Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 14 de marzo de 2024*

[Texto rectificado mediante auto de 25 de abril de 2024]

«Incumplimiento de Estado — Directiva 91/676/CEE — Artículo 3, apartado 4 — Artículo 5, apartado 4 — Anexo II, parte A, puntos 2 y 5 — Anexo II, parte B, punto 9 — Anexo III, apartados 1, puntos 2 y 3, y 2 — Artículo 5, apartado 5 — Protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias — Revisión de la lista de zonas vulnerables a los nitratos — Medidas obligatorias previstas en los programas de acción — Medidas adicionales o acciones reforzadas»

En el asunto C-576/22,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 30 de agosto de 2022,

Comisión Europea, representada por el Sr. C. Hermes y la Sra. E. Sanfrutos Cano, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por el Sr. A. Ballesteros Panizo, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. P. G. Xuereb (Ponente) y A. Kumin, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

* Lengua de procedimiento: español.

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, 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 (DO 1991, L 375, p. 1; corrección de errores en DO 1993, L 92, p. 51), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008 (DO 2008, L 311, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 91/676»), del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con los anexos II y III de esta, y del artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva:

– en la medida que no ha designado como zonas vulnerables en la Comunidad de Castilla y León, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en la Comunidad Autónoma de Canarias, en la Comunidad de Madrid y en la Comunitat Valenciana las zonas de captación de agua por escorrentía (aguas superficiales) o por infiltración (aguas subterráneas) (en lo sucesivo, «zonas de captación») relevantes para cada uno de los puntos de medición contaminados siguientes:

  – Comunidad de Castilla y León: CA 0233006, 4300412, 4300169, 4300165, 4300141, 4300026, 4300113, 4300083, 4300178, 4300177, TA 55707002, 4300518, 4300164, 4300073, 4300191 y 4300173;

  – Comunidad Autónoma de Extremadura: TA 67714001, TA 62312004, TA 64812005, TA 59810001, TA 67714102, TA 67812004, 400581, TA 65312005, TA 72914003, TA 57510009, TA 57410002, TA 59611005, TA 65212006, TA 67514001, TA 59611006, TA 70413001, TA 70414002, TA 72914001, TA 72914002 y TA 62309002;

  – Comunidad Autónoma de Galicia: 14.RW.05.120, 14.RW.06.110, 14.RW.06.210, 14.RW.07.030, 14.RW.07.070, 14.RW.11.020, 14.RW.14.050, TW-54-10, TW-31-10, TW-31-20, TW-36-10, CW-10-10, CW-12-10, CW-16-10, CW-16-20, TW-36-20, TW-37-10, TW-37-20, TW-39-10, TW-39-20, TW-25-10, CW-49-10 y TW-25-05;

  – Comunidad Autónoma de las Illes Balears: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123, ES 53M1205, ES 53MA 082, ES 53MA 072, ES 53ME132, ES 53MA 19 y ES 53MA 042;

  – Comunidad Autónoma de Canarias: ES 120ESBT 1210008, ES 120ESBT 1210016, S 120ESBT 1210040, ES 120ESBT 1210048, ES 120ESBT 1211048, S 120ESBT 1211056, ES 120ESBT 1211063, S 120ESBT 1211117 y ES 125ESBT 1250015;

  – Comunidad de Madrid: TA 53306002, TA 53306008, 13-05 y 07-09;

  – Comunitat Valenciana: JU210, JU209 y JU202;

– al no haber previsto todas las medidas obligatorias necesarias en los programas de acción de la Comunidad Autónoma de Aragón, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de la Comunidad de Castilla y León, de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de la Comunidad de Madrid, y

– al no haber adoptado las medidas adicionales o acciones reforzadas en lo que se refiere a la contaminación por nitratos, con relación a las comunidades autónomas que muestran tendencias al alza en la contaminación de los puntos de medición de las zonas vulnerables, en particular la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y, en lo relativo a la eutrofización, con relación a todo el país.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 Los considerandos quinto, sexto, décimo, undécimo y decimotercero de la Directiva 91/676 enuncian lo siguiente:

«Considerando que la causa principal de la contaminación originada por fuentes difusas que afecta a las aguas de la Comunidad son los nitratos procedentes de fuentes agrarias;

Considerando que es necesario, en consecuencia, reducir la contaminación de las aguas provocada o inducida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, así como prevenir en mayor medida dicha contaminación para proteger la salud humana, los recursos vivos y los ecosistemas acuáticos, así como salvaguardar otros usos legítimos de las aguas; considerando que a tal fin es importante tomar medidas relativas al almacenamiento y a la aplicación a las tierras de todos los compuestos nitrogenados y a ciertas prácticas de gestión de la tierra;

[…]

Considerando que es necesario que los Estados miembros identifiquen sus zonas vulnerables y proyecten y apliquen programas de acción para reducir la contaminación de las aguas producida por compuestos nitrogenados en las zonas vulnerables;

Considerando que dichos programas de acción deben incluir medidas que limiten la aplicación a las tierras de todos los fertilizantes que contienen nitrógeno y, en particular, establecer límites específicos para la aplicación de los abonos animales;

[…]

Considerando que la situación hidrogeológica en determinados Estados miembros es tal que pueden transcurrir muchos años antes de que las medidas de protección produzcan una mejora de la calidad de las aguas».

3 El artículo 1 de dicha Directiva dispone lo siguiente:

«El objetivo de la presente Directiva es:

– reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario, y

– actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.»

4 El artículo 2 de la citada Directiva establece lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) “aguas subterráneas”: todas las aguas que estén bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo;

b) “agua dulce”: el agua que surge de forma natural, con baja concentración de sales, y que con frecuencia puede considerarse apta para ser extraída y tratada a fin de producir agua potable;

c) “compuesto nitrogenado”: cualquier sustancia que contenga nitrógeno, excepto el nitrógeno molecular gaseoso;

[…]

g) “estiércol”: los residuos excretados por el ganado o las mezclas de desechos y residuos excretados por el ganado, incluso transformados;

h) “aplicación sobre el terreno”: la incorporación de sustancias al mismo, ya sea extendiéndolas sobre la superficie, inyectándolas en ellas, introduciéndolas por debajo de su superficie o mezclándolas con las capas superficiales del suelo;

i) “eutrofización”: el aumento de la concentración de compuestos de nitrógeno, que provoca un crecimiento acelerado de las algas y las especies vegetales superiores, y causa trastornos negativos en el equilibrio de los organismos presentes en el agua y en su propia calidad;

j) “contaminación”: la introducción de compuestos nitrogenados de origen agrario en el medio acuático, directa o indirectamente, que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos vivos y el ecosistema acuático, causar daños a los lugares de recreo u ocasionar molestias para otras utilizaciones legítimas de las aguas;

k) “zona vulnerable”: una superficie de terreno definida con arreglo al apartado 2 del artículo 3.»

5 El artículo 3 de la misma Directiva tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros determinarán, con arreglo a los criterios definidos en el Anexo I, las aguas afectadas por la contaminación y las aguas que podrían verse afectadas por la contaminación si no se toman medidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.

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 designaciones 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.

5. Los Estados miembros no estarán obligados a determinar zonas vulnerables específicas en caso de que elaboren y apliquen programas de acción contemplados en el artículo 5 con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva en todo su territorio nacional.»

6 A tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 91/676:

«Con objeto de establecer para todas las aguas un nivel general de protección contra la contaminación, los Estados miembros, dentro de un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva:

a) elaborarán uno o más códigos de buenas prácticas agrarias que podrán poner en efecto los agricultores de forma voluntaria, que contengan disposiciones que abarquen, al menos, las cuestiones mencionadas en la letra A del Anexo II;

[…]».

7 El artículo 5 de dicha Directiva dispone lo siguiente:

«1. 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.

2. Los programas de acción podrán referirse a todas las zonas vulnerables del territorio de un Estado miembro o, si dicho Estado miembro lo considerare oportuno, podrán establecerse programas diferentes para distintas zonas vulnerables o partes de dichas zonas.

3. Los programas de acción tendrán en cuenta:

a) los datos científicos y técnicos de que se disponga, principalmente con referencia a las respectivas aportaciones de nitrógeno procedentes de fuentes agrarias o de otro tipo;

b) las condiciones medioambientales en las regiones afectadas del Estado miembro de que se trate.

4. Los programas de acción se pondrán en aplicación en el plazo de cuatro años desde su elaboración y consistirán en las siguientes medidas obligatorias:

a) las medidas del Anexo III;

b) las medidas dispuestas por los Estados miembros en el o los códigos de buenas prácticas agrarias establecidos con arreglo al artículo 4, excepto aquellas que hayan sido sustituidas por las medidas del Anexo III.

5. Por otra parte, y en el contexto de los programas de acción, los Estados miembros tomarán todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas mencionadas en el apartado 4 no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1. Al seleccionar estas medidas o acciones, los Estados miembros tendrán en cuenta su eficacia y su coste en comparación con otras posibles medidas de prevención.

6. Los Estados miembros elaborarán y pondrán en ejecución programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción establecidos de conformidad con el presente artículo.

Los Estados miembros que apliquen el artículo 5 en todo su territorio nacional controlarán el contenido de nitrato en las aguas (superficiales y subterráneas) en puntos de medición seleccionados mediante los que se pueda establecer el grado de contaminación de las aguas provocada por nitratos de origen agrario.

[…]»

8 El artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva prescribe lo siguiente:

«A fin de designar zonas vulnerables y de modificar o ampliar la lista de dichas zonas, los Estados miembros:

a) dentro de un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva, controlarán la concentración de nitratos en las aguas dulces durante un período de un año:
   i) en las estaciones de muestreo de aguas de superficie, contempladas en el apartado 4 del artículo 5 de la Directiva 75/440/CEE [del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (DO 1975, L 194, p. 26; EE 15/01, p. 123)] y/o en otras estaciones de muestreo de aguas de superficie de los Estados miembros, por lo menos una vez al mes, y con mayor frecuencia durante los períodos de crecida;
   ii) en las estaciones de muestreo que sean representativas de los acuíferos subterráneos de los Estados miembros, a intervalos regulares y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Directiva 80/778/CEE [del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO 1980, L 229, p. 11; EE 15/02, p. 174)];

b) repetirán el programa de control establecido en la letra a) por lo menos cada cuatro años, con excepción de las estaciones de muestreo en que la concentración de nitratos de todas las muestras anteriores hubiere sido inferior a los 25 mg/l y cuando no hubieren aparecido nuevos factores que pudieren propiciar el aumento del contenido de nitrato, en cuyo caso, bastará con repetir al programa de control cada ocho años;

c) revisarán el estado eutrófico de sus aguas dulces de superficie, y de sus aguas de estuario y costeras cada cuatro años.»

9 El artículo 10 de la misma Directiva tiene la siguiente redacción:

«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.»

10 A tenor del artículo 11 de la Directiva 91/676:

«Sobre la base de la información recibida según lo dispuesto en el artículo 10, la Comisión publicará informes de síntesis en un plazo de seis meses a partir de la presentación de los informes por los Estados miembros y los transmitirá al Parlamento Europeo y al Consejo. A la luz de la puesta en ejecución de la Directiva y, en particular, de lo dispuesto en el Anexo III, la Comisión presentará al Consejo, a más tardar el 1 de enero de 1998, un informe acompañado cuando proceda de propuestas de revisión de la presente Directiva.»

11 El anexo I de esta Directiva, titulado «Criterios para identificar las aguas a que se refiere el apartado 1 del artículo 3», establece en su parte A:

«Las aguas contempladas en el apartado 1 del artículo 3 se identificarán utilizando, entre otros criterios, los siguientes:

1. si las aguas dulces superficiales, en particular las que se utilicen o vayan a utilizarse para la extracción de agua potable, presentan, o pueden llegar a presentar si no se actúa de conformidad con el artículo 5, una concentración de nitratos superior a la fijada de conformidad con lo dispuesto en la [Directiva 75/440];

2. si las aguas subterráneas contienen más de 50 mg/l de nitratos o pueden llegar a contenerlos si no se actúa de conformidad con el artículo 5;

3. si los lagos naturales de agua dulce, otras masas de agua dulce naturales, los estuarios, las aguas costeras y las aguas marinas son eutróficas o pueden eutrofizarse en un futuro próximo si no se actúa de conformidad con el artículo 5.»

12 En virtud del anexo II de dicha Directiva, titulado «Código(s) de buenas prácticas agrarias»:

«A. El código o los códigos de buenas prácticas agrarias, cuyo objetivo sea reducir la contaminación provocada por los nitratos y tener en cuenta las condiciones de las distintas regiones de la Comunidad, deberían contener disposiciones que contemplen las siguientes cuestiones, en la medida en que sean pertinentes:
   1. los períodos en que no es conveniente la aplicación de fertilizantes a las tierras;
   2. la aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos inclinados y escarpados;

[…]

   5. la capacidad y el diseño de los tanques de almacenamiento de estiércol, las medidas para evitar la contaminación del agua por escorrentía y filtración en aguas superficiales o subterráneas de líquidos que contengan estiércol y residuos procedentes de productos vegetales almacenados como el forraje ensilado;

[…]

B. Los Estados miembros también podrán incluir las siguientes cuestiones en su(s) código(s) de buenas prácticas agrarias:

[…]

9. el establecimiento de planes de fertilización acordes con la situación particular de cada explotación y la consignación en registros del uso de fertilizantes;

[…]».

13 El anexo III de la misma Directiva, con la rúbrica «Medidas que deberán incluirse en los programas de acción a que se refiere la letra a) del apartado 4 del artículo 5», reza del siguiente modo:

«1. Las medidas incluirán normas relativas a:

[…]

2. la capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércol; dicha capacidad deberá ser superior a la requerida para el almacenamiento de estiércol a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación de estiércol a la tierra en la zona vulnerable, excepto cuando pueda demostrarse a las autoridades competentes que toda cantidad de estiércol que exceda de la capacidad real de almacenamiento será eliminada de forma que no cause daños al medio ambiente;

3. la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras que sea compatible con las buenas prácticas agrarias y que tenga en cuenta las características de la zona vulnerable considerada y, en particular:
   a) las condiciones del suelo, el tipo de suelo y la pendiente;
   b) las condiciones climáticas, de pluviosidad y de riego;
   c) los usos de la tierra y las prácticas agrarias, incluidos los sistemas de rotación de cultivos;

   y deberá basarse en un equilibrio entre:
   i) la cantidad previsible de nitrógenos que vayan a precisar los cultivos, y
   ii) la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos, que corresponde a:

   – la cantidad de nitrógeno presente en el suelo en el momento en que los cultivos empiezan a utilizarlo en grandes cantidades (cantidades importantes a finales del invierno),

   – el suministro de nitrógeno a través de la mineralización neta de las reservas de nitrógeno orgánico en el suelo,

   – los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de excrementos animales,

   – los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos y otros.

2. Estas medidas evitarán que, para cada explotación o unidad ganadera, la cantidad de estiércol aplicada a la tierra cada año, incluso por los propios animales, exceda de una cantidad por hectárea especificada.

La cantidad especificada por hectárea será la cantidad de estiércol que contenga 170 kilogramos N.
[…]

[…]»

14 El anexo V de la Directiva 91/676, titulado «Contenido que deberá figurar en los informes a que se refiere el artículo 10», establece lo siguiente:

«[…]

3. Un resumen del resultado del control efectuado de conformidad con el artículo 6, en el que constará una declaración de las motivaciones que hayan inducido a la designación de cada zona vulnerable o a cualquier modificación o ampliación de las designaciones de zonas vulnerables.

4. Un resumen de los programas de acción elaborados de conformidad con el artículo 5 y, en especial, de:

[…]
c) cualquier medida o acción reforzada complementaria que se adopte de conformidad con el apartado 5 del artículo 5;

[…]
e) las hipótesis de las que partan los Estados miembros respecto al calendario probable en que se espere que las aguas identificadas de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 respondan a las medidas del programa de acción, junto con una indicación del grado de incertidumbre que dichas hipótesis supongan.»

Derecho español

15 La Directiva 91/676 fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (BOE n.º 61, de 11 de marzo de 1996, p. 9734). Entretanto, ese Real Decreto fue derogado y sustituido por el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (BOE n.º 17, de 20 de enero de 2022, p. 5664).

16 Además, todas las comunidades autónomas a las que se refiere la Comisión en su recurso han adoptado, en el marco de sus competencias, normativa destinada a dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Directiva 91/676.

Procedimiento administrativo previo

17 El 3 de julio de 2015, la Comisión inició una investigación, con la referencia EU Pilot 7849/15/ENVI, para supervisar la designación de zonas vulnerables a los nitratos y las medidas previstas en los programas de acción correspondientes en España. Esta investigación preliminar se inició a raíz de la evaluación de la información facilitada por las autoridades españolas en su informe comunicado a la Comisión con arreglo al artículo 10 de la Directiva 91/676, que contenía la información contemplada en el anexo V de dicha Directiva en relación con el período 2008-2011.

18 A raíz de la evaluación de las respuestas proporcionadas por el Reino de España en el marco de dicha investigación preliminar, que también tenía en cuenta la información contenida en el informe subsiguiente relativo al período 2012-2015 (en lo sucesivo, «informe 2012-2015»), la Comisión, considerando que de ello se desprendía que la situación de dicho Estado miembro no se ajustaba a las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 91/676, decidió incoar un procedimiento de infracción contra dicho Estado miembro.

19 El 9 de noviembre de 2018, la Comisión remitió al Reino de España un escrito de requerimiento en el que le reprochaba haber infringido los artículos 3, apartado 4, y 5, apartados 4 a 6, de la Directiva 91/676.

20 El Reino de España respondió a dicho escrito de requerimiento mediante escritos de 21 de febrero, 13 de junio, 31 de julio, 2 de septiembre y 17 de octubre de 2019 y de 13 de febrero de 2020.

21 No convencida por esas respuestas, la Comisión emitió el 2 de julio de 2020 un dictamen motivado en el que declaraba que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones citadas en el escrito de requerimiento.

22 En dicho dictamen motivado, la Comisión instó al Reino de España a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones en un plazo de tres meses a partir de la fecha de recepción de aquel.

23 El Reino de España presentó sus observaciones en relación con dicho dictamen motivado mediante escritos de 27 de octubre de 2020 y de 29 de abril, 26 de mayo, 25 de junio y 5 de julio de 2021.

24 A la luz de estas respuestas, la Comisión consideró que el Reino de España había puesto fin al incumplimiento que se le reprochaba en relación con el artículo 5, apartado 6, de la Directiva 91/676. En cambio, al estimar que persistía el incumplimiento en lo referente a las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3, apartado 4, y 5, apartados 4 y 5, de dicha Directiva, la Comisión interpuso el presente recurso el 30 de agosto de 2022.

Sobre el recurso

25 En apoyo de su recurso, la Comisión formula tres motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676; el segundo, en la infracción del artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva, en relación con los anexos II y III de esta, y, el tercero, en la infracción del artículo 5, apartado 5, de la citada Directiva.

26 El Reino de España solicita que se desestime el presente recurso.

Primer motivo, basado en la infracción del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676

27 Mediante su primer motivo, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676, al no haber designado como zonas vulnerables, en la Comunidad de Castilla y León, la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Comunidad Autónoma de Galicia, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la Comunidad Autónoma de Canarias, la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana, las zonas de captación por escorrentía (aguas superficiales) o por infiltración (aguas subterráneas) relevantes para cada uno de los puntos de medición contemplados en el apartado 1 de la presente sentencia.

Sobre la admisibilidad

28 El Reino de España alega la inadmisibilidad de este primer motivo, al entender que, habida cuenta del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del artículo 120 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a estas disposiciones, el Tribunal de Justicia solo puede pronunciarse, en la sentencia que se dicte, sobre las pretensiones formuladas por la Comisión. Según este Estado miembro, la imputación relativa al incumplimiento del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676 no forma parte de estas pretensiones, dado que, aunque se mencione en los motivos del recurso, la Comisión no lo incluye en el *petitum* de esta, que figura en su apartado 145. En efecto, en dicho apartado se solicita al Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 91/676, y no del artículo 3, apartado 4, de esta. Por consiguiente, según el Reino de España, debe declararse la inadmisibilidad del primer motivo.

29 Esta alegación no puede prosperar.

30 Por un lado, de los motivos del recurso se desprende claramente que el primero tiene por objeto que se declare un incumplimiento del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676 y que la referencia hecha, en el apartado 145 de la demanda, al artículo 4, apartado 4, de esta Directiva se debe, como explicó la Comisión en su escrito de réplica, a un error tipográfico. Además, el artículo 4 de dicha Directiva solo contiene dos apartados. Por otro lado, si bien es cierto que, en su sentencia de 15 de junio de 2006, Comisión/Francia (C-255/04, EU:C:2006:401), apartado 25, invocada por el Reino de España en apoyo de su excepción de inadmisibilidad, el Tribunal de Justicia declaró que una imputación que se menciona en los motivos del recurso de la Comisión, pero que no está incluida en las pretensiones de esta, es inadmisible, procede señalar que, en el caso de autos y a pesar de este error tipográfico, el motivo que tiene por objeto que se declare la existencia de un incumplimiento del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676 ha sido incluido en las pretensiones de la Comisión.

31 Por consiguiente, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino de España.

Sobre el fondo

– *Alegaciones de las partes*

32 La Comisión alega que, en los informes facilitados por el Reino de España con arreglo al artículo 10 de la Directiva 91/676, se declaró que las aguas recogidas en los puntos de medición a los que se refiere el primer motivo estaban contaminadas o eran eutróficas por nitratos. Según la Comisión, existen, pues, indicios suficientes para declarar la existencia de una infracción del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676, a menos que el Reino de España presente, para cada zona de captación de agua relevante para esos puntos de medición, datos que prueben que los nitratos de origen agrario no contribuyen de manera significativa a esa contaminación.

33 En su escrito de contestación, el Reino de España rebate esta alegación, subrayando que incumbe a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Sostiene que las comunidades autónomas a las que se refiere este motivo cumplieron sus obligaciones de designación de las zonas vulnerables, derivadas del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676, o que dicho motivo se refiere a zonas en las que los nitratos de origen agrario no contribuyen de forma significativa a la contaminación, por lo que no puede declararse que exista incumplimiento alguno de esa disposición.

34 Además, el Reino de España proporciona observaciones detalladas sobre los puntos de medición a los que se refiere el primer motivo, incluidas, en particular, las precisiones siguientes.

35 En lo que atañe a la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Gobierno de esta comunidad inició, en 2022, el examen o, en su caso, la ampliación de las designaciones de las zonas vulnerables. En cualquier caso, los umbrales admisibles de concentraciones de nitratos de origen agrario no se superaron en ocho de los puntos de medición dependientes de esta comunidad autónoma a los que se refiere el primer motivo. Por lo tanto, no es necesario designar como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para esos puntos de medición.

36 En cuanto a la Comunidad Autónoma de Galicia, el Reino de España alega, en particular, que, por lo que se refiere a determinados puntos de medición, incluidos los puntos de medición 14.RW.11.020 y 14.RW.14.050, se están realizando actuaciones de examen para determinar el origen de la contaminación por nitratos.

37 Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Reino de España subraya que la revisión de la designación de las zonas vulnerables está en curso y que la aprobación de un proyecto de decreto por el que se designan zonas vulnerables se encuentra en avanzado estado de tramitación. En cualquier caso, no considera necesario designar como «zonas vulnerables» las zonas de captación relevantes para cinco de los puntos de medición dependientes de dicha comunidad autónoma, ya que las aguas de que se trata ya no deben considerarse contaminadas, como se desprende del informe comunicado a la Comisión con arreglo al artículo 10 de la Directiva 91/676 por lo que respecta al período 2016-2019 (en lo sucesivo, «informe 2016-2019»).

38 Respecto de la Comunidad de Madrid, tampoco puede declararse ningún incumplimiento del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676. En lo que atañe, en particular, al punto de medición TA 53306008, se ha señalado que la contaminación causada por nitratos de origen agrario se redujo, alcanzando el porcentaje máximo del 17 % en 2021.

39 En lo referente a la Comunitat Valenciana, el Reino de España alega que las zonas de captación relevantes para los puntos de medición objeto del presente recurso fueron designadas como zonas vulnerables mediante decreto adoptado por el Gobierno de dicha comunidad el 10 de junio de 2022.

40 En su escrito de réplica, la Comisión aporta las siguientes precisiones.

41 En primer lugar, en cuanto a los dieciséis puntos de medición dependientes de la Comunidad de Castilla y León, del escrito de contestación del Reino de España se desprende que no es efectivamente necesario designar como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para esos puntos de medición.

42 En segundo lugar, por lo que se refiere a tres de los nueve puntos de medición dependientes de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Comisión indica que de las explicaciones facilitadas por el Reino de España en su escrito de contestación se desprende que se ha puesto fin al incumplimiento. En cuanto a otros dos puntos de medición, la Comisión considera, a la vista de estas explicaciones, que tampoco es necesario designar como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para estos puntos de medición.

43 Respecto de los cuatro puntos de medición restantes, la Comisión señala que el Reino de España explicó, en esencia, en su escrito de contestación, que la concentración de nitratos constatada en esos puntos de medición no tenía origen agrario, sino que se debía a alcantarillados y fosas sépticas. Si bien esta explicación no excluye necesariamente la posibilidad de que los nitratos de origen agrario contribuyan de manera significativa a la contaminación, debe admitirse, ante la ausencia de otros datos que prueben esa contribución significativa, que las zonas de captación relevantes para dichos puntos de medición no sean designadas como zonas vulnerables.

44 En tercer lugar, por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Comisión reconoce que, a la luz de la información facilitada por el Reino de España en su escrito de contestación, no es necesario, de hecho, designar como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para ocho de los veinte puntos de medición contemplados en el primer motivo. Por lo que se refiere a los doce puntos de medición restantes, a saber, los puntos de medición TA 67714001, TA 62312004, TA 67714102, TA 67812004, TA 65312005, TA 72914003, TA 65212006, TA 67514001, TA 70414002, TA 72914001, TA 72914002 y TA 62309002, la Comisión reitera su crítica de que las autoridades españolas no han explicado por qué las zonas de captación relevantes para esos puntos de medición no fueron designadas como zonas vulnerables.

45 En cuarto lugar, en lo que atañe a la Comunidad Autónoma de Galicia y a veintiuno de los veintitrés puntos de medición a los que se refiere la demanda en el primer motivo, la Comisión reconoce que de las explicaciones facilitadas por el Reino de España se desprende que no es necesario designar como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para esos puntos de medición.

46 En cuanto a los dos puntos de medición restantes, a saber, los puntos de medición 14.RW.11.020 y 14.RW.14.050, la Comisión estima que procede designar como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para estos puntos de medición, en tanto en cuanto no puede excluirse que la contaminación medida en dichos lugares haya sido causada por nitratos de origen agrario.

47 Además, la Comisión señala otros quince puntos de medición dependientes de la Comunidad Autónoma de Galicia, a saber, los puntos de medición NO01880006, NO03010003, 14.RW.12.020, 14.RW.05.060, 14.RW.10.020, 14.RW.11.060, 14.RW.11.070, 14.RW.11.040, 14.RW.10.030, 14.RW.11.080, 14.RW.12.030, 14.RW.12.110, 14.RW.14.040, 14.RW.14.060 y 14.RW.05.090, en los que se detectó eutrofización. Por lo tanto, según dicha institución, también deben designarse como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para esos puntos de medición.

48 En quinto lugar, por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la Comisión explica que de la información contenida en el escrito de contestación del Reino de España se desprende que no es necesario designar como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para cinco de los nueve puntos de medición a los que se refiere el primer motivo.

49 En cuanto a los cuatro puntos de medición restantes, a saber, los puntos de medición 1801M1T 1, ES53M0137, ES53M1123 y ES 53M1205, la Comisión considera que el Reino de España ha reconocido que, respecto de ellos, el primer motivo está fundado.

50 En sexto lugar, la Comisión señala que, en cuanto a tres de los cuatro puntos de medición contemplados en el primer motivo respecto de la Comunidad de Madrid, el Reino de España ha aportado pruebas suficientes para demostrar que, o bien la contaminación detectada no se debe a los nitratos de origen agrario, o bien las zonas vulnerables actuales cubren todas las zonas de captación pertinentes.

51 En lo que atañe al punto de medición restante en esa comunidad, a saber, el punto de medición TA 53306008, la Comisión no considera aceptable la alegación del Reino de España según la cual la presión por agricultura sobre las aguas relevantes para este punto de medición se ha reducido significativamente, alcanzando un porcentaje máximo de 17 % en 2021. Señala que dicho punto de medición registró eutrofización tanto en el período 2012-2015 como en el período 2016-2019 y que una contribución del 17 % a la contaminación, aunque minoritaria, no puede considerarse en modo alguno insignificante.

52 En séptimo lugar, por lo que respecta a los puntos de medición JU210, JU209 y JU202, que dependen de la Comunitat Valenciana, la Comisión, aun reconociendo que se puso fin al incumplimiento mediante un decreto adoptado por el Gobierno de dicha comunidad el 10 de junio de 2022, subraya que la designación de las zonas vulnerables en cuestión se ha producido con posterioridad al plazo fijado en el dictamen motivado.

53 En su escrito de dúplica, el Reino de España alega, por lo que respecta a los doce puntos de medición mencionados en el escrito de réplica dependientes de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que, ante la ausencia, en esa fase, de datos que prueben una contribución significativa de los nitratos de origen agrario a la contaminación, la Comisión debería aceptar que las zonas de captación relevantes para dichos puntos de medición no sean designadas como zonas vulnerables, como ha hecho en relación con la Comunidad Autónoma de Canarias.

54 Lo mismo sucede, según el Reino de España, con respecto a la Comunidad Autónoma de Galicia en relación con los dos puntos de medición mencionados en la demanda, para los que la Comisión mantuvo su primer motivo en su escrito de réplica.

55 En cuanto a los quince puntos de medición adicionales a los que se refiere dicha institución en ese escrito de réplica en relación con esta comunidad autónoma, el Reino de España sostiene que la postura de la Comisión no es clara y que los valores en nitratos nunca fueron superiores a 25 mg/l. Señala que, en cualquier caso, esos puntos de medición no aparecen mencionados en las pretensiones de la demanda. De ello deduce que no procede declarar un incumplimiento respecto de ellos.

56 En lo que atañe a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Reino de España alega que, el 27 de marzo de 2023, fue adoptado y publicado por dicha comunidad autónoma un decreto por el que se designan zonas vulnerables, incluidas las zonas de captación relevantes para los cuatro puntos de medición mencionados en el escrito de réplica de la Comisión.

57 En cuanto a la Comunidad de Madrid, el Reino de España recuerda que, en una decisión reciente sobre una excepción solicitada con arreglo a la Directiva 91/676, a saber, la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2069 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2022, por la que se concede la exención solicitada por los Países Bajos de conformidad con la Directiva 91/676 (DO 2022, L 277, p. 195), esa institución consideró que, «[para ser significativa,] la contribución de la agricultura a la contaminación por nutrientes [debe ser de] más del 19 % de la carga total de nutrientes». El Reino de España deduce de ello que una contribución a la contaminación del 17 %, como la contemplada en el apartado 51 de la presente sentencia, no puede calificarse de «significativa».

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

– Sobre los puntos de medición que ya no fueron tomados en consideración por la Comisión en su escrito de réplica

58 Del escrito de réplica se desprende que, a la vista de los datos aportados en su escrito de contestación por el Reino de España, la Comisión admite que no procede designar como zonas vulnerables zonas de captación relevantes para sesenta y dos de los ochenta y cuatro puntos de medición mencionados en la demanda, incluidos todos los puntos de medición dependientes de la Comunidad de Castilla y León y de la Comunidad Autónoma de Canarias, y que ya no solicita que se declare la existencia de un incumplimiento a ese respecto.

59 En estas circunstancias, procede desestimar el primer motivo en la medida en que, mediante él, la Comisión reprocha al Reino de España no haber designado como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para esos sesenta y dos puntos de medición.

– Sobre los puntos de medición adicionales no mencionados en la demanda

60 En la fundamentación de su escrito de réplica, la Comisión sostuvo que las zonas de captación relevantes para quince puntos de medición dependientes de la Comunidad Autónoma de Galicia, que no se mencionaban en las pretensiones de su escrito de demanda, deberían haber sido designadas como zonas vulnerables.

61 A este respecto, ha de recordarse que, con arreglo al artículo 127, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. Pues bien, la Comisión no ha alegado ni demostrado que esta última excepción pueda justificar una ampliación del objeto del litigio.

62 Por lo tanto, procede declarar la inadmisibilidad del primer motivo en tanto en cuanto se refiere a esos quince puntos de medición adicionales.

– Sobre los demás puntos de medición

63 En cuanto a los veintidós puntos de medición restantes a los que se refiere el escrito de demanda, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, en un procedimiento por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en presunciones. Solo cuando la Comisión haya aportado suficientes pruebas para demostrar la existencia del incumplimiento alegado, incumbirá al Estado miembro rebatir de manera fundada y pormenorizada las pruebas presentadas y las consecuencias que de ellas se derivan [véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2021, Comisión/España (Deterioro del espacio natural de Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, apartados 46 y 47 y jurisprudencia citada].

64 Con arreglo al artículo 3, apartado 2, de la Directiva 91/676, los Estados miembros designarán, en un plazo de dos años a partir de la notificación de esa Directiva, como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las «aguas afectadas por la contaminación» o «que podrían verse afectadas», en el sentido del apartado 1 de dicho artículo 3, y que contribuyan a la contaminación.

65 A tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/676, las «aguas afectadas por la contaminación» o «que podrían verse afectadas», a efectos de esta disposición, se definen con arreglo a los criterios establecidos en el anexo I de dicha Directiva. De la lectura conjunta del artículo 3, apartado 1, y del anexo I de dicha Directiva se desprende que los Estados miembros están obligados a definir como «aguas afectadas por la contaminación» o «que podrían verse afectadas» la totalidad de las aguas dulces superficiales y las aguas subterráneas que presenten o puedan llegar a presentar un contenido en nitratos superior a las concentraciones contempladas en dicho anexo, así como las aguas eutróficas o que puedan eutrofizarse.

66 A este respecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, para que pueda considerarse que unas aguas están «afectadas por la contaminación», a efectos, en especial, del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/676, y sea necesaria su designación como zona vulnerable, con arreglo al artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva, no es preciso que los compuestos nitrogenados de origen agrario sean los causantes exclusivos de la contaminación; basta con que contribuyan significativamente a ella (sentencia de 23 de abril de 2015, Comisión/Grecia, C-149/14, EU:C:2015:264, apartado 36 y jurisprudencia citada).

67 El artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676 obliga a los Estados miembros, por una parte, a examinar y, si procede, a modificar o a ampliar en un plazo adecuado, y, como mínimo, cada cuatro años, la lista de zonas vulnerables contemplada en el artículo 3, apartado 2, de esta Directiva, cuya escorrentía fluya hacia las aguas determinadas de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva y que contribuyan a la contaminación por nitratos, con el fin de tener en cuenta cambios y factores imprevisibles en el momento de la designación anterior y, por otra parte, a notificar a la Comisión, en un plazo de seis meses, cualquier modificación o ampliación de dicha lista.

68 En el caso de autos, si bien el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676, que se limita a instar a los Estados miembros a cumplir las obligaciones que establece «en un plazo adecuado», y, al menos, cada cuatro años, no precisa en qué momento ni en qué circunstancias debe llevarse a cabo tal examen, procede señalar que el Reino de España no rebate la alegación de la Comisión según la cual, en esencia, dicho Estado miembro estaba obligado a cumplir las obligaciones previstas en dicha disposición respecto de las zonas de captación relevantes para los puntos de medición objeto del recurso, una vez que se hubo declarado, en los informes facilitados por las autoridades españolas en cumplimiento de la Directiva 91/676, que las aguas recogidas en esos puntos de medición estaban contaminadas o eran eutróficas, al haber demostrado las muestras procedentes de dichos puntos de medición, bien que las aguas dulces superficiales y las aguas subterráneas afectadas por dichas zonas de captación presentaban o podían llegar a presentar una concentración de nitratos superior a la prevista en el anexo I de dicha Directiva, bien que dichas aguas eran eutróficas o podían eutrofizarse en un futuro próximo.

69 El Reino de España tampoco niega que las aguas extraídas en los veintidós puntos de medición restantes estaban, de ese modo, contaminadas o eran eutróficas por nitratos.

70 No obstante, como se ha recordado en el apartado 66 de la presente sentencia, solo se exige la designación como zona vulnerable de una zona de captación relevante para un punto de medición determinado si los compuestos nitrogenados de origen agrario detectados en ese punto de medición contribuyen de manera significativa a la contaminación por nitratos. Dado que el Reino de España niega que tal sea el caso, corresponde a la Comisión, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 63 de la presente sentencia, probar, en relación con esos puntos de medición, la existencia de esa contribución significativa a tal contaminación o, cuando menos, aportar pruebas adicionales que permitan esta constatación.

71 Ahora bien, por lo que se refiere a catorce de los veintidós puntos de medición restantes, situados en la Comunidad Autónoma de Extremadura y en la Comunidad Autónoma de Galicia, la Comisión no ha demostrado que los compuestos nitrogenados de origen agrario contribuyan significativamente a la contaminación por nitratos cuya presencia se comprobó en esos puntos de medición ni ha aportado pruebas que permitan acreditar la existencia de tal consecuencia, refutada por el Reino de España. En efecto, la Comisión se limitó, en esencia, a alegar que el Reino de España no había proporcionado explicaciones suficientes sobre estos puntos de medición.

72 En estas circunstancias, debe desestimarse el primer motivo en la medida en que imputa al Reino de España haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676, al no haber designado como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para esos catorce puntos de medición.

73 En cuanto a los puntos de medición 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 y ES 53M1205, dependientes de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, procede señalar que, en su escrito de contestación, el Reino de España se limita a indicar que está en curso la revisión de la designación de las zonas vulnerables y que un proyecto de decreto por el que se designan zonas vulnerables se encuentra en un avanzado estado de tramitación.

74 Si bien el Reino de España señala, en su escrito de dúplica, que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears adoptó y publicó, el 27 de marzo de 2023, un decreto por el que se designan zonas vulnerables que incluye las zonas de captación relevantes para esos cuatro puntos de medición,

procede señalar que este hecho, además de confirmar que las zonas en cuestión debían efectivamente designarse como zonas vulnerables, tuvo lugar después de que hubiera expirado el plazo fijado en el dictamen motivado.

75 Pues bien, de reiterada jurisprudencia se desprende que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado y que el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta los cambios ocurridos posteriormente [sentencia de 28 de abril de 2022, Comisión/Bulgaria (Actualización de las estrategias marinas), C-510/20, EU:C:2022:324, apartado 39 y jurisprudencia citada].

76 De ello se deduce que procede estimar el primer motivo en la medida en que, mediante él, la Comisión reprocha al Reino de España haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676, al no haber designado como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para los cuatro puntos de medición mencionados en el apartado 73 de la presente sentencia.

77 Las mismas consideraciones se aplican a los puntos de medición JU210, JU209 y JU202, que dependen de la Comunitat Valenciana. En efecto, el Reino de España se limita a indicar a este respecto que las zonas de captación relevantes para esos puntos de medición fueron designadas como zonas vulnerables mediante decreto adoptado por el Gobierno de dicha comunidad autónoma el 10 de junio de 2022, es decir, después de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado.

78 Por último, en cuanto al punto de medición TA 53306008, dependiente de la Comunidad de Madrid, el Reino de España alega, en esencia, que la contribución de los compuestos nitrogenados de origen agrario a la contaminación se redujo considerablemente, alcanzando un porcentaje máximo del 17 % en 2021. Ahora bien, como la Comisión señaló en su escrito de réplica, el Tribunal de Justicia ya declaró, en la sentencia de 22 de septiembre de 2005, Comisión/Bélgica (C-221/03, EU:C:2005:573), apartados 86 y 87, que tal contribución del 17 % tiene carácter significativo, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 66 de la presente sentencia.

79 Por lo que respecta a la alegación formulada por el Reino de España en su escrito de dúplica y basada en el hecho de que, en una decisión reciente relativa a una excepción solicitada de conformidad con la Directiva 91/676, la Comisión consideró que, para ser significativa, la contribución de los compuestos nitrogenados de origen agrario a la contaminación debe superar el 19 % de la contaminación, basta con señalar que tal apreciación por parte de la Comisión no puede en ningún caso vincular al Tribunal de Justicia cuando ha de apreciar por sí mismo el carácter significativo de tal contribución a la contaminación.

80 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar fundado el primer motivo en la medida en que la Comisión reprocha al Reino de España haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676, al no haber designado dicho Estado miembro como zonas vulnerables las zonas de captación relevantes para los puntos de medición 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 y ES 53M1205, dependientes de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para los puntos de medición JU210, JU209 y JU202, dependientes de la Comunitat Valenciana, y para el punto de medición TA 53306008, dependiente de la Comunidad de Madrid.

Segundo motivo, basado en la infracción del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676

81 Mediante su segundo motivo, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con los anexos II y III de dicha Directiva, al no haber previsto todas las medidas obligatorias necesarias en los programas de acción de una serie de comunidades autónomas.

82 Este motivo se divide en tres partes, referidas, la primera de ellas, a los programas de acción de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la Comunidad de Castilla y León; la segunda, al programa de acción de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y, la tercera, al programa de acción de la Comunidad de Madrid.

Primera parte, relativa a los programas de acción de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la Comunidad de Castilla y León

– *Alegaciones de las partes*

83 Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la Comunidad de Castilla y León, la Comisión alega, en su demanda, que los programas de acción de estas comunidades autónomas no contienen las medidas obligatorias necesarias por lo que respecta a las condiciones de aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados, contempladas en el anexo II, parte A, punto 2, de la Directiva 91/676, puesto que las medidas que figuran en esos programas de acción son menos estrictas que las recomendaciones que figuran en un estudio publicado en 2011 y titulado «Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources» (Recomendaciones para establecer programas de acción con arreglo a la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias; en lo sucesivo, «estudio científico»).

84 La Comisión menciona que el estudio científico recomienda lo siguiente en lo que respecta a la aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados:

– combinar el uso de fertilizantes y estiércol en terrenos inclinados (pendiente > 2 %) con medidas de precaución, como incorporación directa (cultivo en contorno), inyección, cultivo permanente, terrazas, franjas de protección extensas no fertilizadas, etc.;

– prohibir la aplicación en la superficie de estiércol y fertilizantes N y P [(fertilizantes que contienen nitrogenados o fósforo)] en barbecho con pendientes superiores al 8 % y especialmente con una pendiente de más de 100 m de longitud;

– prohibir la aplicación en superficie y subsuperficie (inyección, incorporación) de estiércol y abonos N y P en todas las tierras con pendientes superiores al 15 % y especialmente con una pendiente superior a 100 m (prohibición de la aplicación de fertilizantes y estiércol).

85 A este respecto, aun reconociendo la Comisión que este estudio carece de valor jurídico vinculante y que no es el único criterio científico válido para apreciar si los Estados miembros han transpuesto correctamente la Directiva 91/676 en sus respectivos ordenamientos jurídicos,

recuerda que, en virtud del artículo 5, apartado 3, de esta Directiva, los programas de acción deben tener en cuenta los «datos científicos y técnicos de que se disponga». Pues bien, según la Comisión, el estudio científico forma parte de estos datos y el Reino de España no ha aportado otros datos científicos que justifiquen que puedan alcanzarse los objetivos especificados en dicha Directiva con medidas menos estrictas que las previstas en dicho estudio.

86 En su escrito de contestación, el Reino de España alega, en esencia, que el estudio científico no es el único criterio de evaluación de la correcta transposición de la Directiva 91/676 y que no puede reconocérsele un carácter jurídicamente vinculante. Sostiene además que, aunque en su artículo 11 esta Directiva solo prevé la posibilidad de que la Comisión presente propuestas de revisión de la misma, dicha institución, al utilizar el estudio científico como único criterio de evaluación de los programas de acción, pretende introducir obligaciones adicionales para los Estados miembros que, en realidad, requieren una modificación de la propia Directiva. Ahora bien, según el Reino de España, en los diferentes territorios a los que se refiere el recurso existen programas de acción que se ajustan a las exigencias derivadas de esta Directiva.

87 Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, el Reino de España alega que lo único que la Comisión reprocha es que las medidas del programa de acción de esta comunidad autónoma en cuanto a los suelos en pendientes son más laxas que las que se derivan del estudio científico. La Comisión no aporta ningún dato que respalde que con ese programa de acción se incumplan las obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676. Esta disposición no establece dato específico alguno que pueda respaldar la postura de la Comisión.

88 Según el Reino de España, las mismas consideraciones son aplicables por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Además, esta comunidad autónoma modificó su programa de acción mediante una orden adoptada el 28 de septiembre de 2020, que añadió disposiciones sobre la aplicación de fertilizantes nitrogenados en terrenos con pendiente. Pues bien, estas modificaciones fueron introducidas por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre la base del proyecto de programa de acción presentado por la Comunidad Foral de Navarra, que fue considerado por la Comisión, en su dictamen motivado, conforme con las obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676. Por lo tanto, lógicamente habría que considerar que el programa de acción así modificado de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se ajusta a dicha disposición.

89 Por lo que respecta a la Comunidad de Castilla y León, el Reino de España sostiene que, como reconoce la Comisión en su demanda, el artículo 10 del Código de Buenas Prácticas de dicha comunidad autónoma, adoptado por el decreto de 25 de junio de 2020, establece las condiciones para la aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados. De ello deduce que en esta comunidad autónoma se cumplieron las obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676. En cualquier caso, la citada comunidad autónoma adoptó, mediante una orden aprobada el 29 de abril de 2022, medidas dirigidas a la aplicación de fertilizantes a los terrenos inclinados y escarpados con el fin de seguir las recomendaciones de la Comisión.

90 En su escrito de réplica, la Comisión rebate las alegaciones del Reino de España. En particular, mantiene su posición en relación con la Comunidad Autónoma de Aragón.

91 En cuanto a la alegación sobre la supuesta similitud entre el programa de acción de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y el de la Comunidad Foral de Navarra, la Comisión precisa que examina las medidas de cada programa de acción regional en función de sus condiciones climáticas y edafológicas.

92 Por lo que se refiere a la Comunidad de Castilla y León, la Comisión añade que, si el Reino de España considera que, habida cuenta de las características especiales de dicha comunidad autónoma, normas más permisivas que las previstas en el estudio científico son suficientes para evitar los riesgos de escorrentía, dicho Estado miembro debería haber aportado los datos científicos y técnicos en los que se basa al respecto, lo que no hizo. Según la Comisión, la versión del programa de acción de esta comunidad autónoma resultante de la orden de 29 de abril de 2022, que, en cualquier caso, fue adoptada después del plazo fijado en el dictamen motivado, sigue sin responder a los estándares científicos y técnicos disponibles, ya que contempla la posibilidad de aplicar fertilizantes en terrenos con más de un 15 % de inclinación en determinadas circunstancias, sin que se aporten datos técnicos que justifiquen esta divergencia con respecto a las recomendaciones científicas en las que se basó la Comisión.

93 En su escrito de dúplica, el Reino de España concreta, en lo que atañe a la Comunidad Autónoma de Aragón, que el 14 de diciembre de 2022 se adoptó una resolución destinada a clarificar el contenido del programa de acción de dicha comunidad autónoma en lo que respecta a las condiciones de aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados, especificando de manera precisa y detallada las obligaciones y las medidas que debían implementarse. Según el Reino de España, esta resolución se ajusta a las recomendaciones de la Comisión.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

94 Procede recordar, en primer lugar, que el artículo 5, apartado 3, letra a), de la Directiva 91/676 dispone que los programas de acción tendrán en cuenta los datos científicos y técnicos de que se disponga. Estos programas de acción deben contener una serie de medidas obligatorias enumeradas en el apartado 4 de dicho artículo. Por lo tanto, para comprobar si un programa de acción determinado se ajusta a estas disposiciones, es necesario que la Comisión tenga en cuenta los datos científicos y técnicos de que se disponga. Pues bien, el Reino de España no niega que el estudio científico en el que se basó la Comisión en el presente asunto forma parte de los datos científicos de que se dispone y que, por tanto, debían ser tenidos en cuenta por dicha institución.

95 Contrariamente a lo que alega el Reino de España, la Comisión no ha pretendido en modo alguno, al apoyarse en el estudio científico, conferir a este un carácter jurídicamente vinculante ni ha impuesto obligaciones adicionales a dicho Estado miembro.

96 En efecto, el Reino de España podía presentar otros estudios y documentos científicos con el fin de refutar las alegaciones de dicha institución (véase, por analogía, la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania, C-543/16, EU:C:2018:481, apartado 77). Pues bien, como ha señalado acertadamente la Comisión, el Reino de España no ha aportado estudios ni documentos que demuestren que condiciones de aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados que sean menos estrictas que las contempladas en el estudio científico sean suficientes para reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase, de conformidad con el objetivo perseguido por la Directiva 91/676 y enunciado en su artículo 1.

97 En segundo lugar, es preciso señalar que el Reino de España no niega que las condiciones de aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados fijadas en los programas de acción de las comunidades autónomas a que se refiere la primera parte del segundo motivo sean menos estrictas que las previstas por el estudio científico.

98 En tercer lugar, si bien el Reino de España alega que las medidas adoptadas por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se basaban en las tomadas por la Comunidad Foral de Navarra —consideradas satisfactorias por la Comisión, como se desprende de su dictamen motivado—, no niega que las medidas tomadas por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha son menos estrictas que las previstas en el estudio científico, sin explicar por qué estas medidas menos estrictas deberían considerarse conformes con lo dispuesto en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676.

99 En cuarto y último lugar, en la medida en que el Reino de España invoca, en relación con la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de Aragón, medidas adoptadas con posterioridad a la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, basta con recordar que, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 75 de la presente sentencia, los cambios ocurridos con posterioridad al término del plazo fijado en el dictamen motivado no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia para apreciar la existencia del incumplimiento de que se trata.

100 De lo antedicho resulta que debe estimarse la primera parte del segundo motivo.

Segunda parte, relativa al programa de acción de la Comunidad Autónoma de Extremadura

– *Alegaciones de las partes*

101 La Comisión considera, en su demanda, que en el programa de acción de la Comunidad Autónoma de Extremadura faltan tres elementos, a saber, medidas relativas al almacenamiento temporal de estiércol sólido en los campos, contempladas en el anexo II, parte A, punto 5, y en el anexo III, apartado 1, punto 2, de la Directiva 91/676; medidas relativas al registro de fertilización, contempladas en el anexo II, parte B, punto 9, y en el anexo III, apartados 1, punto 3, y 2, de dicha Directiva, así como medidas relativas a la cantidad máxima anual de estiércol autorizada por hectárea que se aplicará a la tierra, contempladas en el anexo III, apartado 2, de la citada Directiva.

102 En su escrito de contestación, el Reino de España alega que la normativa en vigor en esa comunidad autónoma impide el almacenamiento temporal de estiércol sólido en las explotaciones agrarias. Igualmente, esas explotaciones tienen la obligación de disponer de un cuaderno de explotación correctamente cumplimentado para cada uno de los cultivos que se lleven a cabo, precisando, en particular, las fechas en las que se aplican fertilizantes, el tipo de abono y la cantidad de fertilizante aplicado. En todo caso, la Comunidad Autónoma de Extremadura está tramitando un nuevo programa de acción con el fin de seguir las indicaciones de la Comisión.

103 En su escrito de réplica, la Comisión objeta que las normas invocadas por el Reino de España no son suficientes para dar cumplimiento al artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, que exige que las medidas de que se trata se incluyan en el programa de acción para las zonas vulnerables.

104 En su escrito de dúplica, el Reino de España alega que todas las explotaciones agrarias deben atenerse a las normas que regulan el registro de fertilización y los aspectos relativos a las medidas sobre el almacenamiento temporal de estiércol sólido en el campo, independientemente de su inclusión en el programa de acción en la Comunidad Autónoma de Extremadura, ya que se trata de obligaciones impuestas por un real decreto aplicable a todo el territorio nacional.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

105 Procede señalar que el Reino de España no refuta, en esencia, que el programa de acción de la Comunidad Autónoma de Extremadura no contiene los tres elementos mencionados en el apartado 101 de la presente sentencia, incumpliendo así las obligaciones que se derivan del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con los anexos II y III de dicha Directiva.

106 Además, en la medida en que el Reino de España invoca una medida normativa que no había sido adoptada en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, su argumentación debe desestimarse por las razones expuestas en el apartado 99 de la presente sentencia.

107 [En su versión rectificada mediante auto de 25 de abril de 2024] De lo anterior se deriva que debe estimarse la segunda parte del segundo motivo.

Tercera parte, relativa al programa de acción de la Comunidad de Madrid

– *Alegaciones de las partes*

108 Por lo que respecta a la Comunidad de Madrid, la Comisión reprocha al Reino de España la inexistencia, en el programa de acción de esta comunidad, de indicaciones claras sobre las medidas relativas al almacenamiento temporal de abonos sólidos en las tierras, contempladas en el anexo II, parte A, punto 5, y en el anexo III, apartado 1, punto 2, de la Directiva 91/676, en particular sobre el tiempo máximo para que el estiércol se almacene en tierra.

109 En su escrito de contestación, el Reino de España indica que el programa de acción, en fase de elaboración en la fecha del dictamen motivado, se encuentra actualmente en fase de aprobación. Añade que también debe tenerse en cuenta el Real Decreto 47/2022, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, mencionado en el apartado 15 de la presente sentencia, y un proyecto de Real Decreto de Nutrición Sostenible en los Suelos Agrarios.

110 En su escrito de réplica, la Comisión observa que, dado que el nuevo programa de acción de dicha comunidad está aún en trámite, sigue siendo aplicable el anterior programa de acción.

111 En su escrito de dúplica, el Reino de España precisa que en los controles que se realizan anualmente en las explotaciones existentes en las zonas vulnerables desde el año 2020 se incluye, aplicando el programa de acción en vigor, la comprobación de las instalaciones para el almacenamiento de abonos, estiércoles y purines.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

112 Procede señalar que el Reino de España no refuta el incumplimiento que se le imputa en relación con la Comunidad de Madrid.

113 Además, en tanto en cuanto el Reino de España invoca una medida normativa adoptada con posterioridad a la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, su argumentación debe desestimarse por las razones expuestas en el apartado 99 de la presente sentencia.

114 De ello se deduce que procede estimar la tercera parte del segundo motivo y, por tanto, este motivo en su totalidad.

115 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con los anexos II y III de esta Directiva, al no haber previsto todas las medidas obligatorias necesarias en los programas de acción de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León, la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Comunidad de Madrid.

Tercer motivo, basado en la infracción del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676

116 Mediante su tercer motivo, que se divide en dos partes, la Comisión solicita, en esencia, al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676, al no haber adoptado las medidas adicionales o acciones reforzadas necesarias en relación con la contaminación por nitratos. Sostiene que, en virtud de esta disposición, los Estados miembros deben adoptar, en el contexto de los programas de acción, todas las medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si las medidas mencionadas en el artículo 5, apartado 4, de esta Directiva no fueran suficientes para reducir la contaminación y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones por nitratos de origen agrario.

Primera parte, relativa a la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

– *Alegaciones de las partes*

117 Mediante la primera parte de este motivo, la Comisión reprocha, en esencia, al Reino de España haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676, al no haber adoptado las medidas adicionales o acciones reforzadas necesarias en relación con la contaminación por nitratos en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

118 La Comisión considera que los datos proporcionados por las autoridades españolas en el informe 2016-2019 muestran que, en las cuatro comunidades autónomas de que se trata, la calidad de las aguas no mejoró con respecto al período precedente, de lo que se deduce que las medidas adoptadas en virtud del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676 no fueron suficientes para asegurar la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 1 de esa Directiva.

119 Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, del informe 2016-2019 se desprende asimismo que, en primer lugar, en el 56,3 % de los puntos de medición de las aguas subterráneas, los valores de nitratos eran superiores a 40 mg/l y, en el 39,1 % de esos puntos, dichos valores superaban los 50 mg/l. Pues bien, en el informe 2012-2015, la proporción de puntos de medición con valores superiores a 40 mg/l fue del 54,3 %, mientras que la proporción de puntos de medición con valores superiores a 50 mg/l fue de 42,3 %. En segundo lugar, el 67,4 % de los puntos de

medición de aguas subterráneas que notifican valores de nitratos superiores a 40 mg/l presentan tendencias estables o crecientes. En tercer lugar, lo mismo sucede con el 53,8 % de los puntos de medición de aguas subterráneas que notifican valores superiores a 50 mg/l.

120 En lo que atañe a las aguas superficiales, el porcentaje de puntos de medición que notifican valores de nitratos superiores a 40 mg/l aumentó del 7,7 % al 8 % de un período al otro y el porcentaje de esos puntos de control que notifican valores superiores a 50 mg/l aumentó del 0 % al 4 %. Todos los puntos de medición que notifican valores superiores a 50 mg/l muestran tendencias crecientes o estables.

121 En cuanto a la eutrofización, en el período 2012-2015, la Comunidad Autónoma de Aragón solo contaba con dos puntos de medición dentro de las zonas vulnerables. Uno de estos puntos notificó eutrofización. En el período 2016-2019, el número de puntos de medición que controlan el estado trófico aumentó a ocho. Dos de ellos notificaron contaminación.

122 En resumen, los datos relativos a las aguas subterráneas no muestran una mejoría de la calidad del agua, los datos de las aguas superficiales muestran un empeoramiento de la calidad del agua y el escaso número de puntos de medición que notifican la eutrofización dentro de las zonas vulnerables dificulta la evaluación de la evolución del estado trófico.

123 Aun reconociendo que las medidas adoptadas por la Comunidad Autónoma de Aragón van en la buena dirección, la Comisión considera que, teniendo en cuenta el nivel de contaminación de las aguas y la ausencia de estudios que apoyen la suficiencia de esas medidas, el Reino de España sigue incumpliendo las obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676 en lo que respecta a esa comunidad autónoma.

124 Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la proporción de puntos de medición de las aguas subterráneas dentro de las zonas vulnerables que notifican una concentración de nitratos superior a 50 mg/l disminuyó del 32 % en el informe 2012-2015 al 26,3 % en el informe 2016-2019. Sin embargo, el 57,8 % de los puntos de medición en los que se ha detectado contaminación de las aguas subterráneas en este último período señalan tendencias estables o crecientes. Además, el porcentaje de puntos de medición de aguas superficiales dentro de las zonas vulnerables que notifican eutrofización aumentó del 35,9 % en el informe 2012-2015 al 60 % en el informe 2016-2019. Las autoridades españolas han reconocido en varias ocasiones el deterioro de la calidad del agua en lo que atañe a esta comunidad autónoma.

125 La Comisión concluye que, teniendo en cuenta el nivel de contaminación de las aguas y la ausencia de estudios y datos técnicos que apoyen la suficiencia de las medidas adoptadas, el Reino de España sigue incumpliendo las obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676 en lo que atañe a esa comunidad autónoma.

126 En cuanto a la Comunidad de Castilla y León, los datos transmitidos por las autoridades españolas en el informe 2016-2019 ponen de manifiesto claramente que la situación en las zonas vulnerables no mejoró. Así, dentro de esas zonas, el porcentaje de puntos de medición de aguas subterráneas con concentraciones de nitratos superiores a 50 mg/l aumentó del 37,2 % al 43 %. Asimismo, más de la mitad de los puntos de medición con concentraciones de nitratos superiores a 50 mg/l presentan tendencias estables o al alza con relación al período anterior.

127 Según la Comisión, las medidas adoptadas por las autoridades españolas no bastan para poner fin al incumplimiento imputado al Reino de España.

128 Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, los datos transmitidos por las autoridades españolas en el informe 2016-2019 no permiten constatar que la situación en las zonas vulnerables haya mejorado con respecto a los datos resultantes del informe 2012-2015. En efecto, aunque el porcentaje de puntos de medición de aguas subterráneas que notifican valores de nitratos superiores a 50 mg/l dentro de esas zonas disminuyó del 62,5 % al 57,4 %, el porcentaje de puntos de medición de aguas superficiales que notifican valores superiores a 50 mg/l dentro de las zonas vulnerables aumentó del 10 % al 15,6 %.

129 La Comisión reconoce que dicha comunidad autónoma ha adoptado varias medidas adicionales. Sostiene, sin embargo, que esas medidas son insuficientes para alcanzar los objetivos de la Directiva 91/676, como también demuestra la magnitud y gravedad de los acontecimientos de la crisis de la anoxia durante el año 2019 y a finales del verano de 2021.

130 En su escrito de contestación, el Reino de España rebate los argumentos de la Comisión, alegando que la obligación impuesta por el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676 no es una obligación de resultado. Por el contrario, se trata de una obligación de adoptar medidas tendentes a la consecución del objetivo establecido en el artículo 1 de la citada Directiva. Pues bien, en la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se adoptaron medidas adicionales y acciones reforzadas para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1 de dicha Directiva.

131 El Reino de España sostiene, además, que lo que exige el artículo 5, apartado 5, de la Directiva es que se adopten las medidas que los Estados miembros «consideren necesarias» para la consecución de los objetivos contemplados en el artículo 1 de esta Directiva. Ello presupone que el resultado de las medidas en vigor haya podido examinarse previamente, con el fin de adoptar nuevas medidas «a raíz de la experiencia adquirida», como prevé el artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva. Pues bien, esto exige, forzosa e inevitablemente, que haya transcurrido cierto tiempo. Como indica el decimotercer considerando de la misma Directiva, no cabe excluir que sean necesarios muchos años antes de que las medidas de protección produzcan una mejora de la calidad de las aguas.

132 Además, el Reino de España recuerda que, tal y como resulta del artículo 5, apartado 7, de la Directiva 91/676, los Estados miembros revisarán y, si fuere necesario, modificarán sus programas de acción, incluidas las posibles medidas adicionales que hayan adoptado con arreglo al artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva, al menos cada cuatro años. Del mismo modo, con arreglo al artículo 10 de esta, los Estados miembros están obligados a presentar a la Comisión, cada cuatro años, un informe que contenga la información mencionada en el anexo V de dicha Directiva y se refiera, en particular, a cualquier medida adicional o acción reforzada adoptada en virtud del artículo 5, apartado 5, de la misma Directiva. En el marco de dicho informe, los Estados miembros deben pronunciarse, por una parte, sobre el calendario probable en el que consideran que las aguas identificadas de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/676 deben responder a las medidas previstas en el programa de acción y, por otra parte, sobre una indicación del grado de incertidumbre que presentan dichas estimaciones. Por ello, es inexacto afirmar, como hace la Comisión, que no se han adoptado las medidas o acciones previstas en el artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva.

133 Por último, el Reino de España subraya que la adopción de medidas adicionales o de acciones reforzadas en el contexto de los planes de actuación es solo una de las acciones posibles que las autoridades competentes pueden emprender para alcanzar los objetivos especificados en la Directiva 91/676.

134 Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, supone una contradicción reprochar a las autoridades españolas la no adopción de medidas adicionales admitiendo expresamente que la proporción de puntos de medición de las aguas subterráneas con valores de nitratos superiores a 50mg/l se ha reducido. Además, no puede admitirse, como hace la Comisión, que, para demostrar la necesidad de medidas adicionales o de acciones reforzadas, se mencionen aquellos puntos de medición en los que se han señalado valores de nitratos inferiores a 50mg/l. Por lo tanto, según el Reino de España, en esta comunidad autónoma sí ha habido mejora de la calidad del agua.

135 El Reino de España añade que la Comisión reconoce que uno de los dos actos normativos adoptados por la Comunidad Autónoma de Aragón a este respecto contribuye a evitar una aceleración del aumento de la contaminación y que el otro limita la apertura de nuevas explotaciones y puede contribuir positivamente a reducir el contenido de nitrógeno.

136 Según el Reino de España, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha está reforzando sus mecanismos de control con el fin de alcanzar los objetivos definidos por la Directiva 91/676. El endurecimiento de las medidas incluidas en los programas de acción de esta comunidad autónoma solo debería acometerse cuando se disponga de pruebas de que dichas medidas resultan insuficientes para la reducción de la contaminación.

137 En lo que atañe a la Comunidad de Castilla y León, el Reino de España sostiene que las medidas necesarias fueron adoptadas mediante un decreto de dicha comunidad autónoma, adoptado en 2018, por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas situadas en su territorio. En cualquier caso, dicha comunidad autónoma aprobó, en 2022, un nuevo programa de acción que establece nuevas medidas destinadas a prevenir y, en su caso, reducir la contaminación de las aguas por nitratos de origen agrario.

138 Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Reino de España alega que los acontecimientos de la crisis de anoxia durante el año 2019 y finales del verano de 2021, a los que la Comisión hace referencia en su demanda, son posteriores y están fuera de las imputaciones formuladas en la fase administrativa del procedimiento de incumplimiento. Por ello, la Comisión no puede fundamentar su motivo en tales acontecimientos.

139 En cuanto al fondo, según el Reino de España, al adoptar una serie de programas y de actos normativos, incluida, en último lugar, una ley, de 27 de julio de 2020, relativa a la recuperación y protección del Mar Menor, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia dio cumplimiento a las obligaciones que se derivan del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676. Dicho Estado miembro también hace referencia a un Plan de Inspección de las Explotaciones Agrícolas de 2020 y 2021, aprobado mediante una orden adoptada en el mes de septiembre de 2020, y a otros actos normativos adoptados el 27 de agosto de 2021, el 6 de septiembre de 2021, el 13 de abril de 2022 y el 14 de julio de 2022.

140 En su escrito de réplica, la Comisión sostiene que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se opone a la alegación del Reino de España, formulada en su escrito de contestación, según la cual es necesario que haya transcurrido cierto tiempo para apreciar el resultado a largo plazo de las medidas adoptadas por el Estado miembro en cuestión. Además, tal alegación despojaría al artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676 de todo efecto útil.

141 Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comisión considera que la situación en las zonas vulnerables dependientes de esta comunidad no mejoró durante el período 2016-2019 con respecto al período 2012-2015, contrariamente a lo que alega el Reino de España. En lo que atañe a la evaluación de las medidas adoptadas por esta comunidad autónoma, la Comisión se remite a las conclusiones que formuló en su demanda.

142 En lo referente a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el Reino de España no cuestiona —según la Comisión— que la situación en las zonas vulnerables dependientes de esta tampoco mejoró durante el período 2016-2019 en relación con el período 2012-2015. El argumento de este Estado miembro según el cual solo deben acometerse medidas adicionales o acciones reforzadas cuando sea evidente que las medidas actuales del programa de acción son insuficientes, carece de fundamento. La obligación de adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas, prevista en el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676, nace tan pronto como se constate durante un determinado período que no ha mejorado la calidad de las aguas con respecto al período precedente, sin que haya que probar la ineficacia de las medidas ya adoptadas.

143 En lo que atañe a la Comunidad de Castilla y León, el Reino de España no cuestiona —según la Comisión— que la situación en las zonas vulnerables dependientes de esta no mejoró durante el período 2016-2019 con respecto al período 2012-2015. El decreto de 2018, mencionado en el apartado 137 de la presente sentencia, no puede suplir la revisión del programa de acción. En cuanto a la orden de 2022 de dicha comunidad autónoma, a la que se refiere el mismo apartado, basta con señalar que fue adoptada después de que expirara el plazo fijado en el dictamen motivado.

144 Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Comisión subraya que el motivo basado en la infracción del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676 se fundamenta, en el caso de dicha comunidad autónoma, en los datos presentados por el Reino de España sobre la calidad del agua, que demuestran la existencia de problemas de eutrofización y prueban que las medidas adoptadas por esa comunidad autónoma en virtud del artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva no mejoraron la situación. A su juicio, esos datos se exponen de manera clara en la demanda y el Reino de España no ha cuestionado su veracidad en su escrito de contestación.

145 Además, la Comisión recuerda que, en su demanda, subrayó el hecho de que esta situación continuó mucho después de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, lo que confirma que las medidas vigentes cuando finalizó ese plazo no eran suficientes para alcanzar los objetivos establecidos en la Directiva 91/676. Los elementos fácticos expuestos por esta institución en relación con la crisis de anoxia durante el año 2019 y a finales del verano de 2021 ilustran esta persistencia. Sin embargo, no son la única prueba aportada por la Comisión. En efecto, la Comisión también enumeró en su demanda determinados documentos oficiales procedentes de las autoridades españolas en los que estas reconocieron el deterioro de la calidad del agua y, por tanto, la insuficiencia de las medidas adoptadas a nivel de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

146 En su escrito de dúplica, el Reino de España alega que, además de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas afectadas, deben tenerse en cuenta las normas adoptadas entretanto a nivel nacional. A este respecto, hace referencia a varios actos normativos adoptados en 2022.

147 Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, el Reino de España subraya que la propia Comisión reconoce que las medidas adoptadas por esta comunidad autónoma van en la buena dirección.

148 En cuanto a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comisión incurre en un error, según el Reino de España, al insistir en exigir resultados inmediatos.

149 En lo que atañe a la Comunidad de Castilla y León, el Reino de España recuerda las medidas mencionadas en el apartado 137 de la presente sentencia.

150 Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Reino de España alega que se adoptaron medidas de conformidad con las exigencias del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676. Además, la propia Comisión ha reconocido que la adopción de medidas adicionales o de acciones reforzadas en el contexto de los planes de actuación es solo una de las acciones posibles que las autoridades competentes pueden emprender para alcanzar los objetivos de dicha Directiva.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

151 En virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676, en el contexto de los programas de acción, los Estados miembros tomarán todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas obligatorias mencionadas en el apartado 4 de ese artículo no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1 de la citada Directiva.

152 Además, procede recordar que la Directiva 91/676 tiene como objetivo, conforme a su artículo 1, reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.

153 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, para demostrar que las medidas obligatorias a que se refiere el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676 no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1 de esa Directiva, basta con que la Comisión demuestre que la calidad de las aguas no ha mejorado, en comparación con el período anterior (véase, en ese sentido, la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania, C-543/16, EU:C:2018:481, apartados 55, 56, 59 y 71).

154 Los Estados miembros deben tomar las medidas adicionales o las acciones reforzadas, contempladas en el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676, desde el principio del primer programa de acción o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción y, por tanto, desde el primer momento en que se constate su necesidad (sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania, C-543/16, EU:C:2018:481, apartado 53 y jurisprudencia citada).

155 Procede comprobar a la luz de estas consideraciones si el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676.

156 En primer lugar, debe señalarse que los elementos invocados por ese Estado miembro no permiten poner en entredicho las cifras contenidas en los informes que transmitió y en los que se apoya la Comisión, que acreditan que la calidad de agua no mejoró durante el período 2016-2019 en comparación con el período 2012-2015 en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

157 Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, es cierto que el Reino de España alega que la Comisión no podía basarse, en el caso de las aguas subterráneas, en el resultado de las muestras tomadas en los puntos de medición en los que se constataron valores en nitratos inferiores a 50 mg/l y que la proporción de puntos de medición con valores de nitratos superiores a 50 mg/l disminuyó del 42,3 % en el período 2012-2015 al 39,1 % en el período 2016-2019. Sin embargo, con ello el Reino de España solo refuta dos de las tres comprobaciones mencionadas en el apartado 119 de la presente sentencia, sobre la base de las cuales la Comisión concluyó que la calidad de las aguas subterráneas no había mejorado en la Comunidad Autónoma de Aragón. En cambio, no rebate la otra comprobación mencionada por la Comisión a este respecto según la cual, en el 53,8 % de los puntos de medición de las aguas subterráneas en los que se constataron valores de nitratos superiores a 50 mg/l, esos valores evolucionan según una tendencia estable o al alza, ni las apreciaciones en las que se basó la Comisión en relación con las aguas superficiales.

158 En estas circunstancias, procede declarar que la Comisión ha demostrado que la calidad de las aguas en esa comunidad autónoma no mejoró en el período 2016-2019 en comparación con el período precedente.

159 En segundo lugar, si bien del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676 se desprende que las medidas adicionales o acciones reforzadas contempladas en esta disposición pueden adoptarse «a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción», no es menos cierto que, según esa disposición, tales medidas adicionales o acciones reforzadas también pueden adoptarse «al inicio» de dicha aplicación y que, en cualquier caso, y de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 154 de la presente sentencia, esas medidas adicionales o acciones reforzadas deben adoptarse desde el primer momento en que se constate su necesidad. De ello se deduce que debe desestimarse la alegación del Reino de España según la cual las medidas adicionales o acciones reforzadas solo deben adoptarse una vez transcurrido cierto tiempo, después de que se haya constatado que las medidas existentes no son suficientes. En efecto, tal interpretación privaría en gran medida al artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676 de su efecto útil y pondría en peligro los objetivos de dicha Directiva, tal como se definen en su artículo 1.

160 Lo mismo cabe decir de la alegación del Reino de España según la cual el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676, al disponer que los Estados miembros deben adoptar las medidas adicionales o acciones reforzadas «que consideren necesarias», presupone que haya podido examinarse previamente el resultado de las medidas en vigor, con el fin de adoptar nuevas medidas a raíz de la experiencia adquirida.

161 Por otra parte, contrariamente a lo que alega el Reino de España, no cabe cuestionar las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676 ni por la existencia de las demás obligaciones que les incumben en virtud de los artículos 5, apartado 7, y 10 de dicha Directiva ni por las consideraciones enunciadas en su decimotercer considerando. En efecto, estas últimas obligaciones y consideraciones no pueden dispensar a los Estados miembros de cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 5, apartado 5, de la citada Directiva.

162 También debe desestimarse la alegación del Reino de España según la cual la adopción de medidas adicionales o de acciones reforzadas en el marco de los programas de acción no es más que una de las posibles acciones que los Estados miembros pueden emprender para alcanzar los objetivos de la Directiva 91/676, ya que siguen estando obligados a asumir las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676.

163 En tercer lugar, en lo que atañe a la cuestión de si el Reino de España ha adoptado las medidas adicionales o acciones reforzadas que estaba obligado a adoptar, procede señalar que, en cuanto a las cuatro comunidades autónomas de que se trata, del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676 se desprende que tales medidas o acciones deben adoptarse cuando las medidas obligatorias contempladas en el artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva no sean suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1 de esta. De ello se deduce que, contrariamente a lo que sostiene el Reino de España, para considerar que un Estado miembro ha cumplido las obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva, no basta con que haya adoptado medidas adicionales o acciones reforzadas. En efecto, para considerar que se han cumplido las exigencias establecidas en dicha disposición, es necesario, además, que tales acciones adicionales o acciones reforzadas sean suficientes para alcanzar los objetivos identificados en el artículo 1 de la Directiva 91/676, a saber, reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y prevenir nuevas contaminaciones de esa clase.

164 Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, si bien es cierto que la Comisión reconoció que las medidas adoptadas por esta comunidad autónoma iban en la buena dirección, también señaló fundadamente que el Reino de España no había aportado estudios ni datos detallados que demostraran que tales medidas fueran suficientes para alcanzar los objetivos definidos por la Directiva 91/676.

165 En cuanto a la normativa adoptada entretanto en el ámbito nacional, a la que se refiere el Reino de España en su escrito de dúplica y destinada a mejorar no solo la situación de dicha comunidad autónoma, sino también la de las otras tres comunidades autónomas a las que se refiere la primera parte del tercer motivo, es preciso señalar que tal normativa fue adoptada en el año 2022, es decir, después de que expirara el plazo fijado en el dictamen motivado. Pues bien, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 75 de la presente sentencia, los cambios ocurridos con posterioridad al término del plazo fijado en el dictamen motivado no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia para apreciar la existencia del incumplimiento de que se trata.

166 En lo que atañe a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el Reino de España se limita a alegar que el endurecimiento de las medidas incluidas en los programas de acción de dicha comunidad autónoma solo debería acometerse si se acreditara que tales medidas no son suficientes para reducir la contaminación por nitratos. Pues bien, por los motivos que figuran en el apartado 159 de la presente sentencia, tal alegación no puede justificar que un Estado miembro no cumpla sus obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676.

167 En cuanto a la Comunidad de Castilla y León, del apartado 137 de la presente sentencia resulta que el Reino de España se limita a mencionar la adopción, por esa comunidad autónoma, por una parte, en 2018, de un decreto por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas situadas en su territorio y, por otra parte, en 2022, de una orden por la que se aprueba un nuevo programa de acción que establece nuevas medidas destinadas a prevenir y, en su caso, reducir la contaminación de las aguas por nitratos de origen

agrario. Ahora bien, por un lado, como ha señalado acertadamente la Comisión, la adopción de tal decreto no exime al Reino de España de su obligación de velar por la revisión del programa de acción de dicha comunidad autónoma, que le incumbía en virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676. Por otro lado, por lo que respecta a la orden adoptada por dicha comunidad autónoma en 2022, basta con recordar que, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 75 de la presente sentencia, los cambios ocurridos una vez expirado el plazo fijado en el dictamen motivado no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia a efectos de la apreciación del presente incumplimiento.

168 Por último, en lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, si bien es cierto que, en su demanda, la Comisión hizo referencia a acontecimientos que tuvieron lugar en 2019 y 2021, y, por tanto, a hechos que no fueron objeto de la fase administrativa del procedimiento, dicha institución explicó, sin que el Reino de España lo refutase, que había mencionado esos hechos en su demanda para ilustrar que las medidas adoptadas por las autoridades españolas antes de que expirara el plazo fijado en el dictamen motivado no eran suficientes. En cualquier caso, cabe señalar que la ley a que se refiere el apartado 139 de la presente sentencia, adoptada el 27 de julio de 2020, reconoce explícitamente que las medidas del programa de acción existentes en aquel momento no eran suficientes para prevenir y corregir la contaminación causada por los nitratos en la masa de agua subterránea en una determinada zona de esta comunidad autónoma. Además, el Reino de España no rebate la conclusión de la Comisión, recogida en su escrito de réplica, según la cual del nuevo programa de acción que estaba en preparación cuando expiró el plazo fijado en el dictamen motivado resultaba expresamente que aún eran necesarias otras medidas adicionales y acciones reforzadas.

169 De lo antedicho resulta que debe estimarse la primera parte del tercer motivo.

170 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676, al no haber adoptado las medidas adicionales o acciones reforzadas necesarias en relación con la contaminación por nitratos en lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Segunda parte, basada en que el Reino de España no ha adoptado las medidas adecuadas para poner fin a la eutrofización en todo su territorio

– *Alegaciones de las partes*

171 Mediante la segunda parte de su tercer motivo, la Comisión sostiene, en esencia, que el Reino de España no ha adoptado las medidas adicionales o acciones reforzadas que exige el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676 para poner fin a la eutrofización en la totalidad del país, a pesar de que los datos disponibles ponen de manifiesto que las medidas previstas en los programas de acción no estaban siendo suficientes para reducir y prevenir la contaminación.

172 La Comisión menciona la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/676, en relación con el anexo I, parte A, puntos 2 y 3 de esta, debe interpretarse en el sentido de que las aguas deben considerarse afectadas por la contaminación, en particular, cuando los lagos naturales de agua dulce, otras masas de agua dulce, los estuarios, las aguas costeras y las aguas marinas son eutróficas. Por lo tanto, en tal supuesto, los Estados

miembros tienen la obligación de adoptar las medidas contempladas en el artículo 5 de dicha Directiva, a saber, los programas de acción y, si fuera necesario, las medidas adicionales y las acciones reforzadas para abordar esta forma de contaminación.

173 Aunque en sus respuestas al dictamen motivado las autoridades españolas argumentaron que el estado trófico de las aguas registró una mejoría en el período 2012-2015 con respecto al período 2008-2011, la Comisión considera que no puede aceptar este argumento. En efecto, si bien el porcentaje de los puntos de medición en los que se ha detectado eutrofización pasa del 0,32 % al 0,29 %, la ligera mejora está calculada sobre la base de una muestra menor (429 puntos de medición en el período 2012-2015 frente a 476 en el período 2008-2011), por lo que no es ilustrativa de la situación real. En su opinión, la infravaloración del problema de la eutrofización que resulta de los datos proporcionados por las autoridades españoles se debe, en particular, a la exclusión de los ríos del examen de la eutrofización en el informe 2012-2015. Ahora bien, según la Comisión, esta exclusión no es conforme con la Directiva 91/676.

174 La Comisión señala que los datos facilitados en el informe 2016-2019 tampoco pueden utilizarse para demostrar una mejoría en relación con la eutrofización, debido al cambio de metodología. En efecto, en dicho informe, se eliminaron sesenta y ocho puntos de medición que presentaban eutrofización o riesgo de eutrofización con respecto al período anterior.

175 La Comisión considera, por lo tanto, que los datos disponibles y presentados en su demanda confirman que el problema de la eutrofización no se ha mejorado, por lo que las autoridades españolas estaban obligadas a adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas a este respecto. Ahora bien, a su juicio, el Reino de España no cumplió esta obligación.

176 En su escrito de contestación, el Reino de España sostiene que la Comisión no ha demostrado el incumplimiento que se le imputa. Toda la argumentación de la Comisión se basa en la exclusión, por dicho Estado miembro, de los ríos del examen efectuado para identificar las situaciones de eutrofización en su territorio. Pues bien, dicha institución se limita a afirmar que esa exclusión puede tener como consecuencia que el alcance del fenómeno de eutrofización en territorio español estuviera infravalorado en los informes que se le dirigen, sin aportar los datos necesarios para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento alegado.

177 El Reino de España añade que del informe 2016-2019 se desprende que la eutrofización que afecta a las aguas interiores fue evaluada sobre la base de 468 puntos de medición y que el 23,3 % de estos mostraron tal forma de contaminación. Si se extendiera este resultado al conjunto de las aguas monitorizadas en España, la cifra pasaría a 172 puntos de medición en los que se habría observado un fenómeno de eutrofización sobre un total de 1 024 puntos de medición, es decir, el 16,8 % del total medido, lo que no permite concluir, a pesar de la importancia de este problema, que fuera necesario adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas a este respecto.

178 El Reino de España argumenta que, en cualquier caso, con arreglo al anexo I, parte B, de la Directiva 91/676, deben tenerse en cuenta, para el cumplimiento de los objetivos definidos en dicha Directiva, las características físicas y ambientales de las aguas y de la tierra, así como los conocimientos actuales sobre el comportamiento de los compuestos nitrogenados en el medio ambiente. Pues bien, los ríos españoles están sujetos a importantes variaciones estacionales, de modo que la renovación de las aguas es alta y las situaciones de eutrofización no permanecen en el tiempo.

179 En su escrito de réplica, la Comisión alega que los datos científicos disponibles recomiendan que no se excluya a los ríos del análisis del estado trófico de las masas de agua en España, ya que el crecimiento de las algas y las floraciones de cianobacterias pueden darse en esos ríos y permanecer en ellos durante meses, al menos en las partes de los ríos donde el caudal se mueve más lentamente.

180 En su escrito de dúplica, el Reino de España sostiene que la Comisión reconoció en su escrito de réplica que no en todos los ríos se produce eutrofización. Pues bien, el Reino de España afirma que esto es precisamente lo que alegó de manera fundamentada en su escrito de contestación.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

181 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que de una lectura combinada del artículo 3, apartado 1, y del anexo I, parte A, puntos 2 y 3, de la Directiva 91/676 se deprende que debe considerarse que la contaminación afecta a las aguas no solo cuando las aguas subterráneas tienen un contenido en nitratos superior a 50 mg/l, sino también, en particular, cuando los lagos naturales de agua dulce, otras masas de agua dulce, los estuarios y las aguas costeras y marinas son eutróficas (sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania, C-543/16, EU:C:2018:481, apartado 60). Por consiguiente, en caso de eutrofización, los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas contempladas en el artículo 5 de dicha Directiva, a saber, los programas de acción y, en caso necesario, las medidas adicionales y acciones reforzadas, con el fin de revertir tal situación.

182 No obstante, procede recordar que, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 153 de la presente sentencia, para demostrar que las medidas obligatorias contempladas en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676 no bastan para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1 de esta Directiva, la Comisión debe probar que la calidad de las aguas durante un período determinado no ha mejorado, en comparación con el período anterior. Dado que la Comisión reprocha al Reino de España, mediante la segunda parte de su tercer motivo, no haber adoptado las medidas exigidas por el artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva para poner fin a las situaciones de eutrofización existentes en el conjunto de su territorio, incumbe a dicha institución demostrar que la calidad de las aguas no mejoró, por lo que respecta a la eutrofización, de un período al otro.

183 Ahora bien, la Comisión no ha demostrado tal falta de mejora en el caso de autos. En efecto, por una parte, la citada institución reconoce que, según el informe 2012-2015, se comprobó una ligera mejora con respecto al período 2008-2011, al haber pasado del 0,32 % al 0,29 % el porcentaje de puntos de medición en los que se constató eutrofización. Por otra parte, la Comisión no ha demostrado que la situación no mejorara, en lo que respecta a la eutrofización, durante el período 2016-2019 en relación con el período 2012-2015, ya que dicha institución no ha presentado ningún dato concreto a este respecto.

184 Es cierto que la Comisión alega, sin que el Reino de España lo haya rebatido, que los datos que figuran en el informe 2012-2015 se basan en una muestra de masa de agua inferior a la que se tuvo en cuenta en el informe comunicado a la Comisión por las autoridades españolas, conforme al artículo 10 de la Directiva 91/676, que contiene los datos contemplados en el anexo V de esta Directiva correspondientes al período 2008 a 2011, al haber quedado excluidos los ríos de la metodología para identificar las situaciones de eutrofización. La Comisión también sostiene, sin que el Reino de España lo haya refutado, que en el informe 2016-2019 se suprimieron sesenta y ocho puntos de medición en los que se había detectado eutrofización o riesgo de eutrofización durante el período anterior.

185 A este respecto, procede considerar que el hecho de que un Estado miembro no tenga en cuenta los ríos para identificar las situaciones de eutrofización en su territorio puede constituir un incumplimiento del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/676, en relación con el anexo I, parte A, punto 3, de esta, del que resulta que las aguas deben considerarse afectadas por la contaminación si «los lagos naturales de agua dulce, otras masas de agua dulce naturales, los estuarios, las aguas costeras y las aguas marinas» son eutróficas. En efecto, los ríos deben considerarse «otras masas de agua dulce», a efectos de esta disposición. Además, por lo que se refiere a la supresión de puntos de medición en los que se comprobó eutrofización o riesgo de eutrofización durante el período anterior, procede recordar que los Estados miembros están obligados a proceder correcta y completamente al control y a la revisión de las aguas, en particular, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, letras a) a c), de dicha Directiva. Por otra parte, en virtud del artículo 5, apartado 6, de la citada Directiva, los Estados miembros elaborarán y pondrán en ejecución programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción que hayan establecido.

186 Es preciso señalar, sin embargo, que, en el caso de autos, la Comisión no reprocha al Reino de España haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/676, en relación con el anexo I, parte A, punto 3, de esta. Dicha institución tampoco basa ese motivo en el artículo 5, apartado 6, de la citada Directiva, ni en el artículo 6, apartado 1, de esta, ni tampoco en su artículo 10, en relación con el anexo V, punto 3, de la Directiva de que se trata, que establece que los Estados miembros informarán a la Comisión, en particular, de los resultados del control efectuado de conformidad con el artículo 6 de la Directiva 91/676.

187 Por lo tanto, procede desestimar por infundada la segunda parte del tercer motivo.

188 De todas las consideraciones que anteceden resulta que:

el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 91/676, del artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva, en relación con los anexos II y III de esta, y del artículo 5, apartado 5, de la citada Directiva,

– al no haber designado como zonas vulnerables en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en la Comunidad de Madrid y en la Comunitat Valenciana las zonas de captación relevantes para cada uno de los puntos de medición contaminados siguientes:

  – Comunidad Autónoma de las Illes Balears: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 y ES 53M1205,

  – Comunidad de Madrid: TA 53306008, y

  – Comunitat Valenciana: JU210, JU209 y JU202;

– al no haber establecido todas las medidas obligatorias necesarias en los programas de acción de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León, la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Comunidad de Madrid, y

– al no haber adoptado las medidas adicionales o acciones reforzadas necesarias en relación con la contaminación por nitratos en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Costas

189 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

190 En virtud del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.

191 En el presente asunto, al haberse estimado parcialmente las pretensiones de la Comisión y del Reino de España, cada uno cargará con sus propias costas.

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

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, 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, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, del artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva, en su versión modificada, en relación con los anexos II y III de esta, y del artículo 5, apartado 5, de la citada Directiva, en su versión modificada,

– **al no haber designado como zonas vulnerables en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en la Comunidad de Madrid y en la Comunitat Valenciana las zonas de captación de agua por escorrentía (aguas superficiales) o por infiltración (aguas subterráneas) relevantes para cada uno de los puntos de medición contaminados siguientes:**

  – **Comunidad Autónoma de las Illes Balears: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 y ES 53M1205,**

  – **Comunidad de Madrid: TA 53306008, y**

  – **Comunitat Valenciana: JU210, JU209 y JU202;**

– **al no haber establecido todas las medidas obligatorias necesarias en los programas de acción de la Comunidad Autónoma de Aragón, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de la Comunidad de Castilla y León, de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de la Comunidad de Madrid, y**

– **al no haber adoptado las medidas adicionales o acciones reforzadas necesarias en relación con la contaminación por nitratos en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.**

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar a la Comisión Europea y al Reino de España a cargar, cada uno de ellos, con sus propias costas.

von Danwitz Xuereb Kumin

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de marzo de 2024.

El Secretario
A. Calot Escobar

El Presidente de Sala
T. von Danwitz