SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 7 de octubre de 2004 *

En el asunto C-239/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 4 de junio de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. G. Valero Jordana y B. Stromsky, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y E. Puisais, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y el Sr. R. Schintgen (Ponente), la Sra. R. Silva de Lapuerta, y los Sres. P. Kūris y G. Arestis, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 1, y 8, del Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, firmado en Barcelona el 16 de febrero de 1976, aprobado en nombre de la Comunidad Económica Europea mediante la Decisión 77/585/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977 (DO L 240,

p. 1; EE 15/02, p. 3; en lo sucesivo, «Convenio»), del artículo 6, apartados 1 y 3, del Protocolo, y del artículo 300 CE, apartado 7:

— al no haber adoptado todas las medidas adecuadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación masiva y prolongada de la laguna de Berre, y

— al no haber tenido en cuenta debidamente las disposiciones del anexo III del Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, firmado en Atenas el 17 de mayo de 1980, aprobado en nombre de la Comunidad Económica Europea mediante la Decisión 83/101/CEE del Consejo, de 28 de febrero de 1983 (DO L 67, p. 1; EE 15/04, p. 100; en lo sucesivo, «Protocolo»), por haber modificado la autorización de descarga de sustancias incluidas en el anexo II del Protocolo con posterioridad a la celebración de éste.

Marco jurídico

2 El artículo 2, letra a), del Convenio define el término «contaminación» del modo siguiente:

«[...] la introducción directa o indirecta en el medio marino, por el hombre, de sustancias o energía que produzcan efectos deletéreos, tales como daños a los recursos vivos, peligros para la salud humana, obstáculos para las actividades marinas, incluida la pesca, la deterioración cualitativa del agua del mar y la reducción de las posibilidades de esparcimiento».

3 A tenor del artículo 4, apartado 1, del Convenio:

«Las Partes Contratantes tomarán, individual o colectivamente, todas las medidas apropiadas, de acuerdo con las disposiciones del presente Convenio y de los protocolos en vigor en los que sean parte para prevenir, reducir y combatir la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo y para proteger y mejorar el medio marino en dicha Zona.»

4 El artículo 8 del Convenio dispone:

«Las Partes Contratantes tomarán todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo causada por desagües de ríos, establecimientos costeros o emisarios, o procedentes de cualesquiera otras fuentes terrestres situadas dentro de sus respectivos territorios.»

5 En el mismo sentido, el artículo 1 del Protocolo dispone:

«Las Partes Contratantes [...] adoptarán todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir, combatir y controlar la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo causada por descargas de ríos, establecimientos costeros o emisarios, o procedente de cualesquiera otras fuentes terrestres situadas dentro de sus respectivos territorios.»

6 A tenor del artículo 3, letra c), del Protocolo:

«La zona de aplicación del presente Protocolo (denominada en lo sucesivo, "Zona del Protocolo") comprende:

[...] las lagunas de agua salada que estén en comunicación con el mar.»

7 El artículo 4, apartado 1, letra a), del Protocolo establece que éste se aplicará a:

«Las descargas contaminantes que lleguen a la Zona del Protocolo procedentes de fuentes terrestres situadas en los territorios respectivos de las Partes, en particular:

— directamente, a través de emisarios o mediante depósitos y descargas costeros;

— indirectamente, a través de ríos, canales u otros cursos de agua, incluidos los subterráneos, o por medio de escorrentías».

8 A tenor del artículo 6, apartados 1 y 3, del Protocolo:

«1. Las Partes se comprometen a reducir estrictamente en la Zona del Protocolo la contaminación de origen terrestre provocada por las sustancias o fuentes enumeradas en el anexo II del presente Protocolo.

[...]

3. Tales descargas estarán sujetas estrictamente a la expedición de una autorización por las autoridades nacionales competentes, para lo cual se tendrán debidamente en cuenta las disposiciones del anexo III [...]»

9 De los puntos 11 y 13 de la sección A del anexo II del Protocolo resulta que están comprendidas en el régimen previsto en el artículo 6 de éste las «sustancias que directa o indirectamente ejerzan una influencia desfavorable en la concentración de oxígeno en el medio marino, especialmente aquéllas que puedan provocar fenómenos de eutrofismo», y las «sustancias que, aun sin tener carácter tóxico, puedan resultar nocivas para el medio marino u obstaculizar cualquier uso legítimo del mar como consecuencia de las cantidades vertidas».

10 La sección B del anexo II precisa:

«El control y la rigurosa limitación de las descargas de las sustancias indicadas en la sección A deberán realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el anexo III.»

11 El anexo III del Protocolo enumera los factores que han de tenerse en cuenta «para la expedición de una autorización de descarga de desechos que contengan las sustancias indicadas en el anexo II [...]». Así, los Estados partes deben tener en

cuenta las «características y composición de los desechos», las «características de los componentes de los desechos con respecto a su nocividad», las «características del lugar de descarga y del medio marino receptor», la «disponibilidad de tecnologías relacionadas con los desechos» y, por último, la «posible perturbación de los ecosistemas marinos y de los usos del agua del mar».

12 Por otra parte, a tenor del artículo 300 CE, apartado 7, los acuerdos celebrados por la Comunidad «serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros».

Objeto del recurso y procedimiento administrativo previo

13 La laguna de Berre, de 15.000 hectáreas de superficie, es una laguna de agua salada que comunica directamente con el mar Mediterráneo por el canal de Caronte. Su volumen de agua es de 900 millones de metros cúbicos.

14 Se presentó ante la Comisión una denuncia relativa a la deterioración del medio acuático de la laguna de Berre, debida, principalmente, a los aportes de agua dulce procedentes del Durance y descargados artificialmente en la laguna de Berre cada vez que se ponen en funcionamiento las turbinas de la central hidroeléctrica de Saint-Chamas, explotada por Electricité de France (en lo sucesivo, «EDF»).

15 EDF ha acondicionado y explotado el salto de agua de Saint-Chamas con arreglo:

— A la Ley nº 55-6, de 5 de enero de 1955, relativa al acondicionamiento del Durance (JORF de 6 de enero de 1955 y rectificación del JORF de 20 de febrero

de 1955), cuyo artículo 1 declaró de utilidad pública la construcción de obras destinadas a la regularización del Durance, a la utilización de las aguas para riego y a la producción de energía eléctrica, estableciendo una derivación entre la confluencia del Durance con el Verdon y la laguna de Berre.

— Al Decreto de 28 de septiembre de 1959, por el que se concede a EDF (servicio nacional) el acondicionamiento y la explotación del salto de agua y del embalse de Serre-Ponçon, en el Durance, y de los saltos de agua que se construyan en la derivación del Durance, entre su confluencia con el Verdon y la laguna de Berre (JORF de 7 de octubre de 1959).

— Al Acuerdo entre EDF y el ministre de l'Equipement (Ministro de Fomento) de 19 de agosto de 1966, cuyo artículo 9 establece:

«Electricité de France adoptará todas las disposiciones útiles para poner fin a las descargas en la laguna, cuando la concentración de materiales sólidos supere los cinco gramos por litro, salvo que, en caso de incidente en la red eléctrica, se considere que esta medida resulta excepcionalmente inaceptable.»

— Al Decreto de 6 de abril de 1972, por el que se aprueban el Acuerdo y el pliego de condiciones para los saltos de agua de Salon y de Saint-Chamas, en el Durance (departamentos de Bouches-du-Rhône, de Vaucluse y de Gard) (JORF de 18 de abril de 1972; en lo sucesivo, «Decreto de 1972»). El artículo 17 de dicho pliego de condiciones impone el respeto de las disposiciones del Acuerdo de 19 de agosto de 1966, antes citado, relativas a las descargas en la laguna de Berre.

— A las instrucciones de explotación relativas al «transvase al Durance de las aguas procedentes de la derivación en el marco de la reducción de los aportes líquidos y sólidos en la laguna de Berre» (en lo sucesivo, «instrucciones de explotación»), aprobadas el 22 de abril de 1997 por la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Dirección Regional de Industria, Investigación y Medio Ambiente).

16 El apartado 2 de dichas instrucciones establece los objetivos de reducción de los aportes de agua y de limo en los siguientes términos:

«Aportes de agua

— Limitación de los aportes anuales: 2.100 hm^3.

— Limitación de aportes del 1 de mayo al 30 de septiembre: 400 hm^3.

Aportes de limo

— Limitación de los aportes anuales: 200.000 toneladas.

— Limitación a 2 g/l de la tasa de materias en suspensión (MES).

Respeto de las cuotas

En caso de dificultad para respetar estas cuotas, EDF deberá comunicarlo a la Mission de Reconquête de l'étang de Berre (Misión de Recuperación de la laguna de Berre), que decidirá las medidas que deban adoptarse.»

17 De los autos se desprende que las instalaciones de EDF en el Durance no sólo sirven para producir electricidad a nivel regional, sino que también contribuyen a la seguridad de la producción eléctrica al suministrar una potencia de punta, inmediatamente disponible, para hacer frente a los incidentes que puedan producirse en la red.

18 Por considerar que la República Francesa no había adoptado todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación masiva y prolongada de la laguna de Berre o no había tenido en cuenta debidamente las disposiciones del anexo III del Protocolo por haber modificado la autorización de descarga de sustancias incluidas en el anexo II de dicho Protocolo, y que, consiguientemente, había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 1, y 8 del Convenio, y del artículo 6, apartados 1 y 3, del Protocolo, y del artículo 300 CE, apartado 7, el 10 de mayo de 1999 la Comisión notificó al Gobierno francés un escrito de requerimiento para que formulara sus observaciones.

19 Dado que las alegaciones formuladas por la República Francesa en su escrito de 5 de octubre de 1999 no convencieron a la Comisión, ésta le remitió un dictamen motivado recordándole los términos de su requerimiento e instándola a adoptar las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen dentro del plazo de dos meses a contar desde la notificación de éste.

20 Mediante escrito de 31 de octubre de 2000, el Gobierno francés remitió a la Comisión un expediente en respuesta al dictamen motivado.

21 Por estimar que el referido expediente no le permitía desistir de las imputaciones expuestas en dicho dictamen, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

22 El Gobierno francés estima que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre el recurso por cuanto las obligaciones cuyo incumplimiento se reprocha a las autoridades francesas no están reguladas por el Derecho comunitario. En efecto, ninguna directiva comunitaria regula las descargas de agua dulce y de limo en una laguna de agua salada, de modo que las disposiciones del Convenio y del Protocolo que regulan dichas descargas no son de la competencia de la Comunidad.

23 Dado que el recurso por incumplimiento sólo puede tener por objeto el incumplimiento de las obligaciones que se derivan del Derecho comunitario, antes de pronunciarse sobre la existencia material del incumplimiento, hay que examinar si las obligaciones que recaen sobre Francia y que son objeto del recurso son del ámbito del Derecho comunitario.

24 A este respecto, procede declarar que la Comunidad y sus Estados miembros celebraron el Convenio y el Protocolo en virtud de una competencia compartida.

25 Pues bien, según la jurisprudencia, los acuerdos mixtos celebrados por la Comunidad, sus Estados miembros y países terceros tienen el mismo estatuto en el ordenamiento jurídico comunitario que los acuerdos puramente comunitarios, ya que se trata de disposiciones que son de la competencia de la Comunidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86, Rec. p. 3719, apartado 9, y de 19 de marzo de 2002, Comisión/Irlanda, C-13/00, Rec. p. I-2943, apartado 14).

26 El Tribunal de Justicia ha deducido de ello que, al garantizar el respeto de los compromisos que se derivan de un acuerdo celebrado por las instituciones comunitarias, los Estados miembros cumplen, en el ordenamiento comunitario, una obligación que tienen para con la Comunidad, que es quien ha asumido la responsabilidad de la correcta ejecución del acuerdo (sentencias Demirel, apartado 11, y Comisión/Irlanda, apartado 15, antes citadas).

27 En el caso de autos, las disposiciones del Convenio y del Protocolo cubren, sin lugar a dudas, un ámbito que en gran medida es de competencia comunitaria.

28 La protección del medio ambiente, objeto del Convenio y del Protocolo, está en efecto ampliamente regulada por la legislación comunitaria, incluido todo lo relativo a la protección de las aguas frente a la contaminación [véanse, en particular, la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135, p. 40); la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375, p. 1), y la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327, p. 1)].

29 Dado que el Convenio y el Protocolo crean de este modo derechos y obligaciones en un ámbito cubierto en gran medida por la legislación comunitaria, existe un interés en que tanto la Comunidad como sus Estados miembros respeten los compromisos suscritos en virtud de estos instrumentos.

30 La circunstancia de que las descargas de agua dulce y de limo en el medio marino, a las que se refiere el presente recurso, todavía no hayan sido objeto de una regulación comunitaria, no permiten desvirtuar dicha afirmación.

31 De las consideraciones precedentes resulta que la aplicación de los artículos 4, apartado 1, y 8, del Convenio, así como de los artículos 6, apartados 1 y 3, del Protocolo, a descargas de agua dulce y limo en una laguna de agua salada, al no haber sido reguladas estas descargas por una normativa comunitaria específica, se inscribe en el marco comunitario, puesto que tales artículos figuran en acuerdos mixtos celebrados por la Comunidad y por sus Estados miembros y se refieren a un ámbito ampliamente cubierto por el Derecho comunitario. El Tribunal de Justicia, al que se acude al amparo del artículo 226 CE, es, por lo tanto, competente para apreciar su respeto por un Estado miembro.

Sobre el fondo

32 En apoyo de su recurso, la Comisión alega dos motivos basados respectivamente:

— En una infracción del artículo 6, apartado 1, del Protocolo, en relación con los artículos 4, apartado 1, y 8 del Convenio, por cuanto la República Francesa no ha adoptado las medidas necesarias para reducir estrictamente la introducción en la laguna de Berre de sustancias que produzcan efectos deletéreos, tales como los descritos en el artículo 2, letra a), del Convenio, con la finalidad de combatir y reducir a largo plazo la contaminación de esta laguna.

— En una infracción del artículo 6, apartado 3, del Protocolo, por cuanto la autorización de vertido de desechos otorgada a la central de Saint-Chamas en la laguna de Berre no le fue concedida, según la Comisión, con arreglo a los criterios establecidos por el Convenio y el Protocolo.

Sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

33 La Comisión alega que el artículo 6, apartado 1, del Protocolo contiene una obligación de resultado.

34 Según la Comisión, que se apoya en varios estudios científicos, existe una correlación entre, por una parte, el volumen de agua dulce, de limo y de sedimentos vertidos en la laguna de Berre por la central hidroeléctrica de Saint-Chamas y, por otra, el índice de salinidad, la disminución del contenido de sal y la estratificación de las aguas de la laguna, el estado de eutrofización, debido a un aporte excesivo de nutrientes (sales nutritivas), y la degradación de la fauna, de la flora y de las posibilidades de esparcimiento de la laguna de Berre. La Comisión no afirma que el funcionamiento de la central hidroeléctrica de Saint-Chamas sea la única causa de la contaminación de la laguna de Berre, sino que una parte esencial de ésta es imputable al funcionamiento de la central.

35 La Comisión añade que el artículo 6, apartado 1, del Protocolo debe interpretarse a la luz del artículo 6, apartado 3, de dicho Protocolo, que supedita estrictamente las descargas de las sustancias de que se trata a la obtención de una autorización que respete debidamente las disposiciones del anexo III del Protocolo. De lo antedicho se desprende, a juicio de la Comisión, que si la descarga de dichas sustancias no está autorizada, está prohibida, lo que implica que el Estado conoce precisamente la naturaleza y la magnitud de las sustancias vertidas.

36 La existencia de un déficit regional o la fragilidad de la seguridad eléctrica de la región Provence-Alpes-Côte d'Azur (en lo sucesivo, «región PACA») de que se trata no pueden justificar las infracciones del artículo 6, apartado 1, del Protocolo, sobre todo porque existe una solución alternativa para garantizar la seguridad de la red, como es la construcción de una línea estratégica de 400.000 voltios en la región, entre Boutre y Carros.

37 Si bien es cierto que estos últimos años ha disminuido la contaminación de la laguna de Berre gracias al plan de recuperación de ésta, la reducción de las descargas se ha hecho de forma tardía, errática y, sobre todo, limitada. En particular, la Comisión considera que el volumen total de los vertidos máximos anuales previsto por dicho plan es incompatible con la rehabilitación sostenible de un medio marino en la laguna de Berre.

38 El Gobierno francés considera que el artículo 6, apartado 1, del Protocolo contiene una obligación de medios. En el caso de autos, la República Francesa no está obligada, por lo tanto, a probar que ha puesto en práctica instrumentos jurídicos suficientes para reducir la contaminación resultante de las descargas de agua dulce y de limo.

39 A este respecto, la situación energética específica de la región PACA justifica el interés estratégico de las centrales hidroeléctricas de Salon y Saint-Chamas. La futura línea de 400.000 voltios «Boutre-Carros» no es más que una parte de un programa más global destinado a responder a las dificultades encontradas en la región en materia energética.

40 En primer lugar, el Gobierno francés rechaza la afirmación de la Comisión según la cual la laguna de Berre se vio sometida, desde 1983, a una contaminación de origen terrestre, masiva, prolongada y específica, cuyos efectos sobre la fauna, la flora y las posibilidades de esparcimiento han sido negativos y considerables. Sin llegar al

extremo de afirmar que la actividad de la central de Saint-Chamas es ajena a la contaminación de la laguna, el Gobierno francés destaca la importancia de otros factores de contaminación (industrialización de sus orillas, desarrollo demográfico, actividades agrícolas), rechaza, desde el punto de vista científico, las consideraciones de la Comisión sobre la salinidad de la laguna y subraya los efectos del viento sobre la homogeneización de la columna de agua, que la Comisión infravaloró.

41 Según el Gobierno francés, sólo un enfoque global dirigido a reducir las fuentes de contaminación, actuando sobre los factores que más influencia tienen, puede conducir a la rehabilitación de la laguna. Una interpretación basada únicamente en los aportes de agua dulce no permite ni explicar los fenómenos ni encontrar las soluciones apropiadas.

42 Por otra parte, el Gobierno francés considera que ningún estudio serio ha hecho, hasta la fecha, un inventario de los recursos piscícolas de la laguna de Berre ni analizado las causas profundas de la disminución de la actividad de pesca en dicha laguna estos últimos años, como tampoco los factores que pueden obstaculizar dicha actividad.

43 Por último, carecen de fundamento las alegaciones formuladas por la Comisión en cuanto a la eutrofización de la laguna de Berre. Dichas alegaciones se basan en estudios antiguos, anteriores a 1993 e incompletos.

44 En segundo lugar, el Gobierno francés rechaza la afirmación de la Comisión según la cual la reducción de las descargas se realizó de forma «tardía, errática y limitada». A este respecto, invoca los resultados en cifras de la aplicación de las medidas previstas por el plan de recuperación de la laguna de Berre.

45 En último lugar, el Gobierno francés rechaza el alcance supuestamente limitado de las medidas adoptadas por los poderes públicos para reducir, a largo plazo, la contaminación de la laguna de Berre. En particular, la apreciación realizada por la Comisión, de que la reducción de las descargas es insuficiente, se basa, a juicio del Gobierno francés, en una infravaloración de las mejoras que se observan a partir de 1997, como demuestra el balance de la Misión de Recuperación de la laguna de Berre de 1994 a 1999.

Apreciación del Tribunal de Justicia

46 De los artículos 1 y 4 del Protocolo se desprende que éste tiene por objeto prevenir, reducir, combatir y controlar la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo causada por descargas de ríos, establecimientos costeros o emisarios, o procedente de cualesquiera otras fuentes terrestres situadas dentro de sus respectivos territorios. A este respecto, reiterando los compromisos asumidos en virtud de los artículos 4 y 8 del Convenio, el artículo 1 del Protocolo impone a las partes contratantes la obligación de adoptar «todas las medidas apropiadas».

47 Más en concreto, el artículo 6, apartado 1, del Protocolo impone a las partes contratantes la obligación de «reducir estrictamente en la Zona del Protocolo la contaminación de origen terrestre provocada por las sustancias o fuentes enumeradas en el anexo II» de éste. La sección B de este anexo también menciona la «rigurosa limitación» de la descarga de las sustancias mencionadas en su sección A.

48 Del artículo 3, letra c), del Protocolo se desprende que la zona a que se refiere éste comprende las lagunas de agua salada que estén en comunicación con el mar y, por lo tanto, incluye la laguna de Berre. Aunque esta laguna, a lo largo de su historia, en realidad sólo ha sido salada poco tiempo, dado que el canal de Caronte que la une con el mar fue excavado en 1863 y ahondado en 1925, las partes admiten que, como medio marino, constituye el estado de referencia ecológica.

49 Entre las sustancias mencionadas en el anexo II figuran, en los puntos 11 y 13 de la sección A, las «sustancias que directa o indirectamente ejerzan una influencia desfavorable en la concentración de oxígeno en el medio marino, especialmente aquéllas que puedan provocar fenómenos de eutrofismo», y las «sustancias que, aun sin tener carácter tóxico, puedan resultar nocivas para el medio marino u obstaculizar cualquier uso legítimo del mar como consecuencia de las cantidades vertidas».

50 Así pues, se trata de una obligación particularmente estricta que recae sobre las partes contratantes, a tenor del artículo 6, apartado 1, del Protocolo, en relación con su artículo 1, a saber la de «reducir estrictamente» la contaminación de origen terrestre en la Zona, causada por las descargas, en particular, de las sustancias que, «aun sin tener carácter tóxico», puedan resultar nocivas para el medio marino, y ello con «medidas apropiadas». Este rigor responde a la naturaleza de este instrumento, destinado, en particular, a evitar la contaminación causada por la falta de actuación de los poderes públicos.

51 Como ha señalado acertadamente la Comisión, el alcance de esta obligación debe entenderse en relación con el artículo 6, apartado 3, del Protocolo que, al instaurar un régimen de autorización previa por las autoridades nacionales competentes para la descarga de las sustancias mencionadas en el anexo II, exige que los Estados miembros controlen la contaminación de origen terrestre de la zona de aplicación del Protocolo.

52 A este respecto, la Comisión alega:

— Que la laguna de Berre soporta, desde 1983, una contaminación de origen terrestre masiva, prolongada y específica, cuyos efectos negativos sobre la fauna, la flora y las posibilidades de esparcimiento son considerables.

— Que esta contaminación es imputable principalmente a la descarga por la central hidroeléctrica de Saint-Chamas de cantidades masivas de agua dulce, de limo y de sedimentos.

— Que, si bien es cierto que dichas descargas han disminuido, en particular en 1997 y en 1998, la reducción ha resultado tardía, errática y muy limitada, de modo que las medidas adoptadas por los poderes públicos, en particular en el marco del plan de recuperación de la laguna de Berre, no resultaron apropiadas.

53 El Gobierno francés no niega la existencia de una contaminación de la laguna de Berre ni tampoco que la actividad de la central hidroeléctrica de Saint-Chamas contribuya a dicha contaminación, pero subraya la importancia de otras fuentes de contaminación, como la industrialización de las orillas de la laguna, el desarrollo demográfico de los municipios limítrofes, la extensión de las actividades agrícolas o también el deterioro de la calidad del agua de los ríos que desembocan en ella. Pues bien, la rehabilitación de ésta requiere, a juicio del Gobierno francés, un enfoque global cuyo eje no puede ser únicamente una de las causas de perturbación.

54 No puede admitirse esta última alegación.

55 La circunstancia de que la laguna de Berre esté sometida a una contaminación causada también por otros factores, de naturaleza antrópica o no, diferentes de los aportes de agua dulce provenientes de la central hidroeléctrica de Saint-Chamas no puede poner en tela de juicio la propia existencia de una contaminación de origen terrestre imputable al funcionamiento de las turbinas de la central.

56 Pues bien, el Gobierno francés no ha refutado ni ha tratado de refutar la afirmación de la Comisión según la cual la llegada, por el canal fabril de EDF, de una enorme masa de agua dulce, de gran carga sedimentaria y caracterizada por un flujo irregular, perturbó gravemente las condiciones ecológicas del biotipo de la laguna de Berre. A tenor del punto 13 de la sección A del anexo II del Protocolo, se trata de aportes que «aun sin tener carácter tóxico, puedan resultar nocivos para el medio marino [...] como consecuencia de las cantidades vertidas». Además, uno de los objetivos del plan de recuperación de la laguna de Berre, adoptado por el Gobierno francés en 1993, era precisamente, como subrayó la parte demandada en sus escritos, disminuir los aportes anuales de agua dulce y de materia en suspensión por el canal de la central de Saint-Chamas.

57 Por lo tanto, debe comprobarse si fue apropiada la actuación de los poderes públicos, en relación con su obligación de reducir estrictamente la contaminación de origen terrestre que se haya producido.

58 Según el Gobierno francés, el plan de recuperación de la laguna de Berre ha permitido, desde 1994/1995, una reducción del 40 % de los volúmenes medios de agua dulce vertidos por la central, en relación con los períodos anteriores. Las cantidades de aportes en limo, desde 1981, se han reducido a una octava parte, pasando por término medio de 800.000 a menos de 100.000 toneladas anuales los ocho últimos años, con una concentración media diaria de materia en suspensión, limitada en la actualidad a 1 g/l. Por lo que se refiere a los aportes en sales nutritivas, que provienen del canal industrial de EDF, tan sólo representan entre un 10 y un 20 % del total para el fósforo. En cualquier caso, subsisten incertidumbres en cuanto a la parte que los aportes del canal de EDF representan en la contaminación debida al nitrógeno y al fósforo.

59 Para este Gobierno, es erróneo afirmar que la reducción de las descargas se hiciera de forma tardía, errática y limitada.

60 A este respecto, de los autos se desprende [en particular, del informe periódico sobre la recuperación de la laguna de Berre, de enero de 1999, del Consejo General de Puentes y Caminos (p. 11; en lo sucesivo, «informe periódico»), del informe del grupo de interés público para la rehabilitación de la laguna de Berre, denominado «Le Bilan des connaissances, "État de santé du milieu"» («Balance de conocimientos, "Estado de salud del medio"»), de noviembre de 2002 (pp. 36 y 37; en lo sucesivo, «informe GIPREB», y del balance actualizado de 2002 del GIPRES (pp. 16 y 17)] lo siguiente:

— «El volumen medio anual de agua dulce vertido por la central de Saint-Chamas entre 1996 y 2000, período que se corresponde con el de aprobación del Protocolo por la Comunidad y sus Estados miembros, era de 3.090 millones de m^3.

— Tras la aplicación del plan de recuperación y de las restricciones impuestas a EDF, los volúmenes medios de agua vertidos se han reducido de manera importante, hasta alcanzar una media anual de aportes de 2.085 m^3 entre el 1 de noviembre de 1995 y el 31 de octubre de 2001, cantidad que representa así una reducción del 30 %.

— Sin embargo, los aportes anuales de agua dulce por la central se caracterizan por su variabilidad estacional e interanual, habida cuenta de las fluctuaciones en el funcionamiento de las turbinas de la central. De este modo, en 1999/2000, período en el que se emitió el dictamen motivado en este procedimiento, las descargas de la central fueron especialmente elevadas, lo que, según el informe GIPREB, se debió a un déficit energético en la región PACA.

— El aporte masivo de agua dulce contribuye de este modo a la anoxia de su parte central y profunda, donde la diferencia de salinidad entre las aguas de superficie y las aguas de fondo es importante. En efecto, esta parte se caracteriza por la presencia de una barrera de densidad que limita la renovación del agua profunda y origina una estratificación de carácter estanco y un déficit de oxígeno, con períodos de reoxigenación poco frecuentes y breves, cuando la fuerza del viento es suficientemente fuerte para permitir una homogeneización de las aguas.»

61 Por lo que se refiere a las cantidades de limo arrastradas por las aguas del Durance consta, de manera general, que los aportes de dichas sustancias «tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente y, en particular, sobre las especies animales y vegetales, aumentando la turbiedad de las aguas. La penetración de la luz disminuye, lo que limita el crecimiento de las plantas acuáticas. El limo, depositado en grandes cantidades en el fondo, puede perjudicar a la fauna bentónica» (balance actualizado del GIPREB, p. 17).

62 Del informe GIPREB (p. 41) resulta que la entrada en funcionamiento del estanque de decantación Cadarache en 1980, y la adopción del plan de recuperación de la laguna de Berre permitieron una reducción de los aportes en limo realizados por la central, con una cantidad vertida del orden de las 200.000 toneladas al año y una concentración de materia en suspensión limitada a 2 g/l. Los aportes alcanzaron las 143.000 toneladas en 1999/2000 y 92.000 toneladas en 2000/2001, con una concentración media diaria de 1 g/l, mientras que la media anual, en el período de 1966-2000, era de 450.000 toneladas anuales.

63 Sin embargo, según el balance actualizado del GIPREB (p. 17), entre 1997 y 2000, el porcentaje de limo de la laguna de Berre vertido por la central se sitúa entre un 50 y un 80 % del total de los aportes. Además, el informe periódico (p. 13) señala que la capacidad máxima de descarga de la central (250 m^3/s) con una concentración máxima (2 g/l) durante una sola jornada sería suficiente para descargar en la laguna más de 40.000 toneladas de limo. Pues bien, dicho nivel es muy elevado en comparación con los valores límites fijados para las depuradoras urbanas, como subraya la Comisión.

64 En cuanto a los aportes de la central hidroeléctrica en sales nutritivas, se admite que un aporte excesivo de nutrientes en el medio marino provoca eutrofización como consecuencia de la proliferación de vegetales y, por lo tanto, de la acumulación de materia orgánica, así como el empobrecimiento en oxígeno, responsable de una mortalidad creciente de las especies piscícolas, en particular, de las especies bentónicas.

65 El propio Gobierno francés reconoce que desde 1995, y sobre todo desde 1998, se está produciendo un desarrollo espectacular de las ulvas (mareas verdes) y, en menor medida, de las enteromorfas, especies nitrófilas, adaptadas a índices de salinidad bajos y cuyo desarrollo se ve favorecido en un medio eutrofizado. En el mismo sentido, en su informe actualizado (p. 31), el GIPREB concluye que «la laguna de Berre se encuentra en una situación de eutrofización caracterizada por una producción de biomasa fitoplanctónica, que sigue siendo muy importante en las aguas de superficie y, desde hace algunos años, por la proliferación de macroalgas, sobre todo, ulvas».

66 A este respecto, el informe GIPREB deja ver grandes incertidumbres, a falta de métodos de análisis precisos y homogéneos, lo que hace difíciles las comparaciones, para determinar la parte de los aportes eutrofizantes (nitrógeno y fósforo) por la central hidroeléctrica.

67 En este estado de cosas, el elevado nivel de eutrofización a que está sometida la laguna de Berre, poco profunda, guarda relación con un aporte excesivo de nutrientes a cuya aparición contribuyó, en cualquier caso de manera sensible, el vertido de importantes volúmenes de agua dulce, aunque poco concentrados en sales nutritivas, como se desprende del informe GIPREB (p. 92), dado el fenómeno de la liberación del fósforo presente en los sedimentos, del que la Comisión ha dejado constancia en sus escritos.

68 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, aunque se ha podido asistir a una reducción en el curso de los años, como consecuencia de las medidas sucesivas adoptadas en el marco del plan de recuperación, durante el período correspondiente al fin del procedimiento administrativo previo, la central de Saint-Chamas ha vertido en la laguna de Berre grandes cantidades de agua dulce, cuyos cambios estacionales siguen siendo muy importantes. En particular, debe declararse que un volumen medio anual de agua vertido, aun cuando se haya reducido de 2.085 a 2.003 millones de m^3, constituye una cantidad considerable, particularmente si se la compara con el volumen de la laguna de Berre (900 millones de m^3), que es una cantidad dos veces inferior.

69 La influencia nefasta de estos vertidos para el equilibrio ecológico de la laguna de Berre, con respecto a tanto sus cantidades excesivas, en relación con la capacidad de la laguna, como a sus fluctuaciones, era conocida, como se desprende, en particular, del informe GIPREB, presentado un año después de la emisión del dictamen motivado de la Comisión. Esta circunstancia prueba por sí misma la insuficiencia de las medidas adoptadas por los poderes públicos franceses, en relación con la obligación recogida en el artículo 6, apartado 1, del Protocolo.

70 En relación con los aportes de limo, las cifras presentadas ante el Tribunal de Justicia muestran una disminución significativa de las descargas desde la entrada en funcionamiento del estanque de decantación de Cadarache y la adopción del plan de recuperación de la laguna de Berre. Sin embargo, las cantidades que pueden ser arrastradas por las aguas movidas por las turbinas de la central, en especial, cuando funciona a su capacidad máxima de descarga, siguen siendo muy altas.

71 En conclusión, habida cuenta del carácter estricto de la obligación enunciada en el artículo 6, apartado 1, del Protocolo, debe considerarse fundado el primer motivo.

Sobre el segundo motivo

Alegaciones de las partes

72 Según la Comisión, si bien el Decreto de 1972, en relación con el Acuerdo de 19 de agosto de 1966 celebrado entre el Ministerio de Fomento y EDF, tiene carácter de autorización de vertido de desechos por la central de Saint-Chamas en la laguna de

Berre, esta autorización, que es anterior al Convenio y al Protocolo, no pudo concederse en función de los criterios previstos por estos textos, en particular, los enunciados en la sección E del anexo III del Protocolo. Dicha autorización tampoco pudo fijar los límites cualitativos y cuantitativos de cada una de las sustancias vertidas por el canal fabril EDF y que pueden perjudicar los ecosistemas y los usos del agua de mar.

73 En cuanto a las instrucciones de explotación, no están contempladas en ninguna reglamentación y su infracción no puede dar lugar a una sanción legal. Pues bien, el artículo 6, apartado 3, del Protocolo precisa que la autorización debe ser concedida por las autoridades nacionales competentes, es decir, actuando dentro del marco de las competencias que les confiere el ordenamiento jurídico interno del Estado afectado.

74 Según la Comisión, dichas instrucciones no respetan los criterios previstos en el anexo III del Protocolo. Una autorización que tenga en cuenta el conjunto de factores que figuran en dicho anexo, en su opinión, debe tomar en consideración la composición de los vertidos, de modo que debería haberse concedido una autorización para una cantidad de agua dulce, de materias en suspensión, de nitrógeno y de fósforo, elemento por elemento.

75 El Gobierno francés alega que las instrucciones de explotación poseen un valor jurídicamente vinculante, al haber sido aprobadas por la autoridad reglamentaria, y que su infracción puede ser sancionada. Fueron adoptadas con arreglo al artículo 15 del pliego de condiciones que figura como anexo al Decreto de 1972, tras el acuerdo alcanzado entre los principales servicios del Estado afectados, y fueron aprobadas por el Director Regional de Industria, Investigación y Medio Ambiente en nombre del Prefecto. Además, en el supuesto de no respetar las instrucciones, el concesionario, en aplicación de la legislación en vigor, puede ser sancionado con multa de hasta 12.200 euros y, en caso de infracciones repetidas, con la caducidad de la concesión.

76 En cuanto al contenido de las instrucciones, la naturaleza de las medidas prescritas tanto en materia de reducción de la turbiedad de las aguas vertidas de 5 g/l a 2 g/l como de reducción de los aportes de agua dulce y de limo, se corresponde, según el Gobierno francés, con la naturaleza de las disposiciones contenidas en el anexo III del Protocolo.

77 Por consiguiente, las autoridades francesas concedieron efectivamente una autorización administrativa a EDF para explotar, desviar y descargar una parte de las aguas del Durance en la laguna de Berre, con arreglo al anexo III del Protocolo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

78 Como el Tribunal de Justicia consideró en su sentencia de 15 de julio de 2004, Pêcheurs de l'Etang de Berre (C-213/03, Rec. p. I-7357, apartado 41), el artículo 6, apartado 3, del Protocolo consagra, en términos claros, precisos e incondicionales, la obligación impuesta a los Estados miembros de supeditar las descargas de sustancias mencionadas en el anexo II del mismo Protocolo, a la expedición de una autorización por las autoridades nacionales competentes, para lo cual se han de tener debidamente en cuenta las disposiciones del anexo III de dicho Protocolo.

79 Según el Gobierno francés, las instrucciones de explotación, que modifican las disposiciones del pliego de condiciones, en anexo al Decreto de 1972, que se refieren a las descargas en la laguna de Berre de las aguas desviadas del Durance, toman en consideración precisamente el plan de recuperación de la laguna de Berre, que se inscribe en el marco de las disposiciones del Convenio y del Protocolo. Estas instrucciones, cuyas prescripciones se basan en los criterios del anexo III de dicho Protocolo, constituyen la autorización expedida en virtud del artículo 6, apartado 3, de dicho Protocolo.

80 A este respecto, basta con declarar que las instrucciones de explotación fueron aprobadas por la Dirección Regional de Industria, Investigación y Medio Ambiente, mientras que el Acuerdo y el pliego de condiciones de los saltos de agua de Salon y de Saint-Chamas en el Durance fueron objeto del Decreto de 1972.

81 En tales circunstancias, de las observaciones del Gobierno francés no se desprende claramente cómo las instrucciones de explotación pudieron legalmente modificar las disposiciones pertinentes del pliego de condiciones, que figuran en anexo al Decreto de 1972 para tomar en consideración las prescripciones del Protocolo en materia de concesión de autorizaciones a tenor del artículo 6, apartado 3.

82 El Gobierno francés afirma que las instrucciones de explotación fueron aprobadas en aplicación del artículo 15 de dicho Decreto, como resulta, por otra parte, de los refrendos de las mismas.

83 A tenor del artículo 15 del Decreto de 1972:

«Antes de la entrada en funcionamiento del embalse de la presa auxiliar de Mallemort, la administración elaborará unas instrucciones de explotación, una vez oído el concesionario, para fijar las condiciones de apertura de las compuertas de evacuación en caso de crecidas. Estas instrucciones se harán de acuerdo con el Ingeniero de Puentes y Caminos de Avignon, encargado del servicio de inundaciones de la cuenca del Durante.»

84 Ahora bien, debe declararse, como lo ha señalado la Comisión, que esta disposición hace referencia exclusivamente a «las condiciones de apertura de las compuertas de evacuación en caso de crecidas» antes de «la entrada en funcionamiento del embalse de la presa auxiliar de Mallemort». No se hace mención alguna a las condiciones en que podrá realizarse la descarga de sustancias, como las enumeradas en el anexo II del Protocolo, en la laguna de Berre según criterios que tengan por finalidad evitar daños al ecosistema de ésta.

85 En estas circunstancias, con independencia del contenido de las instrucciones de explotación, en relación con las disposiciones del anexo III del Protocolo, el Gobierno francés no ha probado que las autoridades nacionales competentes hubieran expedido una autorización de descarga en la laguna de Berre de las sustancias enumeradas en el anexo II del Protocolo, con arreglo al artículo 6, apartado 3, del mismo Protocolo.

86 Por consiguiente, debe estimarse asimismo el segundo motivo de la Comisión.

87 En conclusión, procede estimar el recurso.

Costas

88 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Francesa y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) **Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 1, y 8 del Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, firmado en Barcelona el 16 de febrero de 1976, aprobado en nombre de la Comunidad Económica Europea mediante la Decisión 77/585/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, del artículo 6, apartados 1 y 3, del Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, firmado en Atenas el 17 de mayo de 1980, aprobado en nombre de la Comunidad Económica Europea mediante la Decisión 83/101/CEE del Consejo, de 28 de febrero de 1983, y del artículo 300 CE, apartado 7:**

   — **al no haber adoptado todas las medidas adecuadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación masiva y prolongada del estanque de Berre, y**

   — **al no haber tenido en cuenta debidamente las disposiciones del anexo III del Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, firmado en Atenas el 17 de mayo de 1980, aprobado en nombre de la Comunidad Económica Europea mediante la Decisión 83/101, por haber modificado la autorización de descarga de sustancias incluidas en el anexo II del Protocolo con posterioridad a la celebración de éste.**

2) **Condenar en costas a la República Francesa.**

Firmas.