santoña.
51. El Gobierno español no niega que las aguas residuales de los municipios de la bahía de Santoña se hayan vertido a las Marismas sin haber sido previamente depuradas. En cualquier caso, en su opinión, ninguna disposición de la Directiva obliga a los Estados miembros a disponer de instalaciones de depuración con el fin de preservar la calidad de las aguas de una zona de protección especial.
52. Este argumento debe ser rechazado. Los vertidos de aguas residuales que contienen sustancias tóxicas y peligrosas causan un daño considerable a las condiciones ecológicas de las Marismas de Santoña y producen una alteración significativa de la calidad de las aguas de esta zona.
53. Atendida la importancia fundamental que reviste la calidad de las aguas para esta zona, el Gobierno español está obligado a establecer sistemas de depuración para evitar la contaminación de estos hábitats. En consecuencia, debe declararse el incumplimiento sobre este punto.

F) Sobre los trabajos de desnivelación en Escalante y la cantera de Montehano

54. La Comisión sostiene que las operaciones de desnivelación efectuadas por el municipio de Escalante en los terrenos protegidos así como la explotación de la cantera y el vertido de materiales desechados en las Marismas supone una reducción de la superficie de la zona protegida.
55. El Gobierno español explica que estas críticas se refieren a hechos anteriores a la adhesión de España a la Comunidad. El vertido de estos materiales en las Marismas fue prohibido en 1986 y desde entonces es ilegal.
56. Conviene señalar que ni la época ni las condiciones de las operaciones litigiosas en la zona protegida han sido aclaradas durante la audiencia. Por ello, no es posible determinar si y en qué medida los trabajos de desnivelación y el vertido de materiales provenientes de la cantera en cuestión, se produjeron en la zona protegida después de 1986. En cambio, se ha comprobado, por una parte, que los trabajos realizados por el municipio de Escalante fueron terminados en 1986 y que no se ha conseguido ninguna autorización para otros trabajos, y por otra parte, la actividad de la cantera de Montehano ha sido controlada y el vertido de materiales desechados en las Marismas ha sido definitivamente prohibido. Debe rechazarse este motivo.

G) Sobre el conjunto de motivos sobre el apartado III

57. De todo lo que antecede resulta que, por todas las actuaciones mencionadas, salvo las descritas en los motivos III-D y F, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, al no haber adoptado las medidas apropiadas para evitar la contaminación o el deterioro de las Marismas de Santoña.
58. Hay que señalar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, por no haber declarado las Marismas de Santoña como zona de protección especial y no haber adoptado las medidas apropiadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de esta zona contrariamente a lo dispuesto por el artículo 4 de la Directiva.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) **Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, por no haber declarado las Marismas de Santoña como zona de protección especial y no haber adoptado las medidas apropiadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de esta zona, contrariamente a lo dispuesto por el artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves salvajes.**
- 2) **Condenar en costas al Reino de España.**

[Volver al listado](#)