

# EL RÉGIMEN JURÍDICO COMUNITARIO E INTERNACIONAL DE LOS HUMEDALES

ABEL LA CALLE

*Dpto. de Derecho Público, Universidad de Almería, Cañada de San Urbano, s/n, 04120, Almería, e-mail: alacalle@ual.es*

## INTRODUCCIÓN

En cualquier reflexión sobre la regulación jurídica de los humedales se ha de partir de la referencia negativa que tuvieron en el pasado como lugares improductivos, insalubres y fuente de todo tipo de males.

La literatura gótica de finales del siglo XVIII y principios del XIX acudió a ellos con profusión para crear un ambiente propicio al terror y al misterio, despertó espectros y encantamientos en ciénagas oscuras. Incluso hoy, herederos de esa tradición, las películas de terror recurren al tópico ¿Quién cerrando sus ojos no puede recordar alguno de aquellos perversos monstruos en un pantano, de noche entre la niebla?

Desde la ciencia esta imagen ha ido disipándose en gran medida y a ello han contribuido la educación y la divulgación de los documentales que tantos sueños velan en las sobremesas españolas.

No voy a detenerme sobre las importantes funciones sociales, culturales, hidrológicas, biológicas y económicas de los humedales ya que otros autores más conocedores de estas virtudes lo van a hacer en estas jornadas, que por otra parte reúne a un auditorio convencido de ellas.

Lo que sí voy a subrayar es que a pesar de esta oportuna intervención de la ciencia y la razón, los humedales siguen estando en peligro. La amenaza sobre estos espacios es, lamentablemente, constante y creciente. Aunque ya no se piense en acabar con el hogar de monstruos y asesinos sigue siendo despreciado por el mercado, como se ha puesto de manifiesto en el ámbito internacional entre otras por la OCDE (*Market and Government Failures in Environmental Management: Wetlands and Forests*, París, 1992).

La desaparición de los humedales en Europa no es una mera obsesión de los ecologistas, está constatada de manera objetiva. En Europa han desaparecido dos tercios de los humedales existentes durante el siglo XX y el cincuenta por ciento de los principales humedales que nos quedan se hallan «amenazados» (AEMA, 1999). En España el sesenta por ciento de los humedales han desaparecido entre 1948 y 1990. Tengamos en cuenta que España tiene el mayor número de ecosistemas de aguas poco profundas de Europa (1.400 exceptuando ríos, cursos de aguas y embalses) y que en Andalucía existen unos 110 humedales (56% de los humedales

españoles) de los que sólo 11 están declarados de importancia internacional e incluidos en la lista Ramsar. En Almería tenemos dos de esta escasa lista: Las Salinas de Cabo de Gata y las Albuferas de Adra.

Esta riqueza en humedales no se corresponde con una intervención pública suficiente para atajar la amenaza que se cierne sobre ellos y siguen desapareciendo físicamente por desecación artificial o funcionalmente por la contaminación.

Tenemos pues los dos elementos necesarios para preguntarnos por el Derecho: el humedal como bien de carácter público y una amenaza antrópica generalizada que debe contenerse.

La protección jurídica del medio ambiente es un ámbito joven del Derecho que se ocupa de esta regulación a través del fomento de actividades respetuosas, el establecimiento de un régimen jurídico de protección y de un sistema disciplinario de las actividades que puedan perjudicarles. Ello en el ámbito internacional, de la Unión Europea e interno de los Estados.

Vamos a limitarnos a exponer de forma no exhaustiva la regulación internacional y comunitaria de esta protección, que es en definitiva el sustrato común en los países de la Unión sobre la protección de humedales. Las políticas nacionales de protección de humedales suelen limitarse a aplicar los criterios y medios recomendados o exigidos en el plano internacional o de la Unión Europea.

## **LA PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

En la Comunidad Internacional las preocupaciones de carácter propiamente ambiental se desvelaron públicamente a finales de los años sesenta y principios de los setenta. Con anterioridad en su mayor parte iban acompañadas de preocupaciones sociales, como la salud, o económicas, como los recursos de la caza. Es común fijar como Carta Magna de la protección ambiental internacional la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (ONU, Doc. A/CONF. 48/14/Rev.1), más conocida como Declaración de Estocolmo de 1972.

Sin embargo, el “Convenio relativo a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas”, adoptado en Ramsar (Irán) el dos de febrero de 1971, se adelantó a la citada Declaración de Estocolmo.

Las aves siempre han ejercido un atractivo especial para el ser humano y no siempre relacionado con la gastronomía. Las aves migratorias, además, constituyen una realidad internacional y un paradigma de la existencia de un patrimonio natural común a todos los países que son lugares de paso o estancia.

El Convenio Ramsar no es sólo un tratado internacional avanzado en el momento en que se adoptó, sino el único tratado multilateral, de ámbito universal, referido a un tipo específico de ecosistema.

Desde su adopción en 1971 ha sido objeto de distintas enmiendas entre las que destacan el Protocolo de París de 3 de diciembre de 1982 y las Enmiendas de 28 de mayo de 1987. Su entrada en vigor en el ámbito internacional tuvo lugar el 21 de diciembre de 1975; para España entró en vigor el 4 de setiembre de 1982 (BOE de 20 de agosto de 1982).

La finalidad del convenio es la protección de los humedales, en especial como hábitat de las aves acuáticas, para lo que tiene como objetivo la creación y mantenimiento de una red internacional de humedales (Lista de humedales de importancia internacional) que revistan importancia para la diversidad biológica mundial y para el sustento de la vida humana, debido a sus funciones ecológicas e hidrológicas. Así como promover una gestión sostenible de éstos.

En fecha veintidós de noviembre de 2001, son partes contratantes ciento treinta Estados del mundo y en su lista de humedales de importancia internacional se reúnen mil ciento ocho que ocupan una superficie de más ochenta y siete millones de hectáreas.

En la Unión Europea, los quince Estados son partes del Convenio Ramsar y han designado un total de cuatrocientos ochenta y cinco humedales que suman algo más de seis millones de hectáreas. Esta unanimidad también se predica de los trece candidatos a la Unión Europea con noventa y un humedales incluidos en la lista que ocupan una superficie de casi un millón y medio de hectáreas.

Cuando España se incorporó como parte en el Convenio Ramsar designó como primer humedal el de Doñana, y desde entonces ha incluido en la Lista un total de treinta y ocho, que ocupan una superficie de casi ciento sesenta mil hectáreas. Entre estos humedales se encuentran las Albuferas de Adra y las Salinas de Cabo de Gata desde el cinco de diciembre de 1989. Para el cumplimiento de las obligaciones del Convenio existe un Plan estratégico para la conservación y el uso racional de los humedales aprobado por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza el 19 de octubre de 1999. Por otra parte, en el segundo semestre del año 2002 será la anfitriona de la VIII Conferencia de las partes (COP8) en Valencia.

Pero una vez embriagados con estas cifras procede que nos despejemos con realidades jurídicas y veamos que obligaciones contrae cualquier Estado miembro de este tratado internacional.

El Convenio Ramsar impone como requisito para la adhesión que el Estado candidato designe al menos un humedal de importancia internacional (artículo 2.4), además el país signatario deberá elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación del humedal designado y todos aquellos que se sumen a la lista (artículo 3.1). De manera complementaria a estas obligaciones que podríamos calificar de principales, también debe adoptar otras medidas de protección entre las que destacan: la creación y salvaguarda de reservas naturales en el interior de los humedales designados en su territorio (artículo 4.1), informar sobre las modificaciones que se produzcan respecto de dichos humedales (artículo 3.2), favorecer el uso racional de los humedales en su territorio (artículo 3.1) y mantener una cooperación con el resto de los Estados parte para alcanzar los objetivos del Convenio (artículo 5).

Como puede apreciarse las obligaciones son mínimos fáciles de cumplir que, además, están enunciados en términos generales con un amplísimo margen de discrecionalidad por parte de los Estados. Al Estado adherido al Convenio no se le exige que identifique e incluya en la lista todos los humedales que en su territorio tengan importancia internacional, sólo viene obligado a incluir al menos uno. Tampoco se le exige que establezca una regulación de protección y control con unos resultados concretos en un plazo determinado, bastará con la realización y aplicación de una planificación que favorezca su conservación, gestión y uso racional, así como una voluntad de cooperación en esta materia.

La generalidad de las obligaciones, aún siendo determinantes, no debe llevarnos a menospreciar el papel internacional de este tratado ya que ha realizado una apreciable labor a favor de los humedales en el mundo. De hecho, aquello que puede ser considerado su debilidad, la flexibilidad de sus compromisos, fomenta que la mayoría de los Estados del mundo sean parte del mismo, lo cual tiene evidentes efectos generalizadores.

Por otra parte ha creado una serie de instrumentos para facilitar la labor de protección de los Estados miembros y, en general, fomentar la protección internacional de los humedales. Estos instrumentos son la Lista de humedales de importancia internacional, la Base de datos sobre los sitios Ramsar y la Ramsar Wetland Data Gateway, el Fondo para la Conservación de los Humedales que permite la financiación de acciones de proyectos encaminados a lograr los objetivos del Convenio, los Procedimientos de control que previa solicitud de un país signatario permite obtener ayuda para establecer medidas de recuperación, uso sostenible y seguimiento de los humedales incluidos en la lista, la asociación con organizaciones líderes en la conservación y uso sostenible de humedales como son actualmente BirdLife International, UICN, Wetlands International y WWF, así como las Misiones Ramsar de Asesoramiento que brindan asistencia a las Partes contratantes para dar solución a los cambios negativos que se han producido o podrían producirse en las condiciones ecológicas de los sitios Ramsar.

Muestra de la influencia que puede desplegar el tratado sobre la opinión pública lo tenemos en la reciente Misión Ramsar de Asesoramiento número 43 sobre el Delta del Ebro realizada durante los días 18 a 22 de setiembre de 2000.

En esta Misión se llevó a cabo un análisis y un diagnóstico de la situación en el Delta del Ebro, en especial sobre la gestión del agua en la cuenca de que es tributaria y los problemas que produce esta gestión en la actualidad y con el Plan Hidrológico Nacional.

Una de las conclusiones de la Misión a este respecto es que la aplicación del citado Plan Hidrológico Nacional podría tener un “severo” impacto sobre el Delta del Ebro pese a que en el Análisis Ambiental, incluido en dicho Plan, se afirma que los impactos serían mínimos (apartado 149). Recomienda al efecto que se realice previamente una Evaluación ambiental estratégica (14) y que se garantice el caudal necesario para usos conservacionistas gratuitos (15).

Este informe final de la Misión Ramsar ha provocado el correspondiente disgusto del Gobierno español y la inclusión de una nota de *excusa* en la que informa que va a realizar un Plan Integral del Delta del Ebro y que realizará una Evaluación ambiental estratégica *a posteriori* del citado Plan. Este informe final ha sido uno de los fundamentos objetivos de la protesta que las organizaciones no gubernamentales han llevado a la Unión Europea frente al Plan Hidrológico Nacional español.

Antes de concluir esta visión general sobre la protección de los humedales en el Derecho internacional de ámbito universal no podemos dejar de mencionar la interacción y refuerzo que se produce entre el comentado Convenio de Ramsar y el Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en Río de Janeiro (Brasil) el 5 de junio de 1992 (BOE de 01 de febrero de 1994). Ambos tratados internacionales tienen como objetivo la protección ambiental de la diversidad biológica y el su uso sostenible en el ámbito universal, sólo que Ramsar se limita a una clase específica de ecosistemas mientras que el Convenio sobre la Diversidad Biológica no viene

limitada por el espacio e introduce la responsabilidad compartida pero diferenciada entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Por último, y aunque no implique una obligación jurídica como las nacidas de los tratados internacionales, mencionemos las declaraciones como Reservas de la Biosfera en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO. Estas tienen un marcado carácter de sensibilización y obligación moral cuyo principal garante es la opinión pública. En España tienen la doble distinción de Reserva de la Biosfera y humedales Ramsar: Doñana (1980 y 1982), Las Tablas de Daimiel (1980 y 1982), las Marismas del Odiel (1983 y 1989), la Ría de Mundaka-Guernika (1984 y 1993) y las Salinas del Cabo de Gata (1997 y 1989).

Analizada hasta aquí la protección ambiental de los humedales en el ámbito internacional, procede que nos detengamos ahora sobre esta protección en el ámbito regional, donde ha alcanzado el mayor grado de desarrollo.

## LA PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES EN LA UNIÓN EUROPEA

La política comunitaria de protección ambiental nació de forma paralela a la preocupación internacional de finales de los sesenta y principios de los setenta.

En un principio se adoptaron normas con la necesidad de armonizar el mercado interior para que las exigencias ambientales de los productos fueran uniformes y no se produjeran obstáculos en la libre circulación de mercancías. En la actualidad el desarrollo sostenible constituye uno de los objetivos de la Unión con autonomía propia.

Podemos seguir este desarrollo de la política ambiental comunitaria a través de los Programas de acción que diagnostican el estado ambiental de Europa, establecen los objetivos generales y concretos que alcanzar y el calendario para ello.

En lo que respecta a los humedales el desarrollo del II Programa (1977-1982) nos aportó la primera norma que redundaba en una específica protección de estos ecosistemas. Así la Directiva 79/409 (Directiva Aves), en su artículo 4.2, establece la obligación de protegerlos de manera expresa como hábitats de la avifauna.

La Directiva Aves es una vieja compañera de fatigas de las organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental que ha cosechado importantes éxitos en la protección ambiental y de la que contamos ya con una aquilatada experiencia de interpretación y aplicación. Tengamos en cuenta que casi una treintena de sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la avalan y que han sido condenados por su incumplimiento Bélgica, Italia, Alemania, Países Bajos, Francia y España. Estudiar con detenimiento esta interesante jurisprudencia nos llevaría más tiempo del que disponemos, no obstante más adelante comentaremos alguna de estas resoluciones judiciales.

Pero sigamos el breve recorrido histórico y recordemos que el III Programa (1983-1987) se desarrolla destinando para 1984-1992 un total de 27 millones de ecus para 60 proyectos relativos a la protección de los humedales europeos (Reglamentos 1872/84, 2242 y 3907/91).

A mediados de los años ochenta se produce la constitucionalización de la competencia ambiental de la Comunidad Europea en el Acta Única Europea de 1986 y tras ello se aprueba

el IV Programa (1987-1992) que trae la aprobación de la Directiva 92/43 (Directiva Hábitats) y del Programa Life (Reglamento 1973/92).

La Directiva Hábitats pretende por una parte completar la protección de especies y espacios iniciada con la Directiva Aves y, por otra, constituir una red de espacios protegidos en Europa que salvaguarde nuestra diversidad biológica, la Red Natura 2000. Entre las Zonas de Especial Conservación que se han de establecer recoge los humedales.

El Programa Life es una iniciativa comunitaria que cofinancia proyectos que contribuyen a la protección ambiental con ayudas económicas no reembolsables y que destinó entre 1992 y 1994 treinta millones de ecus a proyectos que tenían como objetivo la protección de los humedales.

Con la terminación de este programa se adoptó el Tratado de Unión Europea que modificó los objetivos de la Comunidad Europea introduciendo el Desarrollo sostenible, elevando así esta competencia de una política específica a una finalidad que había de integrarse en toda la actuación de la Comunidad.

La Comunidad Europea aprobó el V Programa (1992-2000) «Hacia un desarrollo sostenible», de forma paralela a la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, pretendió así asumir sus propios objetivos y ser coherente con el pretendido papel de organización internacional líder en pro de la protección ambiental universal.

El desarrollo de este V Programa, que concluye en el presente año 2001, nos trajo una importante reflexión en las Instituciones comunitarias sobre la protección de los humedales, nos referimos a la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el “Uso prudente y conservación de los humedales” (XI/721/1994). Se trata de un trabajo sopesado en el que se analiza la importancia de estos ecosistemas, de sus problemas y de las soluciones estratégicas que deben asumirse por parte de la Unión Europea.

Además, y no menos importante, a finales del año 2000 se aprobó la Directiva 2000/60, más conocida como Directiva Marco del Agua, que constituye un código básico para la protección de los ecosistemas acuáticos y su uso sostenible, en definitiva el marco jurídico del desarrollo sostenible en materia de aguas. Evidentemente contempla como uno de sus objetivos la protección de los humedales.

También durante la vigencia del V Programa se han producido dos modificaciones de los tratados constitutivos de la Unión, el Tratado de Ámsterdam de 1997 y el Tratado de Niza de 2000. El primero de ellos ha supuesto un paso más en materia ambiental ya que ha elevado a objetivo de la Unión Europea el desarrollo sostenible, convirtiéndose en una finalidad que habrá de integrarse en la cooperación en Política exterior y de seguridad común (PESC) y en las materia de cooperación en Justicia y asuntos de interior (JAI).

Llegamos por último a la propuesta del VI Programa (2001-2010) denominado “Medio Ambiente 2010: El Futuro Está en Nuestras Manos”, en la que no se mencionan expresamente los humedales ya que su salvaguarda viene incluida por los objetivos y estrategias establecidas para la protección de la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos.

Hemos hecho un breve recorrido para comprobar como desde los años setenta la Unión Europea ha incluido en la protección ambiental una atención especial a los humedales; conviene ahora detenernos en la configuración actual de este marco jurídico constituido a través del tiempo.

## MARCO DEL DERECHO COMUNITARIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES

Este ámbito de la protección ambiental es posible gracias a la competencia que para ello le han atribuido los Estados miembros a la Unión Europea en las sucesivas modificaciones de los tratados constitutivos. No olvidemos que la Unión tiene como objetivo el desarrollo sostenible (artículo 2 TUE y 2 TCE) y ello exige la conservación, protección y mejora del medio ambiente, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y la consecución de un nivel alto de protección (artículo 174 TCE).

Para lograr estos objetivos la Unión Europea realiza una actividad de planificación, ya hemos dicho que estamos ante el VI Programa; una acción de fomento a través de la financiación de proyectos ambientales en los Programas Life e indirectamente en los Fondos Estructurales y otros programas como Leader o PRODER; una acción de información capitalizada por la Agencia Europea de Medio Ambiente; una acción normativa intensa; una acción exterior de cooperación internacional y, por último, una acción de control de cumplimiento del Derecho comunitario ambiental.

De todo este abanico de actuación nos vamos a centrar en las disposiciones normativas que protegen los humedales y del control de su cumplimiento. Notemos que, a diferencia de lo que ocurría con el Convenio Ramsar comentado más arriba, en la Unión Europea existe una atribución de competencias por parte de los Estados que le faculta para dictar normas obligatorias directamente y controlar su cumplimiento. Es decir nos encontramos ante un sistema de garantías jurídicas eficaz y completo.

La protección de los ecosistemas que nos ocupan se apoya en dos ámbitos normativos concurrentes. Uno de carácter indirecto que son las medidas horizontales, integradas por la evaluación de impacto ambiental de proyectos (Directiva 85/337) y la evaluación ambiental estratégica (Directiva 2001/42); y otro ámbito de carácter directo que comprende la protección de la biodiversidad a través de la Directiva Aves y la Directiva Hábitats, así como la protección de las aguas con la Directiva Marco del Agua. Nos vamos a centrar en este último ámbito de carácter directo.

La Red Natura 2000 se construye sobre la Directiva Aves y la Directiva Hábitats e integra las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y las Zonas de Especial Conservación (ZEC). Los espacios ZEPA se encuentran en un desarrollo de declaración avanzado aunque todavía inconcluso; en la actualidad los 15 Estados miembros han declarado un total de 2.920 lugares que ocupan una superficie de 209.792 kilómetros cuadrados, correspondiendo a España 260 lugares y una superficie de 53.602 kilómetros cuadrados lo que la Comisión considera "incompleto". La protección de los espacios ZEC se halla en un momento menos avanzado ya que aún no existe la declaración, por la Comisión Europea, de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) que tras el procedimiento nacional de declaración se convertirán en las futuras ZEC. Respecto de los LIC las propuestas actuales de los Estados miembros es de 12.225 lugares que ocupan un total de 388.243 kilómetros cuadrados, de los que corresponden a España 937 lugares con una superficie de 88.076 kilómetros cuadrados, aproximadamente el 17% del territorio nacional, designación que la Comisión también considera «incompleto».

Analicemos brevemente la forma en que las citadas directivas protegen los humedales.

La Directiva Aves recoge como objetivo la conservación de todas las especies de aves silvestres lo que implica también la de sus huevos, nidos y hábitats (artículo 1) y exige la adopción por los Estados de todas las medidas necesarias para lograr dicho objetivo (artículo 2). Entre estas medidas, cuando un lugar sea hábitats de especies cuya supervivencia esté amenazada (Anexo I) y de forma similar cuando sean migratorias, se exige la clasificación como ZEPA y un estatuto jurídico que evite cualquier contaminación o deterioro (artículo 4).

La Directiva Hábitats tiene como objetivo contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y la flora y fauna silvestre (artículo 2) y para ello crea la mencionada Red Natural 2000 que aglutina las ZEPA mencionadas y los ZEC. Estos ZEC son lugares que albergan tipos de hábitats naturales recogidos en el Anexo I, entre los que se encuentran distintos tipos de humedales y los hábitats de especies que figuran en el Anexo II. Al igual que en la Directiva Aves, se exige a los Estados miembros que adopten las medidas de conservación necesarias para alcanzar los objetivos propuestos. En la mayoría de los supuestos, los humedales clasificados como ZEPA también han sido propuestos como LIC y por tanto se incluirán con esa doble cualidad en la Red Natura 2000.

Veamos ahora la forma en que la regulación comunitaria sobre las aguas protege directamente los humedales. Nos referimos a la Directiva Marco del Agua ya que otras directivas como las de aguas residuales (Directiva 91/271), lucha contra la contaminación de nitratos (Directiva 91/676), o contra la contaminación de sustancias peligrosas (Directiva 76/464), aunque tienen indudables efectos beneficiosos sobre los humedales, no tienen como objetivo expreso esta protección sino la de las aguas en general.

La Directiva Marco del Agua es la primera norma comunitaria de una nueva generación basada en el desarrollo sostenible. La finalidad es llevar los principios del desarrollo sostenible a la política de aguas, lo que implica invertir el orden hasta ahora existente. El primer objetivo de la Directiva es la protección de los ecosistemas acuáticos y el segundo, el uso sostenible de dicho elemento (artículo 1). Para alcanzarlos, establece un método basado en la ciencia, la razón y la planificación que exige, para cada demarcación hidrográfica, la realización de unos estudios previos de caracterización de las aguas, de evaluación de los impactos ambientales existentes, y de carácter económico; una vez concluidos éstos, requiere la realización de instrumentos de control, como son los Programas de medidas y de seguimiento, y un instrumento de participación que es el Plan Hidrológico de Cuenca.

La protección de los humedales tiene en esta Directiva un importantísimo instrumento que viene a completar junto a las Directivas de Aves y Hábitats sus mejores valedores. En su exposición de motivos ya hace una mención expresa a las bases estratégicas de la protección de estos ecosistemas en la mencionada comunicación de la Comisión de 1994 (considerando 8) y por otra parte llama la atención sobre la necesidad de principios comunes para protegerlos (considerando 23). Además establece que la prevención, protección y mejora de los humedales es una objetivo general de la Directiva y por tanto planificación y gestión de las aguas (artículo 1). Por último también realiza una mención expresa de estos ecosistemas al establecer como medidas complementarias la nueva creación y restauración de humedales (Anexo VI, Parte B, vii).

Así, en un futuro cercano, tendremos en cada demarcación hidrográfica un Plan Hidrológico de Cuenca que deberá establecer un marco de protección para los humedales existentes en su territorio, un Programa de medidas que determinará y aplicará medidas concretas para la protección, así como un Programa de seguimiento, que basado en una red de análisis objetivos, determinará cuando las constantes de calidad ecológica y físico-químicas de las aguas cambian y provocará la obligación de reforzar las medidas para evitar el deterioro de la calidad de las aguas y la protección del humedal. De forma complementaria dicho humedal si reúne los valores ambientales establecidos por la Red Natura 2000 estará incluido en ésta y con un estatuto jurídico que impida todo deterioro o contaminación.

Pero lo más importante es que parte de esta protección ya es efectiva en la medida en que las Directivas Aves y Hábitats tienen ya un considerable camino andado y que existe un sistema completo y muy avanzado de control del Derecho comunitario que mejora continuamente su eficacia.

Los controles establecidos por la Unión Europea para el cumplimiento de su ordenamiento jurídico son de carácter administrativo, político y judicial. El control administrativo viene encarnado por la Comisión Europea, auténtica guardiana del Derecho comunitario, que está abierta a recibir de cualquier ciudadano denuncias de dicho incumplimiento. El control de carácter político respecto de la Comisión, lo ejerce el Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo, abiertos también a recibir quejas de los particulares por la mala administración comunitaria. Por último, el control judicial está en manos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas conoce de forma exclusiva sobre el incumplimiento del Derecho comunitario que puedan realizar los Estados miembros en un proceso que sólo pueden iniciar la Comisión o los Estados. Los particulares no están legitimados para presentar estas demandas ya que su participación se limita a denunciarlo ante la Comisión.

Este órgano jurisdiccional supremo de la Unión Europea tiene ya una copiosa jurisprudencia sobre el incumplimiento del Derecho comunitario ambiental por parte de los Estados miembros y para dar muestra de ello voy a mencionar algunas de las sentencias más significativas que ha pronunciado en materia de humedales.

En el asunto del dique de Leybucht de la Comisión contra Alemania se discutía el cumplimiento de la Directiva Aves cuando está en juego el peligro de inundación y protección de la costa. El Tribunal declaró que el Estado miembro tiene un margen de discrecionalidad para escoger los territorios más apropiados como lugares ZEPA, pero no lo tiene para modificar o reducir la superficie de dichas zonas que sólo podrá realizarse si existe una razón excepcional de interés general superior, nunca por meras exigencias de carácter económico o de recreo y ocio (STJCE 28-02-1991, Comisión contra Alemania, C-57/89).

En el asunto de las Marismas de Santoña de la Comisión contra España, el Tribunal de Justicia condenó por incumplimiento de la Directiva Aves a nuestro país porque, aunque habían clasificado este humedal como una reserva natural en la Ley 6/1992, esta clasificación no satisfacía las exigencias protectoras de la Directiva Aves ni en cuanto a la extensión territorial ni en cuanto al estatuto jurídico de protección. Además de no haberse clasificado como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), tampoco se habían adoptado las medidas

necesarias para su protección real y en cambio: se había construido una carretera (Argoños-Santoña) que las atravesaba, se habían proyectado la creación de dos polígonos industriales colindantes (Laredo y Colindres), se había previsto la implantación de una industria de acuicultura de almejas en su centro, y se vertían las aguas residuales de las poblaciones cercanas sin depurar. No se trataba de una cuestión de detalle (STJCE 02-08-1993, Comisión contra España, C-355/90).

En el asunto prejudicial de Lappel Bank se discutía los criterios que el Estado podía tener en cuenta a la hora de clasificar un determinado lugar como ZEPa. El problema había surgido por la futura ampliación de un puerto que lindaba con el humedal en cuestión. El Tribunal de Justicia declaró que en el momento de clasificar un lugar como ZEPa únicamente se pueden tener en cuenta los criterios ornitológicos establecidos por la Directiva Aves, sin que puedan tomarse en consideración criterios económicos o sociales (STJCE 11-07-1996, La Corona contra Autoridad ambiental, C-44/95; ratificada por STJCE 07-11-2000, La Corona contra Autoridad ambiental, C-371/98).

En el asunto Comisión contra Países Bajos relativo al número de ZEPa declaradas en el territorio de dicho país, la Comisión entendía que el Gobierno holandés no había declarado suficientes lugares ZEPa tomando como referencia los inventarios (IBA) realizados por la organización SEO/BirdLife de reconocida solvencia científica. El Tribunal de Justicia declaró que la obligación de clasificar como ZEPa los lugares más apropiados para los objetivos de la Directiva Aves ha de realizarse conforme a criterios ornitológicos y en un número y superficie total que sea suficiente para alcanzar los referidos objetivos comunitarios, considerando que en el supuesto enjuiciado eran manifiestamente insuficientes tomando como referencia los mencionados inventarios (STJCE 19-05-1998, Comisión contra Países Bajos, C-3/96).

En el asunto sobre el Estuario del Sena en que la Comisión demandó a Francia, lo que estaba en discusión era el estatuto jurídico necesario para satisfacer las exigencias de protección que establece la Directiva Aves. El Tribunal de Justicia declaró que los Estados miembros están obligados a establecer en todos los lugares tributarios de la calificación de ZEPa un régimen de protección que no se satisface por el hecho de que sea dominio público y reserva de caza marítima, olvidando otros dominios de posibles deterioros (STJCE 18-03-1999, Comisión contra Francia, C-166/97).

Con ello he sintetizado en la medida de lo posible el régimen comunitario de protección jurídica de los humedales pero nuestra visión general no estaría completa si no dejáramos apuntada una breve reflexión sobre un asunto que ocupa la actualidad: los efectos del Plan Hidrológico Nacional sobre dos humedales de especial importancia, el Delta del Ebro y la Albufera de Valencia.

## **LA PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES Y EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL**

La compatibilidad del Plan con el derecho comunitario se centra en los trasvases, y las disposiciones que se toman de referencia son: la Directiva marco, la Directiva Aves y la

Directiva Hábitats; así como el efecto que su incompatibilidad pudiera tener en la aportación de fondos comunitarios en las obras previstas por el Plan.

En primer lugar respecto de la compatibilidad del Plan con la Directiva Marco del Agua, el debate se ha centrado en las obras previstas, especialmente en los trasvases y sus efectos sobre el Delta del Ebro y, en menor medida, en la Albufera de Valencia. La cuestión es si dichas obras, y en especial los embalses de nueva construcción en la cuenca del Ebro, así como la detracción de parte importante del caudal, puede significar un incumplimiento del principio de no deterioro del agua establecido en la Directiva Marco del Agua. De los estudios realizados por Carles Ibáñez Martí (“Impacto ambiental del Plan Hidrológico en el estuario del río Ebro” 2000) y de María Rosa Miracle (“Influencia de las aportaciones en origen a la Acequia Real del Júcar y al Cano de Sueca en la conductividad de la Albufera de Valencia” 2001) resulta evidente que se va a producir un severo deterioro como ya anunció la citada Misión Ramsar de Asesoramiento citada más arriba.

Respecto a la incompatibilidad del Plan con las Directivas Aves y Hábitats, es preocupante el considerable efecto que pueden tener las obras previstas en los hábitats y para las especies objeto de protección.

WWF/Adena ha realizado un estudio del impacto ambiental de los embalses y encauzamientos sobre los espacios naturales que deben designarse como LIC de la Red Natura 2000 (no se han contemplado los efectos de las nuevas zonas de regadío que producirían). Según este estudio se verían negativamente afectadas 18 especies y 14 hábitats protegidos por la legislación comunitaria. Estos efectos importantes del Plan sobre los hábitats, la flora y fauna protegidos, nos lleva a la necesidad de una evaluación de impacto ambiental del mismo con carácter previo que no se ha realizado.

Estas razones han motivado la presentación de una queja comunitaria ante la Comisión Europea de más de sesenta organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental por el incumplimiento del Derecho comunitario con la aprobación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional.

Con este último caso he querido ilustrarles cómo el Derecho internacional y más específicamente el Derecho comunitario, suponen una herramienta imprescindible para la protección de los humedales cuyo alcance y penetración en el ordenamiento jurídico interno de los Estados es cada vez mayor.