CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GEORGES COSMAS

presentadas el 20 de enero de 2000 *

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso, interpuesto con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al no haber establecido, en el plazo señalado, los programas de acción previstos en el artículo 5 de 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 procedentes de fuentes agrarias [1] (en lo sucesivo, «Directiva»).

II. Marco jurídico

A. *Marco jurídico comunitario*

2. Con arreglo al artículo 1 de la Directiva, su objetivo es reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.

3. El artículo 3 de la Directiva dispone, en particular, lo siguiente:

«[...]

2. Los Estados miembros designarán, en un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva, como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas contempladas en el apartado 1 y que contribuyan a la contaminación. Notificarán esta designación inicial a la Comisión en el plazo de seis meses.

[...]

4. Los Estados miembros examinarán y, si procede, modificarán o ampliarán las desig-

* Lengua original: griego.

1 — DO L 375, p. 1. Primera rectificación, DO 1993, L 92, p. 51.

naciones de zonas vulnerables en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años, a fin de tener en cuenta cambios y factores no previstos en el momento de la designación anterior. Notificarán a la Comisión cualquier modificación o ampliación de las designaciones en un plazo de seis meses.»

4. De una nota al artículo 12, apartado 1, de la Directiva se desprende que esta última fue notificada a los Estados miembros el 19 de diciembre de 1991.

5. Con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Directiva, «en un plazo de dos años a partir de la designación inicial a que se refiere el apartado 2 del artículo 3, o de un año a partir de cada designación complementaria con arreglo al apartado 4 del artículo 3, y con objeto de cumplir los objetivos especificados en el artículo 1, los Estados miembros establecerán programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas».

6. Por último, el artículo 10 de la Directiva establece lo siguiente:

«1. Con respecto al período de cuatro años a partir de la notificación de la presente Directiva, y con respecto a cada período subsiguiente de cuatro años, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe en el que constará la información contemplada en el Anexo V.

2. El informe mencionado en el presente artículo se presentará a la Comisión dentro de los seis meses siguientes al final del período a que se refiera.»

B. *Marco jurídico nacional*

7. El artículo 6 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, por el que se adaptó el ordenamiento jurídico español a la Directiva, dispone que, en las zonas designadas como vulnerables, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas establecerán programas de actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario. Estos programas de actuación deben ser elaborados en el plazo de dos años a partir de la designación inicial de zonas vulnerables, o de un año a partir de cada ampliación o modificación complementaria, y deben llevarse a la práctica durante los cuatro años siguientes a su elaboración.

III. Procedimiento administrativo previo

8. El 4 de abril de 1997, la Comisión dirigió al Reino de España el escrito de requerimiento nº SG(97)D/2548, en el que

instaba a dicho Estado a presentar sus observaciones sobre el eventual incumplimiento de una serie de obligaciones previstas en la Directiva y, en concreto, de la obligación de controlar la concentración de nitratos en las aguas dulces (artículo 6 de la Directiva); la obligación de establecer programas de acción respecto de las zonas vulnerables (artículo 5 de la Directiva), y la obligación de presentar un primer informe cuatrienal (artículo 10 de la Directiva).

9. La respuesta de las autoridades españolas al escrito de requerimiento permitió a la Comisión comprobar que se habían efectuado los controles de la concentración de nitratos en las aguas dulces. Sin embargo, según la Comisión, dicha respuesta reconocía que no se habían establecido los programas de acción previstos en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva, ni se había presentado el informe previsto en su artículo 10, apartado 1.

10. A raíz de la referida respuesta, el 21 de noviembre de 1997 la Comisión dirigió al Reino de España un dictamen motivado,[2] en el que concluía declarando que el Reino de España, al no haber comunicado a la Comisión un informe que contuviera las informaciones previstas en el Anexo V de la Directiva, como prevé su artículo 10, ni haber establecido programas de acción como establece su artículo 5, había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva.

2 — C(97) 3415 final.

11. La Comisión instó a dicho Estado a adoptar, en el plazo de dos meses a partir de la recepción del dictamen motivado, las medidas necesarias para atenerse a él. Como observa la Comisión, mediante escrito de 23 de enero de 1998, las autoridades españolas solicitaron una prórroga de dicho plazo.

12. El Reino de España respondió finalmente al dictamen motivado de la Comisión mediante un escrito, de 6 de marzo de 1998, titulado «Informe Cuatrienal del Reino de España sobre cumplimiento de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de origen agrícola».

13. En vista de dicha repuesta, la Comisión limitó el objeto del presente recurso, que interpuso mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de julio de 1998. En concreto, con este recurso solicita, por un lado, que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al no haber establecido los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva y, por otro, que se condene en costas a dicho Estado.

IV. Alegaciones de las partes

14. La Comisión señala que el carácter obligatorio del artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo tercero) y del artículo 5, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE, párrafo primero) obliga a los Estados miembros destinatarios de una Directiva en cuanto al resultado que debe conseguirse y les exige adoptar las medidas necesarias para su aplicación antes de que expire el plazo establecido al efecto.

15. La Comisión señala que, en el presente caso, dado que la designación inicial de las zonas vulnerables debía efectuarse en un plazo de dos años a partir de la notificación de la Directiva (artículo 3, apartado 2, de la Directiva), el plazo para la elaboración de los programas de acción previstos en el artículo 5 expiró en diciembre de 1995.

16. Según la Comisión, el Reino de España reconoció en su «Informe Cuatrienal» de 6 de marzo de 1998 que los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva no habían sido todavía establecidos, pese a que ya había expirado el plazo que se le señaló para atenerse al dictamen motivado de la Comisión.

17. La Comisión estima que la justificación aducida por el Reino de España para el citado retraso, a saber, que la designación de las zonas vulnerables no pudo ser llevada a cabo por las Comunidades Autónomas hasta junio de 1997 y que la elaboración de los programas de acción requiere ineludiblemente el contar con un cierto plazo, no puede aceptarse como justificación lícita del incumplimiento reprochado. Según la Comisión, en realidad, las autoridades españolas invocan anteriores incumplimientos por parte del Reino de España de otras obligaciones impuestas por la Directiva —y, en particular, la no adaptación de su Derecho interno a ésta en el plazo establecido en el artículo 12 de la Directiva— para justificar los incumplimientos señalados en el dictamen motivado que en el presente caso emitió la Comisión. Ahora bien, sería inconcebible que un Estado miembro pudiera oponer la tardanza a él imputable en la adaptación de su Derecho interno a una Directiva, con el fin de justificar el incumplimiento o el retraso en el cumplimiento de otras obligaciones impuestas por dicha Directiva. *Nemo auditur suam propriam turpitudinem allegans.*

18. Por otra parte, según la Comisión, aun cuando se opine que los plazos establecidos por la Directiva podrían haberse fijado de modo distinto, lo cierto es que las disposiciones de la Directiva obligan a todos los Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado que debe conseguirse.

19. Asimismo, la Comisión señala que carece de pertinencia la observación del Reino de España según la cual se adoptarán todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones impuestas por la Directiva, y tampoco cabe acoger la tesis del Reino de España según la cual, por un lado, no debe

hacerse referencia exclusiva a los plazos temporales de la Directiva y, por otro, el incumplimiento reprochado es sólo «temporal» y no «material». En opinión de la Comisión, resulta difícil percibir la diferencia entre incumplimiento «temporal» y «material». Lo importante es que, una vez concluido el plazo señalado en el dictamen motivado, se produjo un incumplimiento manifiesto de las obligaciones derivadas de la Directiva respecto al que ninguna información posterior permite considerar que fuera suprimido o convertido en meramente «temporal». Por otro lado, el hecho de que las autoridades españolas declaren su firme voluntad de atenerse a la Directiva no las dispensa del incumplimiento comprobado. *Facta potentiora sunt verbis.*

20. En el escrito de réplica, la Comisión señala que el Reino de España reconoció, en su escrito de contestación, que los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva todavía no han sido adoptados. Asimismo, la Comisión observa que el repaso de la situación en las diferentes Comunidades Autónomas permite concluir que no sólo los programas de acción no han sido elaborados en gran parte de ellas sino que, además, en algunas ni siquiera se ha procedido a la designación definitiva de las zonas vulnerables.

21. La Comisión observa asimismo que el Tribunal de Justicia confirmó, en la sentencia de 1 de octubre de 1998, Comisión/España,[3] que es posible interponer un recurso relativo a cada una de las obligaciones concretas impuestas por la Directiva, independientemente de que se haya o no planteado un recurso relativo a la no adaptación o a la adaptación tardía del Derecho interno a ella. Según la Comisión, la inobservancia de las citadas obligaciones pone en peligro la realización de los objetivos de la Directiva. Ello es particularmente cierto cuando se trata de la aprobación y ejecución de planes y programas, que implican un esfuerzo continuo y un seguimiento activo por parte de las autoridades nacionales, con el fin de alcanzar los objetivos de la Directiva.

22. La Comisión señala que no ignora que el incumplimiento de las restantes obligaciones previstas en la Directiva se debió a la adaptación tardía del Derecho interno del Reino de España a ella. No obstante, ni este hecho ni la existencia de una formulación alternativa del recurso legitiman el incumplimiento objeto del presente recurso.

23. Por último, la Comisión, recordando la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva, responde a la alegación de las autoridades españolas según la cual las Comunidades Autónomas, competentes para la elaboración de los programas de

3 — Asunto C-71/97, Rec. p. I-5991.

actuación, se limitaron a seguir el *iter* establecido en el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero. Asimismo, de la citada alegación la Comisión infiere que la adaptación del Derecho español a la Directiva es inadecuada. A este respecto, la Comisión estima que, aunque se ciñó, en el marco del presente recurso, a la cuestión del incumplimiento de la obligación impuesta por el artículo 5 de la Directiva, corresponde a las autoridades españolas adoptar las medidas oportunas si estiman que una modificación del Real Decreto de adaptación y, más concretamente, del marco temporal en él establecido, constituiría una solución adecuada para evitar sucesivos incumplimientos de las obligaciones que impone la Directiva.

24. El Reino de España, aunque admite que ha incumplido la obligación impuesta en el artículo 12 de la Directiva relativa al plazo para la adopción de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva, de dos años a partir de su notificación, alega que difícilmente podrían haberse elaborado los programas previstos en el artículo 5 de la Directiva en dicha fecha (diciembre de 1995), habida cuenta de que la adaptación del Derecho interno español a la Directiva de que se trata no tuvo lugar hasta marzo de 1996, lo cual condiciona, evidentemente, el calendario temporal de las sucesivas obligaciones impuestas por ella.

25. Según el Reino de España, que solicita al Tribunal de Justicia que desestime el presente recurso y condene en costas a la parte demandante, la Comisión debería haber centrado su recurso en el retraso en la adaptación del ordenamiento jurídico español a la Directiva. No habiéndolo hecho así, carecía de sentido interponer sucesivos recursos referidos al incumplimiento del calendario temporal establecido en aquella, calendario que irreversiblemente arrastraba dicho retraso inicial, conduciendo al Reino de España a una condena inevitable.

26. El Reino de España expone que la Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Valencia y País Vasco han procedido a la designación de las zonas vulnerables, obligación que les impone, por ser materia de su competencia, el artículo 4 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero. Por su parte, las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra han declarado la inexistencia de zonas vulnerables en sus respectivos territorios.

27. Acto seguido, el Reino de España añade que, una vez publicado el Real Decreto de adaptación a la Directiva, se constituyó un Grupo de Trabajo Interministerial integrado por representantes de los Ministerios competentes, esto es, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. En el seno de dicho Grupo se ha procedido a la uniformización de los criterios y actuaciones de las Comunidades Autónomas respecto a la designación oficial de sus zonas vulnerables, requisito previo para la elaboración de los programas de actuación previstos en el artículo 5 de la Directiva.

Por otra parte, en el seno del Grupo de Trabajo se elaboró una «Metodología orientativa para la determinación de las medidas incluidas en el anexo 2 del Real Decreto 261/1996, sobre los programas de actuación». Sobre esta base están trabajando las Comunidades Autónomas para la elaboración, con criterios uniformes, de sus respectivos programas. La Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente, como coordinadora del Grupo de Trabajo, está llevando a cabo las gestiones oportunas ante las Comunidades Autónomas para que, en el plazo más breve posible, puedan ser remitidos a la Comisión los programas de actuación.

28. Por último, tanto en el escrito de contestación como en el escrito de dúplica, el Reino de España efectúa un repaso de la situación en algunas de las Comunidades Autónomas que procedieron a la designación de zonas vulnerables, a saber, las de Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Baleares, Valencia, Andalucía y Cataluña.

29. En el escrito de dúplica, el Reino de España señala que no puede admitirse la alegación de la Comisión conforme a la cual las autoridades españolas podrían, en su caso, modificar el marco temporal establecido en el Real Decreto de adaptación, por cuanto la Directiva determina un *iter* sucesivo para la puesta en marcha de las distintas actuaciones que contempla, *iter* que debe reproducir la norma de transposición. En todo caso, no podrían simultanearse en el tiempo unas actuaciones que necesariamente requieren que transcurra un plazo determinado entre una y otra para su correcta ejecución. Así, una vez designadas por las Comunidades Autónomas procedentes las zonas vulnerables existentes en su territorio, la realización de los subsiguientes programas de actuación requiere, como recoge la propia Directiva, para poder ofrecer una garantía de eficacia, contar con un cierto plazo, plazo que el Real Decreto 261/1996 extiende hasta febrero de 1999.

V. Mis puntos de vista sobre el recurso

30. Como correctamente señala la Comisión, con arreglo al artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE, las Directivas obligan a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse. Esta última obligación comprende también la de observar los plazos establecidos por una Directiva. [4]

31. A este respecto es obligado observar que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe ser apreciada en cada caso en función de la situación del Estado miembro tal como ésta

4 — Véase, a título indicativo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 1976, Comisión/Italia (10/76, Rec. p. 1359).

se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado. [5]

32. En el presente caso, el artículo 5 de la Directiva obligaba a los Estados miembros a establecer, en un plazo que expiró en diciembre de 1995, programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas.

33. El Reino de España, al admitir que, debido al retraso en la adaptación del Derecho español a la Directiva (marzo de 1996), que condicionó el calendario de las sucesivas obligaciones impuestas por ésta, difícilmente podrían haberse elaborado en la fecha prevista (diciembre de 1995) los programas contemplados en el artículo 5 de la Directiva, reconoce en realidad que, en dicha fecha, los programas de que se trata no habían sido elaborados.

34. Por otra parte, de las observaciones del Reino de España contenidas en el escrito de contestación y en el escrito de dúplica, así como, en particular, de la exposición de las medidas ya adoptadas y la descripción de la situación en las distintas Comunidades Autónomas, se desprende que los programas de acción previstos en la Directiva tampoco fueron establecidos en el plazo señalado en el dictamen motivado de la Comisión.

35. En concreto, actuaciones como la designación de zonas vulnerables en determinadas Comunidades Autónomas mencionada por el Reino de España; la constitución de un Grupo de Trabajo Interministerial para la coordinación de los criterios de designación de las zonas de que se trata; la elaboración de una «Metodología orientativa» en relación con los programas de actuación o las medidas adoptadas por la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente, como coordinadora del Grupo de Trabajo antes mencionado, constituyen, quizás, medidas positivas en relación con los objetivos de la Directiva y, eventualmente, requisitos previos necesarios para la elaboración de los programas de acción que exige el artículo 5 de la Directiva, pero, sin embargo, no pueden justificar ni subsanar la reconocida demora, es decir, omisión, en el establecimiento de dichos programas.

36. Dicha omisión queda acreditada por la situación existente en las distintas Comunidades Autónomas, tal como la expone el Reino de España. En concreto, exceptuado el caso de la Comunidad Autónoma de Valencia, respecto a la cual se señala que ha sido elaborado un «Programa de actuación en las zonas vulnerables para reducir la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias», en el escrito de contestación se indica que en la Comunidad Autónoma de Aragón únicamente se ha establecido un calendario indicativo de acciones a desarrollar; respecto a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aparte de la normativa habilitadora general, se señala que el Programa de Actuación correspondiente a la Zona 4 (Cantalejo, Cabezuela, Veganzones y Turégano) se halla en fase de redacción; respecto a la Comunidad Autónoma de Casti-

5 — Véanse, a título indicativo, las sentencias de 18 de diciembre de 1997, Comisión/España (C-361/95, Rec. p. I-7351), apartado 13, y de 27 de octubre de 1998, Comisión/Irlanda (C-364/97, Rec. p. I-6593), apartado 8.

lla-La Mancha, se indica que actualmente se está en fase de coordinación de los trabajos necesarios para la elaboración de los programas de actuación; con respecto a la Comunidad Autónoma de Baleares, se indica que se está estudiando de nuevo la necesidad de designar o no como vulnerable la zona de la comarca Sa Pobla-Muro; análogamente, con respecto a la Comunidad Autónoma de Andalucía se indica que los Programas de Actuación se hallan actualmente en período de elaboración por los servicios de la Consejería de Agricultura y Pesca; por último, en el escrito de dúplica, en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña, se menciona simplemente que se han iniciado los trabajos para la elaboración de los programas de actuación. En general, el repaso de la situación en las distintas Comunidades Autónomas pone de manifiesto que el Reino de España, en lugar de discutir el fondo de la omisión que le reprocha la Comisión, trata, en realidad, de subrayar las distintas iniciativas y esfuerzos que se han realizado en su territorio con el fin de hacer posible el establecimiento de los programas de acción previstos, siendo plenamente consciente de que estos últimos no fueron establecidos en el plazo señalado.

37. En lo que respecta a la alegación del Reino de España según la cual, desde el momento en que la Comisión no basó su recurso en la falta de adaptación a su debido tiempo del ordenamiento jurídico español a la Directiva, carece de sentido interponer sucesivos recursos referidos al incumplimiento del calendario establecido en ésta, calendario que irreversiblemente arrastra dicho retraso inicial, soy del parecer de que ha de ser desestimada por infundada. Como acertadamente subraya la Comisión, no podría admitirse que un Estado miembro pudiera oponer la adaptación tardía, a él imputable, de una Directiva para justificar el incumplimiento o el respeto tardío de otras obligaciones impuestas por dicha Directiva. Por otra parte, como ha declarado este Tribunal, «un Estado miembro no puede invocar el hecho de no haber adoptado las medidas necesarias para la adaptación del Derecho interno a la Directiva para oponerse a que el Tribunal de Justicia examine una demanda dirigida a que se declare el incumplimiento de una obligación concreta derivada de dicha Directiva». [6] En el presente caso, en efecto, de la sentencia Comisión/España, antes citada, [7] se infiere sin género de duda que la adaptación tardía de su Derecho interno a la Directiva 91/676 por parte del Reino de España no impide la interposición de un recurso y la condena de dicho Estado miembro por el incumplimiento de obligaciones concretas derivadas de dicha Directiva. [8]

38. A este respecto, no constituye una justificación lícita de la falta de establecimiento de los programas previstos en el apartado 5 de la Directiva la invocación del retraso en la adaptación del ordenamiento jurídico español a la Directiva en relación con la observación según la cual no podría modificarse el marco temporal establecido en el Real Decreto 261/1996, de 16 de

6 — Véase la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (C-431/92, Rec. p. I-2189), apartado 23.

7 — Citada en la nota 3 *supra*.

8 — En la citada sentencia, el Tribunal de Justicia estimó el recurso interpuesto por la Comisión el 19 de febrero de 1997 y declaró que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 3 y 4 de la Directiva 91/676, por una parte, al no haber designado las zonas consideradas como vulnerables y al no haber comunicado estas designaciones a la Comisión, así como, por otra parte, al no haber elaborado los códigos de buenas prácticas agrarias respecto a las Comunidades Autónomas distintas de Andalucía, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia y al no haberlos comunicado a la Comisión.

febrero, de adaptación, por el motivo aducido por las autoridades españolas, a saber, por un lado, que dicho calendario correspondía a lo previsto en la Directiva y, por otro, que para la correcta ejecución de determinadas actuaciones se requiere, en todo caso, que transcurra un plazo determinado, plazo que el Real Decreto extendió hasta febrero de 1999.

39. Los calendarios de ejecución de obligaciones sucesivas que impone una Directiva a los Estados miembros no pueden ser interpretados ni prorrogados de forma arbitraria por las disposiciones nacionales de un Estado miembro, en particular cuando se trata de subsanar *a posteriori* las omisiones y los retrasos en el cumplimiento de algunas de las citadas obligaciones. Esto es así con mayor razón cuando se impone a los Estados miembros la obligación de establecer programas de acción y de notificarlos a la Comisión, de tal manera que, en paralelo con el esfuerzo continuo y el seguimiento activo de las cuestiones de que se trata por parte de las autoridades nacionales, se garantice también el requerido control de la consecución coordinada de los objetivos de la Directiva en el interior de la Unión.[9] En tal caso, que es por lo demás el del presente asunto, no cabe establecer distinción entre omisión «temporal» y «sustantiva» en el establecimiento de los programas. En la medida en que el calendario constituye un elemento esencial del concepto de programa,[10] la falta de establecimiento oportuno de los programas, es decir, la inobservancia de los plazos y, por tanto, también del calendario concreto que impone la Directiva constituye siempre un incumplimiento «material» de las obligaciones que incumben a un Estado miembro en virtud de dicha Directiva.

40. Por otra parte, si un Estado miembro, como en este caso el Reino de España, estima que, por cualquier razón, es decir, incluso debido a la adaptación tardía de su Derecho interno a la Directiva, los plazos para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta última resultan excesivamente breves o no pueden ser ya respetados, no corresponde a las autoridades nacionales de dicho Estado adaptar por sí solas las disposiciones de la Directiva a la nueva situación surgida. Por el contrario, una vez que el Estado miembro interesado haya informado al respecto a las Instituciones comunitarias competentes, corresponde a éstas adoptar, en su caso, las medidas necesarias para la resolución de los problemas antes referidos. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, «si el plazo de ejecución de una Directiva resulta ser demasiado corto, la única vía compatible con el Derecho comunitario consiste, para el Estado interesado, en

9 — Como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 21 de enero de 1999, Comisión/Bélgica (C-347/97, Rec. p. I-309), relativa a la falta de adopción por un Estado miembro de los programas previstos en la Directiva 91/157/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, relativa a las pilas y a los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas (DO L 78, p. 38), «los Estados miembros sobre los que pesa tal obligación deben comunicar a la Comisión las acciones que pretenden adoptar o llevar a cabo en los ámbitos de que se trata. Efectivamente, sólo a la vista de estas precisiones cuantitativas y temporales podrá apreciar la Comisión si las medidas previstas con arreglo a la Directiva contribuyen realmente a la ejecución de los programas destinados a conseguir los objetivos de la Directiva» (apartado 17).

10 — Véase la sentencia de 5 de octubre de 1994, Comisión/Francia (C-255/93, Rec. p. I-4949), apartados 24 a 27.

adoptar en el marco comunitario las iniciativas apropiadas para conseguir que la Institución competente acuerde la eventual prórroga del plazo». [11]

41. Además, ni el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ni la obligación de respetar las directrices del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, de adaptación a la Directiva, podrían justificar la falta de establecimiento por parte del Reino de España, en el plazo señalado, de los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva. Por un lado, el Tribunal de Justicia ha declarado que «todo Estado miembro es libre para distribuir, como considere oportuno, las competencias internas y ejecutar una Directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales. Esta distribución de competencias, sin embargo, no puede dispensarle de la obligación de garantizar que las disposiciones de la Directiva sean fielmente reflejadas en el Derecho interno». [12] Por otro lado, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva. [13]

42. En lo que respecta a la circunstancia de que, en todo caso, el Reino de España tenía y tiene la voluntad de cumplir las obligaciones contempladas en el artículo 5 de la Directiva, debe subrayarse que «el procedimiento contemplado en el artículo 169 del Tratado se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado o un acto de Derecho derivado. Cuando, como sucede en el presente asunto, se ha comprobado tal incumplimiento, carece de relevancia que éste resulte de la voluntad del Estado miembro, al que le sea imputable, de su negligencia o incluso de dificultades técnicas a las que haya tenido que hacer frente». [14]

43. Así pues, dado que el establecimiento de los programas de acción previsto en el artículo 5 de la Directiva no tuvo lugar ni en el plazo que contemplaba la Directiva ni, por lo demás, en el plazo que se señaló en el dictamen motivado de la Comisión, estimo que ha quedado acreditado el correspondiente incumplimiento del Reino de España invocado por la Comisión.

11 — Véase la sentencia Comisión/España, citada en la nota 3 *supra*, apartado 16.

12 — Véase la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (C-131/88, Rec. p. I-825), apartado 71.

13 — Véanse, a título indicativo, las sentencias de 2 de octubre de 1997, Comisión/Bélgica (C-208/96, Rec. p. I-5375), apartado 9, y de 19 de febrero de 1998, Comisión/Grecia (C-8/97, Rec. p. I-823), apartado 8.

14 — Véase la sentencia Comisión/España, citada en la nota 3 *supra*, apartados 14 y 15.

VI. Conclusión

44. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 de 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 procedentes de fuentes agrarias, y del Tratado CE, al no haber establecido, en el plazo señalado, los programas de acción previstos en dicho artículo.

— Condene en costas al Reino de España.