CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 7 de abril de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El presente recurso por incumplimiento de Estado se refiere a la incorporación al Derecho neerlandés de la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, «relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por ciertas sustancias peligrosas»[1] (en lo sucesivo, «Directiva»). Los Estados miembros «aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplirla» lo más tarde el 19 de diciembre de 1981.[2]

2. El Gobierno de los Países Bajos no niega que cierto número de disposiciones de la Directiva no han sido aún incorporadas o que sólo lo han sido insuficientemente. Alega, fundamentalmente, que, si bien no hay en Derecho neerlandés disposiciones formales de aplicación de la Directiva, ya se habían tomado, sin embargo, buen número de medidas materiales de aplicación en los Países Bajos. En el momento actual, la Ley relativa a la protección de los suelos (Wet Bodembescherming) ha entrado en vigor el día 1 de enero de 1987, como ha precisado la Comisión en la audiencia, pero sus decretos de aplicación aún se hallan en preparación. El Gobierno demandado lo reconoce y espera que estos textos podrán entrar en vigor en el transcurso del año.

3. Las justificaciones alegadas por el Reino de los Países Bajos se refieren esencialmente a las dificultades consiguientes a numerosos casos de contaminación de las aguas. Para hacer frente a la urgencia, se hubo de dar prioridad a la elaboración de disposiciones provisionales, lo que retrasó la adopción de una normativa definitiva.

4. A este respecto, la Comisión no ha dejado, acertadamente, de citar la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, según la cual

«un Estado miembro no puede ampararse en disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario».[3]

5. Por lo que se refiere al argumento de que cierto número de medidas de ejecución materiales, si no formales, se adoptaron principalmente por el establecimiento con fecha 15 de septiembre de 1983 de un programa indicativo plurianual de protección de los suelos para el período de 1984 a 1988 (IMP-Bodem) que daría cumplimiento a una parte importante de la directiva, procede recordar que

«conviene que cada Estado miembro dé a las directivas una ejecución que corresponda plenamente a la exigencia de seguridad jurídica y recoja por consiguiente los términos de las directivas en disposiciones internas que tengan carácter imperativo».[4]

* Traducido del francés.

1 — DO L 20 de 26.1.1980, p. 43; EE 15/02, p. 163.

2 — Artículo 21, apartado 1, de la Directiva.

3 — Véase, en último lugar, la sentencia de 12 de febrero de 1987 (Comisión/República Italiana, 69/86, Rec. 1987, p. 773) *(traducción provisional)*.

4 — Sentencia de 2 de diciembre de 1986 (Comisión/Reino de Bélgica, 239/85, Rec. 1986, pp. 3645, 3657), apartado 7. *(Traducción provisional)*.

Como indica la Comisión, no es éste el caso de un documento de planificación puramente indicativo.

6. Para la solución del presente litigio conviene realizar en las disposiciones discutidas de la Directiva una distinción entre las que no se discute que no han sido incorporadas (I) y las que está en cuestión si lo han sido en todo o en parte (II).

7. *I.* El *artículo 4, apartado 1, primer guión,* se refiere a la prohibición absoluta de verter directamente las sustancias comprendidas en la lista I que figura en el anexo I de la Directiva. Hay acuerdo en que su incorporación es insuficiente.

8. El *artículo 4, apartado 2,* se refiere a las posibles excepciones a la prohibición precedente cuando las aguas subterráneas son permanentemente inadecuadas para cualquier otro uso. El Estado demandante no niega la no incorporación, pero estima que no hay incumplimiento por este concepto, ya que «tales aguas subterráneas no existen en los Países Bajos». Como dicha situación puede modificarse, no puede aceptarse este argumento.

9. Por lo que respecta al *artículo 5, apartado 1,* en relación con el *artículo 4, apartado 1, segundo guión,* no se discute que la prohibición condicional de practicar «las acciones de eliminación o de depósito a fin de eliminar dichas sustancias» incluidas en la lista I no ha sido incorporada enteramente al Derecho neerlandés.

10. Por lo que se refiere a los *artículos 7 a 12, apartado 1,* el Gobierno de los Países Bajos admite que dichos textos, relativos a las investigaciones previas contempladas en los artículos 4 y 5 (artículo 7) y a las condiciones en las que pueden concederese las autorizaciones previstas en estos mismos artículos (artículos 8 a 12, apartado 1), aún no han sido incorporados suficientemente al Derecho neerlandés aunque «se observen materialmente en gran medida».

11. El *artículo 15* establece una obligación para los Estados miembros de llevar un inventario de las autorizaciones previstas en los artículos 4 y 5. El Gobierno demandado reconoce que la incorporación es insuficiente, en los mismos términos que respecto a los artículos 7 y siguientes.

12. El *artículo 16, apartado 3,* establece la obligación de secreto impuesta a los funcionarios de los Estados miembros. Aun cuando haya sido «materialmente observada» tal obligación, no ha sido objeto de incorporación en los plazos exigidos. El Gobierno neerlandés lo admite, por más que precisa que el artículo 69 de la Ley sobre la protección de los suelos ha colmado esta laguna. Aun reconociéndolo, la Comisión mantiene su acusación por el carácter tardío de esta incorporación y la ausencia de notificación oficial de la nueva disposición.

13. Por último, en relación con el *artículo 17,* se reconoce que no figura en la normativa nacional ninguna disposición relativa a la obligación de información que corresponde a los Estados miembros que pretenden verter en las aguas subterráneas «transfronterizas».

14. *II.* La primera controversia se refiere a la falta de incorporación del *artículo 4, apartado 3,* que establece que los Estados miembros, previa investigación, podrán autorizar los vertidos debidos a la reinyección, en la misma capa, de aguas de uso geotérmico, de aguas extraídas de minas y de canteras o de aguas bombeadas en determinados trabajos de ingeniería civil. El Gobierno neerlandés afirma que la legislación vigente sobre las minas supone una aplicación suficiente de esta disposición. Las explicaciones dadas a petición del Tribunal de Justicia después de

la audiencia no contienen datos lo bastante precisos para reconocer una incorporación formal de la disposición en cuestión. No se precisa, particularmente, si las obligaciones referentes al régimen de concesión de las minas, cuyo texto no ha sido presentado, suponen la previa investigación que exige la Directiva.

15. Pasando a las disposiciones de los *artículos 4, apartado 1, tercer guión* y *5, apartado 2*, la Comisión indica que las informaciones relativas a las «medidas adecuadas» para evitar todo vertido indirecto de las sustancias de las listas I y II no le fueron comunicadas. El Gobierno demandado declara tener la intención de dictar las normas oportunas, principalmente «en el marco de la Ley sobre la protección de los suelos». No ha proporcionado sin embargo, ninguna indicación circunstanciada a este respecto, tanto por lo que se refiere a las normas en cuestión como a su notificación a la Comisión. Por ello, se aprecia también un incumplimiento a este respecto.

16. Por lo que se refiere al *artículo 6*, contempla las recargas artificiales de las aguas subterráneas y prevé una autorización particular que los Estados miembros concederán caso por caso, pero únicamente si no hubiere riesgo de contaminación. El Gobierno demandado estima que el artículo 14 de la Ley neerlandesa relativa a las aguas subterráneas, entrada en vigor el 1 de marzo de 1984, que prohíbe toda infiltración de otras aguas en las aguas subterráneas sin autorización expresa de los Gedeputeerde de las provincias, constituye una aplicación suficiente del artículo 6 de la Directiva y las autoridades competentes están lo bastante informadas de las obligaciones consiguientes. Considero, igual que la Comisión, que este texto deja a las autoridades una discrecionalidad mayor que la prevista por la Directiva y que, por tanto, el artículo 6 no ha sido suficientemente incorporado. Si bien es verosímil que en la práctica se compruebe la ausencia de riesgos de contaminación, la medida impuesta por el artículo 6 debe ser incorporada de forma imperativa al Derecho nacional.[5] Por no ser éste el caso, este motivo está igualmente fundado.

17. No parece que ocurra lo mismo por lo que se refiere al *artículo 12, apartado 2*, y al *artículo 13*. Aquí se trata del control por parte de las autoridades nacionales competentes del respeto de las condiciones impuestas por una autorización y de la eventual revocación de esta última en el caso de que aquéllas no fueran observadas. Las indicaciones recogidas a este respecto en la audiencia no permiten cuestionar la respuesta escrita de la propia Comisión a la pregunta planteada por el Tribunal de Justicia según la cual «la Ley sobre los residuos químicos (artículo 35, apartado 4, y artículos 12 y 13) y la Ley sobre los residuos (artículos 46 y ss.) contienen las disposiciones requeridas en la materia», y que «se encuentran disposiciones análogas en la Ley sobre las aguas subterráneas en lo que se refiere a la autorización de recarga artificial (artículos 24 y ss.)».

18. Queda la disposición del *artículo 18*, que es del siguiente tenor:

«La aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la presente Directiva, en ningún caso podrá tener por efecto la contaminación directa o indirecta de las aguas contempladas en el artículo 1.»

Las dos partes concuerdan en ver en este punto un principio de *statu quo*, pero le dan una interpretación distinta. Según el Gobierno neerlandés, la contaminación que este artículo trata de impedir no puede ser consecuencia más que de la mala aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la

5 — Véase sentencia 239/85, antes citada, apartado 5.

Directiva. la Comisión sostiene una interpretación más amplia y considera que esta regla tiende a impedir toda agravación de la polución existente, cualquiera que fuere la sustancia peligrosa a la que se imputa. Por consiguiente, estima que esta cláusula debe ser objeto de una incorporación específica.

19. Para interpretar el artículo 18, conviene referirse a las definiciones contenidas en el artículo 1. Si allí se indica claramente que «la Directiva tendrá por objeto prevenir la contaminación de las aguas subterráneas por sustancias que pertenezcan a las familias y grupos de sustancias enumerados en las listas I y II del anexo» (artículo 1, apartado 1) y si las nociones de vertido directo e indirecto se refieren a «la introducción en las aguas subterráneas de sustancias de las listas I y II» (artículo 1, apartado 2, letras *b* y *c*), la noción de contaminación se define como «el vertido de sustancias o de energía efectuado por el hombre, directa o indirectamente, en las aguas subterráneas y que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana o el abastecimiento de agua, dañar los recursos vivos y el sistema ecológico acuático o perturbar otros usos legítimos de las aguas».

20. Se deduce de la falta de referencia a las listas I y II y de la referencia expresa al vertido de energía que añada al vertido de sustancias, que la noción de contaminación no puede interpretarse de forma restrictiva limitándolo a los perjuicios consecuencia del vertido de sustancias incluidas en las listas I y II. El artículo 18 obliga a los Estados miembros a impedir toda contaminación de «aguas que se encuentren bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo» (artículo 1, apartado 2, letra *a)* por el vertido de sustancias o de energía perjudiciales, como consecuencia de la aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la Directiva. Tiene, por tanto, carácter imperativo respecto a la elección de los medios que se concreta en una obligación que debe ser expresamente prevista y, por ende, incorporada a la normativa nacional.

21. Por consiguiente, propongo que el Tribunal de Justicia

— declare que el reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE al no incorporar, en los plazos establecidos, los artículos 4 a 12, apartado 1; 15; 16, apartado 3; 17 y 18 de la Directiva del Consejo de 17 de diciembre de 1979;

— condene en costas al Estado demandado.