CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 28 de octubre de 1999 *

1. Con este recurso, la Comisión pide al Tribunal de Justicia que condene al Reino de Bélgica por haber incumplido las obligaciones que le impone el artículo 4 de la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño [1] (en lo sucesivo, «Directiva»), y el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado CE (actualmente, artículo 249 CE).

I. La Directiva 76/160

2. La Directiva tiene por finalidad, según su primer considerando, proteger el medio ambiente y la salud pública mediante la reducción de la contaminación de las aguas de baño y la protección de éstas para evitar una ulterior degradación.

3. Con arreglo a su artículo 1, la Directiva «se refiere a la calidad de las aguas de baño, con excepción de las aguas destinadas a usos terapéuticos y de las aguas de piscina». Por «aguas de baño» se entiende, a los efectos de la Directiva, las aguas o parte de éstas, continentales, corrientes o estancadas, así como el agua del mar, en las que el baño esté expresamente autorizado por las autoridades competentes de cada Estado miembro o no esté prohibido y se practique habitualmente por un número importante de bañistas. Según esa misma disposición, «zona de baño» es el lugar donde se encuentren las aguas de baño, y «temporada de baño», el período durante el cual sea previsible una afluencia importante de bañistas, teniendo en cuenta las costumbres del lugar, incluidas las eventuales disposiciones locales relativas a la práctica del baño, así como las condiciones meteorológicas.

4. El artículo 3 de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de fijar, para todas las zonas de baño o para cada una de ellas, los valores aplicables a las aguas de baño en lo que respecta a los parámetros físico-químicos y microbiológicos que se indican en el Anexo de la Directiva, sin que esos valores puedan ser menos estrictos que los indicados en dicho Anexo.

5. Según el artículo 4 de la Directiva, los Estados miembros debían adoptar, en un plazo de diez años a partir de la notificación de la Directiva, las disposiciones

* Lengua original: español.

1 — DO 1976, L 31, p. 1; EE 15/01, p. 133.

necesarias para que la calidad de las aguas de baño se ajustara a los valores límite fijados en virtud del artículo 3. Por lo que se refiere a Bélgica, dicho plazo expiró en diciembre de 1985.

6. El apartado 1 del artículo 5 de la Directiva dispone:

«1. A los efectos de la aplicación del artículo 4, las aguas de baño se considerarán conformes con los parámetros correspondientes:

cuando las muestras de estas aguas, tomadas con arreglo a la frecuencia prevista en el Anexo en un mismo lugar de recogida, muestren que son conformes con los valores de los parámetros relativos a la calidad del agua de que se trate en:

— el 95 % de las muestras en el caso de parámetros conformes con los especificados en la columna I del Anexo,

— el 90 % de las muestras en los demás casos, excepto para los parámetros "coliformes totales" y "coliformes fecales", cuyo porcentaje de las muestras podrá ser del 80 %,

y cuando, en el 5 %, el 10 % o el 20 % de las muestras que, según los casos, no sean conformes:

— el agua no difiera en más del 50 % del valor de los parámetros considerados, con excepción de los parámetros microbiológicos, el pH y el oxígeno disuelto,

— las muestras sucesivas de agua tomadas con una frecuencia estadísticamente adecuada no difieran de los valores de los parámetros correspondientes.

[...]»

7. El artículo 8 prevé las siguientes excepciones a la Directiva:

«a) para determinados parámetros señalados con el signo (0) en el Anexo, por razones de circunstancias meteorológicas o geográficas excepcionales;

b) cuando las aguas de baño registren un enriquecimiento natural en determinadas sustancias que haga rebasar los límites fijados en el Anexo.

[...]

Cuando un Estado miembro recurra a una excepción, informará inmediatamente de ello a la Comisión precisando los motivos y los plazos»

8. Los Estados miembros están obligados a comunicar cada año a la Comisión un informe sobre las aguas de baño y sus características más significativas, a tenor de la nueva redacción del artículo 13 de la Directiva. [2]

II. Los hechos

9. Tras examinar el informe sobre la calidad de las aguas de baño en Bélgica para los años 1983 a 1986, la Comisión remitió un primer escrito a las autoridades belgas, con fecha 8 de octubre de 1987, en el que se indicaban diversas infracciones de la Directiva, en particular la superación de los valores límite, la exclusión de ciertas zonas de baño y la frecuencia insuficiente de los análisis. Las autoridades belgas, por vía de su Representación Permanente ante las Comunidades Europeas, respondieron el 11 de febrero de 1988 aportando datos sobre las diferentes cuestiones planteadas por la Comisión.

10. Mediante escrito de 21 de junio de 1988, la Comisión informó a Bélgica de que había recibido una denuncia referida al hecho de que no se tomaran en consideración, a los efectos de la Directiva, numerosas zonas de baño en los ríos de la Región valona en las que, según el denunciante, el baño se practicaba y cuyas aguas no cumplían los parámetros de la Directiva. El representante permanente de Bélgica contestó a este escrito el 6 de octubre de 1988, informando del retraso en la aplicación de varias directivas, entre las que se encontraba la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño, debido a las dificultades prácticas creadas por la regionalización de las administraciones.

11. El 25 de septiembre de 1989, la Comisión remitió a Bélgica un escrito de requerimiento relativo a la aplicación incorrecta de la Directiva. [3]

12. El Gobierno belga respondió el 4 de enero de 1990 al escrito de requerimiento, negando que la Directiva hubiera sido aplicada de manera incorrecta e indicando, además, que se habían adoptado diferentes medidas para mejorar la calidad de las aguas de baño en el país.

13. El 14 de noviembre de 1995, la Comisión envió un escrito al Gobierno belga en

2 — Al principio, el artículo 13 de la Directiva imponía la obligación de comunicar «regularmente» a la Comisión un informe sobre las aguas de baño. Sin embargo, dicho artículo fue modificado por la Directiva 91/692/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1991, sobre la normalización y racionalización de los informes relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al medio ambiente (DO L 377, p. 48), transformándose en anual la obligación de presentar el informe.

3 — Los motivos eran los siguientes:
a) falta de adecuación de la legislación belga con la Directiva;
b) número insuficiente de zonas de baño continentales sometidas a control, en particular en la Región valona, y
c) superación, en las aguas sometidas a control, de los valores límite fijados en la Directiva.

el que se mostraba dispuesta a archivar el procedimiento por incumplimiento, a condición de que las autoridades belgas le transmitieran una información completa y detallada sobre los planes de saneamiento para las zonas de baño en las que se habían superado los valores límite fijados en la Directiva. Las autoridades belgas transmitieron diversas informaciones los días 31 de enero de 1996, para Flandes, y 13 de marzo del mismo año, para la Región valona.

14. El 27 de diciembre de 1996, la Comisión dirigió a Bélgica un dictamen motivado con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente, artículo 226 CE), indicándole que había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva. En primer lugar, la Comisión señalaba que numerosas zonas de baño continentales no se ajustaban a los parámetros de la Directiva. En segundo lugar, consideraba insuficiente la información aportada sobre los planes de saneamiento de las aguas de baño continentales, tanto de Flandes como de la Región valona. En tercer lugar, rechazaba el argumento según el cual las corrientes de agua en la Región valona no contenían, en verano, suficiente agua como para permitir el baño. Por último, la Comisión hacía constar que, salvo en algún caso aislado mencionado en los informes sobre la calidad de las aguas de baño, las autoridades competentes no habían utilizado la posibilidad de prohibir el baño en las aguas que no respetaban los parámetros fijados por la Directiva.

15. Tras haber recibido la contestación al dictamen motivado, el 12 de febrero de 1997 para la Región de Bruselas, el 6 de marzo de 1997 para Flandes y el 1 de julio de 1997 para la Región valona, y al considerar que no aportaban respuesta satisfactoria a sus cargos, la Comisión decidió interponer el presente recurso por incumplimiento.

III. Los motivos del recurso

16. La Comisión considera que Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva a) al haber reducido su ámbito de aplicación, b) al no haber adoptado las medidas necesarias para que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite fijados en sus preceptos, y c) al no haber alcanzado los resultados exigidos por la norma. Analizaré a continuación cada uno de estos motivos.

a) *Bélgica ha reducido el ámbito de aplicación de la Directiva*

17. El primer motivo se refiere a las zonas de baño de la Región valona. Alega la Comisión que las autoridades belgas han reducido el ámbito de aplicación de la Directiva al excluir de sus informes anuales numerosas zonas de baño de aguas continentales que con anterioridad figuraban en dichos informes (en lo sucesivo, «zonas

controvertidas»), sin aportar razones válidas al respecto.

18. Las autoridades belgas, por su parte, afirman que las únicas «zonas de baño» continentales en la Región valona a efectos de la Directiva son las diez incluidas en el informe de 1996.[4] En ellas el baño está expresamente autorizado y presentan, en general, una buena calidad bacteriológica. Cada vez que las muestras tomadas en dichas zonas indican que se han superado los valores previstos en la Directiva, se procede a prohibir el baño, de manera que la zona afectada queda excluida, de modo provisional o definitivo, del ámbito de aplicación de la norma.

Respecto a las zonas controvertidas, las autoridades belgas señalan que, durante algún tiempo, la calidad de sus aguas fue objeto de control, enviándose los resultados a la Comisión entre 1992 y 1996. Recuerdan no obstante que, en su informe correspondiente a 1991, habían advertido a la Comisión de que, además de las zonas de baño con arreglo a la Directiva, la Región valona había realizado un control bacteriológico de veintiocho zonas que carecían de infraestructuras para el baño y en las que la presencia de bañistas era muy reducida o nula. Siempre según las autoridades belgas, los controles posteriores confirmaron que el baño en esas zonas era muy reducido o inexistente, por lo que esas zonas no podían ser consideradas «zonas de baño» en el sentido de la Directiva, ya que ni el baño estaba expresamente autorizado ni, cuando no estaba prohibido, era practicado habitualmente por un número importante de bañistas, razón por la cual dejaron de incluirse en el informe anual enviado a la Comisión.

19. El examen de este motivo exige determinar si las zonas controvertidas deben ser consideradas zonas de baño a efectos de la Directiva y, en caso de respuesta afirmativa, si las autoridades belgas podían decidir excluirlas del ámbito de aplicación de la Directiva.

20. Por lo que se refiere a la primera cuestión, las autoridades belgas explicaron, en su respuesta al dictamen motivado, que se habían realizado controles en esas zonas porque los inspectores de higiene (antes de la federalización de Bélgica en 1980 y 1988), los órganos descentralizados de la administración o los municipios las habían calificado de zonas de baño potenciales. Según las autoridades belgas, es probable que numerosos municipios atribuyeran la calificación de zona de baño sin tener en cuenta la calidad de las aguas o el número real de bañistas con objeto de facilitar el desarrollo de la economía local.

21. En mi opinión, las autoridades belgas no pueden pretender que las zonas controvertidas no son zonas de baño a efectos de la Directiva cuando, durante años, han estado sometiendo sus aguas a los controles

4 — Cinco de ellas fueron calificadas de zonas de baño por Decreto del Gobierno regional valón de 25 de octubre de 1990 (la playa de Reniport en Lasne, el lago de Robertville en Waimes, el lago de Butgenbach, el valle de Rabais y el lago de Claire Fontaine en Chapelle-lez-Herlaimont), y las otras cinco han sido propuestas para recibir dicha calificación oficial (el río Semois en Herbeumont, el estanque del Centro Deportivo de Saint-Léger, el estanque del Complejo Deportivo de Libramont, el lago de Cherapont y el lago de Ry jaune).

previstos en la Directiva y enviando a la Comisión los resultados para que los publicara en sus informes anuales sobre la calidad de las aguas de baño en los Estados miembros. El hecho de que la Directiva se aplicara a esas zonas a instancia de los inspectores de higiene, de los órganos descentralizados de la administración o de los municipios no hace sino confirmar esta apreciación, ya que son precisamente ellos quienes tienen un conocimiento más directo de las características propias de cada zona. Por lo demás, quiero subrayar que la calificación de «zona de baño potencial» no encuentra fundamento jurídico alguno en la Directiva.

22. En su recurso, la Comisión llama la atención sobre el hecho de que, en un folleto publicitario sobre zonas de acampada publicado en 1998 por la Región valona, se indica la existencia de aguas de baño en, al menos, dieciséis de las zonas controvertidas. Las autoridades belgas contestan que, tal y como se señala en el folleto, la responsabilidad de esas informaciones corresponde únicamente a los propietarios de las zonas de acampada y no a la Región valona. Afirman que esa mención en el folleto se debe sólo al interés de los propietarios de las zonas de acampada de hacer más atractivos sus establecimientos, lo que no quiere decir que el baño sea posible en esas zonas o que sea practicado por un número importante de bañistas.

23. A mi parecer, la respuesta de las autoridades belgas es del todo insuficiente. La finalidad de la Directiva exige que las autoridades nacionales intervengan en aquellos casos en los que se atraiga a los turistas a una zona determinada con el argumento de que existen aguas de baño, más aún si, como sucede en el presente caso, los inspectores de higiene, los órganos descentralizados de la administración o los propios municipios afirman que se trata de zonas de baño.

24. Por consiguiente, estimo que las zonas controvertidas deben ser consideradas zonas de baño a efectos de la Directiva.

25. Es necesario, a continuación, determinar si las autoridades belgas podían excluir esas zonas del ámbito de aplicación de la Directiva, al comprobar que no eran utilizadas por un número importante de bañistas.

26. A este respecto, me parece oportuno recordar la sentencia de 28 de febrero de 1991,[5] en la que el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre la cuestión de si los Estados miembros estaban autorizados a reducir la superficie de una zona de protección especial para la conservación de aves protegidas.[6] Tras destacar que la reducción de la superficie de un espacio protegido no estaba contemplada expresamente por las disposiciones de la Directiva, el Tribunal de Justicia declaró: «Si bien es cierto que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación al escoger los territorios más apropiados para clasificarlos como zonas de protección especial,

5 — Comisión/Alemania (C-57/89, Rec. p. I-883).

6 — Se trataba en aquel caso de la aplicación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125).

de acuerdo con el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, por el contrario no pueden disponer del mismo margen de apreciación, en el ámbito del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, para modificar o reducir la superficie de dichas zonas, ya que ellos mismos reconocieron en sus declaraciones que dichas zonas reúnen las condiciones de vida más apropiadas para las especies enumeradas en el Anexo I de la Directiva. De no ser así, los Estados miembros podrían eludir unilateralmente las obligaciones que les impone el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva en materia de zonas de protección especial.» [7]

27. No obstante, estimo que entre la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño hay una diferencia fundamental. En la primera, los Estados miembros deben definir su ámbito de aplicación territorial mediante la declaración formal de determinadas zonas como zonas de protección especial. A falta de tal declaración, la Directiva no se aplica a una zona determinada.

Por el contrario, en la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño, tal como señaló el Abogado General Sr. Lenz, [8] «no se menciona una identificación de las aguas que pueda tener efecto constitutivo para la aplicación de la Directiva». Es decir, la Directiva se aplica a todas las zonas que respondan a la definición de su artículo 1, siendo por tanto irrelevante que el Estado miembro las designe o no de manera expresa como tales.

28. En el asunto C-92/96, [9] referido a la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño, el Gobierno español alegó en su defensa que numerosas zonas de baño habían sido abandonadas por los usuarios como consecuencia del cambio de usos sociales, al preferir los bañistas utilizar las piscinas municipales o privadas, por lo que ya no eran zonas de baño a efectos de la Directiva.

En las conclusiones presentadas en aquel asunto, el Abogado General Sr. Lenz señaló que, a menudo, la disminución del número de bañistas se debe precisamente a que disminuye la calidad de las aguas. En tal caso, afirmaba, si se permitiera que eso diera lugar a que un Estado miembro ya no tuviera que procurar la observancia en esas aguas de los valores límite fijados, se quebraría el sentido y la finalidad de la Directiva. No obstante, añadió que «[...] es perfectamente posible que se produzcan modificaciones en relación con las aguas de baño [...]. Si, por ejemplo, una zona de baño es abandonada por los usuarios por diversos motivos, entre los que no se

7 — *Ibidem*, apartado 20.

8 — Conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 14 de julio de 1993, Comisión/Reino Unido (C-56/90, Rec. p. I-4109), punto 34.

9 — Sentencia de 12 de febrero de 1998, Comisión/España (Rec. p. I-505).

encuentra la contaminación del agua, un Estado miembro debe estar facultado para no seguir tratando esas aguas como "aguas de baño" en el sentido de la Directiva. Sin embargo, considero que esta facultad debe examinarse caso por caso y, de ser necesario, corresponde probarla al Estado miembro. A tal fin no basta una afirmación más o menos general como la efectuada por el Gobierno español en el presente asunto». [10]

29. En su sentencia, el Tribunal de Justicia, sin pronunciarse de manera expresa sobre la posibilidad para los Estados miembros de excluir determinadas zonas del ámbito de aplicación de la Directiva, desestimó la alegación del Gobierno español, señalando que el cambio de usos sociales no formaba parte de las excepciones previstas por la Directiva.

30. Por mi parte, comparto el análisis del Abogado General Sr. Lenz. Desde el momento en que la aplicabilidad de la Directiva a una zona no resulta de una declaración expresa de los Estados miembros, sino de la concurrencia de los criterios establecidos en su artículo 1, es decir, que el baño esté expresamente autorizado o que, sin estar prohibido, se practique habitualmente por un número importante de bañistas, un cambio de las circunstancias objetivas en una zona determinada puede justificar que se deje de aplicar la Directiva, con dos condiciones: que el Estado miembro demuestre que las circunstancias objetivas han cambiado y que la razón de dicho cambio no sea una disminución de la calidad de las aguas.

10 — Conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/España, citada en la nota 9, punto 40.

31. Volviendo al presente asunto, las autoridades belgas pretenden justificar la exclusión de las zonas controvertidas afirmando que, en ellas, el baño no se practica en absoluto o no se practica habitualmente por las siguientes razones: profundidad insuficiente del agua, inexistencia de infraestructuras para el baño, práctica del kayak y malas condiciones meteorológicas.

32. Antes de examinar estas razones en detalle, me parece importante poner de relieve que las autoridades belgas no alegan que *todas* ellas se den en *todas* las zonas controvertidas. Sin embargo, no indican, como creo que deberían haber hecho a fin de que la Comisión pudiera examinar la regularidad de la decisión de excluirlas, las razones que concurren en cada una de las zonas.

33. Por lo que se refiere a la poca profundidad del agua, las autoridades belgas afirman que el hecho de que el punto 11 del Anexo de la Directiva establezca como valor imperativo el de que el agua sea transparente, al menos hasta un metro de profundidad, es un indicio de que sólo las zonas de baño en las que la profundidad del agua supere un metro quedarán comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva. En mi opinión, esta alegación carece de fundamento. Parece evidente que lo que exige la Directiva en toda zona de baño es que, en las aguas profundas, la transparencia sea al menos de un metro y, en las aguas en las que la profundidad sea inferior a un metro, la transparencia sea total, es decir, que pueda verse el fondo. Además, como de manera acertada señala la Comisión, precisamente las aguas de menos de un metro de profundidad son las que pueden atraer, por razones evidentes, a

sectores específicos de la población, como las personas mayores o los niños.

34. Respecto a la segunda alegación, basada en la inexistencia de infraestructuras para el baño, las autoridades belgas se limitan a enunciarla en su escrito de contestación, sin aportar ninguna precisión. En cambio, se puede encontrar alguna explicación en la respuesta al dictamen motivado, donde se indica que, en la mayoría de esas zonas, las orillas no están acondicionadas, lo que limita el número de personas que pueden acceder a ellas. Y se añade que la ausencia de instalaciones, como puestos de bebidas, cabinas de baño o aseos, hace que esas zonas sean poco atractivas para los bañistas.

Quiero subrayar ante todo que, al indicar en la respuesta al dictamen motivado que en la mayoría de esas zonas no existen infraestructuras para el baño, las autoridades belgas reconocen de manera implícita que en algunas zonas sí que existen esas infraestructuras. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esas zonas han de ser consideradas, en principio, zonas de baño a los efectos de la Directiva, ya que la existencia de esas infraestructuras constituye un indicio de que frecuenta la zona de baño un número importante de bañistas cuya salud debe protegerse. [11] Por lo demás, pienso, como señala la Comisión, que la ausencia de infraestructuras no excluye ni impide que una zona de baño pueda ser considerada como tal si los bañistas la frecuentan.

11 — Sentencia Comisión/Reino Unido, citada en la nota 8, apartado 34.

35. Por lo que se refiere a la práctica del kayak, y a falta de mayores precisiones de las autoridades belgas, estimo que, a diferencia de otras actividades acuáticas como la motonáutica, difícilmente puede constituir una razón para excluir el baño en una zona determinada. Para que así fuera, tal práctica debería efectuarse de forma irresponsable, masiva y constante.

36. Por último, en lo relativo a las condiciones climatológicas adversas, las autoridades belgas afirmaban en su contestación al dictamen motivado que, por regla general, los veranos en Bélgica son muy lluviosos, lo que reduce de manera drástica el número de días propicios para el baño. Esta alegación carece también de fundamento por las siguientes razones:

De entrada debo señalar que la Directiva no establece como requisito para su aplicabilidad el de que el baño sea posible un determinado número de días. Recordaré aquí que, en su artículo 1, la Directiva define el concepto «temporada de baño» como «el período durante el cual sea previsible una afluencia importante de bañistas, teniendo en cuenta las costumbres locales, incluidas las eventuales disposiciones locales relativas a la práctica del baño, así como las condiciones meteorológicas». De esta definición se deduce que los Estados miembros pueden tener en cuenta, como así lo hacen, las condiciones meteorológicas para establecer el calendario de la temporada de baño, pero no para considerar que a una zona de baño no se le aplique la Directiva.

Es cierto que el artículo 8 de la Directiva dispone que, en caso de circunstancias meteorológicas o geográficas excepcionales, podrá aceptarse que las aguas de baño no se ajusten a determinados parámetros físico-químicos. [12] No obstante, ese mismo artículo establece el requisito de que el Estado miembro informe inmediatamente de ello a la Comisión, precisando los motivos y los plazos. De los autos no se deduce que las autoridades belgas cumplieran este requisito. Además, esta excepción, que ha de ser interpretada de manera estricta [13], sólo permite que se superen de manera temporal los valores previstos para determinados parámetros, y no que se excluyan zonas de baño del ámbito de aplicación de la Directiva.

Añadiré dos razones por las que este argumento de las autoridades belgas me parece insuficiente. La primera es que no explican por qué las malas condiciones climatológicas afectan de modo distinto a las zonas controvertidas y a las diez zonas de baño reconocidas en la Región valona. La segunda radica en que otros países de la Unión Europea tienen, o sufren, un clima similar al de Bélgica y, sin embargo, cuentan con un número elevado de zonas de baño. [14]

37. En su escrito de contestación a la demanda, las autoridades belgas se refieren a ciertos elementos contenidos en la propuesta de Directiva, [15] que no fueron incluidos en el texto final, para demostrar que las zonas controvertidas quedan fuera de su ámbito de aplicación. [16]

38. Esos elementos son irrelevantes para resolver el presente asunto. Por lo que se refiere, en particular, a la afirmación contenida en la propuesta de Directiva según la cual «una atención particular se dará a las zonas en las que la densidad de bañistas supere la media de 10.000 personas por km lineal de playa o de costa», quiero puntualizar lo siguiente: En primer lugar, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de que el número de bañistas se sitúe por debajo de un determinado umbral no permite excluir una zona de baño del ámbito de aplicación de la Directiva. [17] En segundo lugar, el hecho de que una zona no exija una atención particular no quiere decir que haya de quedar excluida del ámbito de aplicación de la Directiva. Y, por último, como señala la Comisión, si se exigiera ese número mínimo de bañistas es probable que la Directiva no se aplicara a ninguna zona de baño de Bélgica. Por lo

12 — En concreto, pH, coloración y transparencia.

13 — Sentencia Comisión/España, citada en la nota 9, apartado 31.

14 — Por ejemplo, en cifras de 1997, y por lo que se refiere únicamente a las zonas de baño continentales (excluidas, por tanto, las marítimas), Dinamarca tiene 112; Irlanda, 9; los Países Bajos, 500, y el Gran Ducado de Luxemburgo, 20.

15 — Documento COM(74) 2255 final de 3 de febrero de 1975.

16 — Estos elementos son:
«— La Directiva se refiere sólo a las zonas donde el baño está autorizado o se tolera. En los lugares no autorizados los bañistas se bañan por su cuenta y riesgo.
— Una atención particular se dará a las zonas en las que la densidad de bañistas supere la media de 10.000 personas por km lineal de playa o de costa.
— El riesgo para la salud es proporcional al tiempo que se permanece en el agua y varía considerablemente en función de la temperatura del aire y, por tanto, la del agua. Por ello, la Directiva prescribe, para el agua del mar, que constituye el lugar de baño preferido, requisitos menos estrictos para las regiones en las que la temperatura normalmente baja del agua (menos de 20° C) limita la duración del baño frente a otras regiones en las que es posible bañarse durante todo el día.
— La inmersión prolongada de todo el cuerpo en el agua es la actividad principal que determina las características físicas y químicas exigidas para las aguas de baño.»

17 — Sentencia Comisión/Reino Unido, citada en la nota 8, apartado 34.

demás, como reconoce el Estado demandado, se trata de elementos que no fueron incluidos en el texto final de la Directiva.

39. Por estas razones, considero que las autoridades belgas no han justificado de manera adecuada su decisión de excluir del ámbito de aplicación de la Directiva las zonas controvertidas de la Región valona y que el primer motivo de recurso de la Comisión debe ser estimado.

b) *Bélgica no ha adoptado las medidas necesarias para que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite fijados en la Directiva*

40. El segundo motivo de la Comisión comprende dos alegaciones que conviene examinar de manera separada.

41. En primer lugar, la Comisión estima que los programas de inversiones en materia de depuración de las aguas son insuficientes, tanto por lo que se refiere a Flandes como a la Región valona. En concreto, la Comisión afirma que las autoridades belgas se han limitado a mencionar la creación de infraestructuras para el tratamiento de las aguas en general, sin precisar cuál ha sido la incidencia de esas infraestructuras en la mejora de la calidad de las aguas de baño. Respecto a Flandes, indica que ni siquiera todas las zonas de baño están cubiertas por el programa de depuración de las aguas. Por lo que se refiere a la Región valona, el programa no precisa, según la Comisión, ni las fechas de inicio y de terminación de las obras de infraestructura previstas, ni la localización exacta de dichas obras.

42. En virtud del artículo 189 del Tratado CE, la directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La obligación impuesta a los Estados miembros por la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño consiste en garantizar que esas aguas respeten los valores límite fijados en ella. Para alcanzar este objetivo, los Estados miembros deben adoptar medidas que pueden variar según las circunstancias, las zonas de baño y el origen de la contaminación. Se trata de iniciativas que no vienen taxativamente reguladas y sobre las que debe reconocerse un margen de apreciación a los Estados miembros, debido a la gran variedad de perturbaciones que pueden incidir en las aguas de baño, a diferencia de lo que sucede en otros sectores de la legislación medioambiental comunitaria. Por consiguiente, el juicio que se haga sobre las medidas adoptadas por cada Estado miembro dependerá, en mi opinión, de si dichas medidas han permitido o no alcanzar el resultado pretendido por la Directiva, lo que es objeto del tercer motivo de recurso que examinaré posteriormente.

43. En segundo lugar, la Comisión considera insuficientes las medidas previstas en la normativa belga para prohibir el baño en las zonas en las que se compruebe que se han superado los valores límite establecidos por la Directiva. Señala, a este respecto, que la decisión de prohibir el baño corres-

ponde a los municipios, sin que se prevea una información suficiente y sin que se garantice que el baño queda prohibido. Añade que las propias autoridades belgas no tienen la certeza de que los municipios den curso a las propuestas de las autoridades sanitarias de prohibir el baño, puesto que, en su contestación al dictamen motivado, se limitan a afirmar que dicha propuesta *parece* que siempre se respeta.

44. En su escrito de contestación, las autoridades belgas explican el procedimiento que se sigue, tanto en Flandes como en la Región valona. Las autoridades sanitarias advierten al alcalde del municipio, responsable de proteger la salud y la seguridad públicas, que se han superado los valores límite. Tras concertarse con todos los servicios interesados, el alcalde puede prohibir (temporalmente) el baño. Añaden que, hasta la fecha, la propuesta de prohibir el baño ha sido siempre respetada.

45. En resumen, la Comisión reprocha a Bélgica que no se haya previsto, en la legislación nacional, la obligación de las autoridades competentes de prohibir el baño en aquellas zonas en las que se compruebe que se han superado los valores límite previstos en la Directiva.

46. En su respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, la Comisión reconoce que esa obligación no figura de manera expresa en la Directiva. No obstante, afirma que se deduce del artículo 1, apartado 2, letra a), en relación con el artículo 4, apartado 1, interpretados a la luz de la finalidad de la Directiva expresada en su primer considerando, que los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para que, en los plazos previstos, el baño sólo se permita en las aguas cuya calidad corresponda a los valores límite establecidos. De lo contrario se pondría en peligro la salud de los bañistas y no se alcanzaría el objetivo de la Directiva, consistente en garantizar la identidad entre el concepto de «aguas de baño», es decir las aguas donde se permite el baño, y el de aguas conformes con los parámetros de calidad establecidos por la Directiva.

47. Este reproche carece de fundamento. Aunque desde el punto de vista de la protección de la salud resulte deseable que se prohíba el baño cada vez que se superen los valores límite fijados, lo cierto es que el legislador comunitario no ha impuesto a los Estados miembros ninguna obligación de ese tipo en la Directiva.

48. En mi opinión, este análisis queda confirmado por la propuesta de Directiva relativa a la calidad de las aguas de baño, presentada por la Comisión y que, en caso de ser aprobada por el Consejo, sustituirá a

la Directiva ahora vigente. [18] En el decimoquinto considerando de la propuesta de Directiva se afirma:

«Considerando que no debe necesariamente prohibirse el baño por el hecho de que las aguas no cumplan los valores límite establecidos en la presente Directiva; que, no obstante, a fin de proteger la salud de los bañistas es necesario que los Estados miembros prohíban el baño en cada zona de baño siempre que la contaminación represente un peligro para la salud pública; que los citados valores límite deben tenerse en cuenta».

Y, en su artículo 7, la propuesta de Directiva establece lo siguiente:

«1. Cuando la contaminación represente un peligro para la salud pública, los Estados miembros prohibirán el baño en cada zona de baño concreta y tomarán medidas para informar a la población por medio de la prensa o la radio y televisión. Se considerará que existe tal peligro cuando se rebasen los valores especificados en la columna I del cuadro 1 del anexo I, teniendo en cuenta las condiciones locales.

2. A menos que la prohibición sea permanente, se considerará que esas aguas siguen siendo aguas de baño a los efectos de la presente Directiva.

3. Los Estados miembros que hayan prohibido permanentemente el baño en una zona de baño determinada informarán de ello a la Comisión indicando los motivos por los cuales no puede conseguirse la adecuación de las aguas de baño a los requisitos de la presente Directiva.»

49. Como puede apreciarse, la propuesta de Directiva adoptada por la Comisión introduce una nueva obligación para los Estados miembros que no existe en la Directiva ahora en vigor: la de prohibir el baño en zonas contaminadas, informando a los ciudadanos a través de los medios de comunicación. Y, además, esa nueva obligación no se prevé de manera absoluta, sino sólo cuando la contaminación represente un peligro para la salud pública, teniendo en cuenta las condiciones locales. Por consiguiente, no se puede entender que esa obligación esté ya impuesta en la Directiva sobre cuya infracción se debate en este proceso.

50. En suma, parece que la Comisión trata de obtener del Tribunal de Justicia la declaración de una obligación a cargo de los Estados miembros que no resulta de la Directiva en vigor. Debe, por tanto, desestimarse esta alegación.

18 — Véase la propuesta de Directiva COM/94/36 final, publicada en el DO C 112, de 22 de abril de 1994, p. 3, y la propuesta modificada de Directiva COM/97/585 final, que recoge algunas de las enmiendas del Parlamento Europeo, publicada en el DO C 6, de 10 de enero de 1998, p. 9.

c) *Bélgica no ha alcanzado los resultados exigidos por la Directiva*

51. En su tercer motivo, la Comisión alega que no se han alcanzado los resultados exigidos por la Directiva. Cita, en particular, su artículo 5, según el cual las aguas de baño se considerarán conformes con los parámetros correspondientes cuando las muestras de estas aguas, tomadas con arreglo a la frecuencia prevista en el Anexo, en un mismo lugar de recogida, sean conformes con los valores de los parámetros relativos a la calidad del agua de que se trate en un porcentaje que se señala en el apartado 1 de dicho artículo. [19]

Según la Comisión, del informe sobre la calidad de las aguas de baño de la temporada 1995 para el conjunto de Bélgica resulta que el porcentaje de zonas de baño continentales que respetan los valores límite de la Directiva es del 41,4 %. Para 1996, el informe correspondiente indica que, aunque se excluyan las zonas controvertidas en la Región valona, ese porcentaje es sólo del 85,5 %. [20]

52. Las autoridades belgas no discuten los porcentajes indicados por la Comisión. No obstante, presentan dos argumentos para justificarse.

53. Afirman, en primer lugar, que cada vez que los controles indican que los valores límite han sido superados, el baño en esa zona queda prohibido tras concertación administrativa. De este modo, dicha zona queda excluida, de modo temporal o definitivo, del ámbito de aplicación de la Directiva, por lo que no se puede hablar ya de incumplimiento de esta norma.

54. Es necesario hacer dos precisiones a este respecto. Por una parte, me parece muy discutible pretender que, en caso de que se superen en una zona de baño los valores límite fijados por la Directiva, a un Estado miembro le baste con prohibir el baño en esa zona para considerar que está aplicando correctamente la norma. [21] Por otra parte, del procedimiento que se sigue en Bélgica para prohibir el baño, tal como ha sido descrito por las autoridades belgas, [22] se

19 — El 95, el 90 o el 80 % según los casos, con las precisiones complementarias que a tal efecto establece este artículo de la Directiva.

20 — El informe correspondiente a 1996 fue publicado en mayo de 1997 y es, por tanto, posterior al dictamen motivado, que lleva la fecha de 27 de diciembre de 1996. No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en los procedimientos por incumplimiento, la Comisión puede basarse en los actos ya denunciados en los dictámenes motivados y que han seguido produciéndose con posterioridad, o en los actos que, aunque se hayan producido con posterioridad a los dictámenes, sean de la misma naturaleza que aquellos a los que se refieren los dictámenes y que son constitutivos de un mismo comportamiento (sentencia de 22 de marzo de 1983, Comisión/Francia, 42/82, Rec. p. 1013, apartado 20; véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto en el que recayó la sentencia de 8 de junio de 1999, Comisión/Alemania, C-198/97, Rec. p. I-3257, punto 14).

21 — Recordaré aquí las palabras del Abogado General Sr. Lenz: «[...]No hay que olvidar que el objetivo de la Directiva no es sólo la protección de la salud, sino también la protección del medio ambiente. Si, en caso de aumento de la contaminación de unas aguas, se permitiera a un Estado miembro imponer simplemente una prohibición de baño y considerar que las aguas contaminadas habían dejado de ser "aguas de baño", se cumpliría como mucho uno de esos objetivos» (conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/España, citada en la nota 9, punto 38).

22 — Véase el punto 44 de las presentes conclusiones.

deduce que no existe ninguna garantía de que en esos casos se prohíba realmente el baño.

55. De todos modos, esta alegación de las autoridades belgas es irrelevante para resolver el presente asunto. En efecto, consta en los informes presentados a la Comisión que las autoridades belgas no comunicaron ninguna prohibición de baño para la temporada de 1995, y sólo una en la Región valona para la temporada de 1996.

56. En segundo lugar, las autoridades belgas consideran ilusorio alcanzar un porcentaje de conformidad del 100 %, habida cuenta de los riesgos sanitarios que escapan a todo control: vertidos ilícitos, utilización de abonos semilíquidos y contaminación provocada por los propios bañistas.

57. Ante todo, me parece oportuno señalar que, por lo que se refiere a la contaminación provocada por los propios bañistas, el informe de síntesis de la Región valona sobre la calidad de las aguas de baño para el período 1982-1996, que adjunta la Comisión a su demanda, indica, en su introducción, que las muestras se toman durante los días laborables y no durante los fines de semana, período que se caracteriza por una frecuentación máxima de las zonas. Añade que, por esta razón, la contaminación provocada por los bañistas no se tiene en cuenta.

58. En cualquier caso, tampoco puede acogerse esta alegación de las autoridades belgas. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, «la Directiva exige a los Estados miembros que tomen las medidas necesarias para que las aguas de baño se ajusten a los valores límite fijados en la misma, en un plazo que es más largo que el previsto para la adaptación del derecho interno a la misma, con el fin de permitir que los Estados miembros cumplan la exigencia antes mencionada [...]. Por consiguiente, la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de alcanzar determinados resultados y no les permite alegar, fuera de las excepciones que prevé la propia Directiva, circunstancias particulares para justificar su incumplimiento [...]».[23] Así pues, «un solo caso de superación [...] en una única temporada [...] constituye asimismo una infracción de la Directiva».[24] Aunque el Tribunal de Justicia no ha descartado que una imposibilidad absoluta de cumplir las obligaciones dimanantes de la Directiva pueda justificar un incumplimiento de ésta,[25] las autoridades belgas no han demostrado, en el presente caso, la existencia de tal imposibilidad.

59. Considero, por tanto, que debe estimarse este motivo de la Comisión.

60. Además, debe también estimarse la primera alegación del segundo motivo presentado por la Comisión, referida al carácter insuficiente de las medidas adop-

23 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 20, apartado 35.

24 — *Ibidem*, apartado 34.

25 — *Ibidem*, apartado 41.

tadas por Bélgica para que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite fijados en la Directiva. En efecto, del hecho de que se hayan superado en diversas zonas de baño dichos valores límite se deduce que las autoridades belgas no han adoptado todas las medidas necesarias para que se respete el contenido de esa norma comunitaria.

IV. Costas

61. Dado que deben estimarse en lo fundamental los motivos de recurso de la Comisión, corresponde a la parte demandada abonar las costas, de conformidad con el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

V. Conclusión

62. A tenor de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que, estimando el presente recurso:

1) Declare que, al no adoptar las medidas necesarias para que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite fijados en virtud del artículo 3 de la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, en un plazo de diez años desde la notificación de dicha Directiva, el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 4 de la referida Directiva y al artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE.

2) Condene en costas al Reino de Bélgica.