SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 8 de marzo de 2001 *

En el asunto C-266/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. M. Nolin, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por la Sra. K. Rispal-Bellanger y el Sr. D. Colas, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 75/440/CEE del Consejo,

* Lengua de procedimiento: francés.

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 L 194, p. 26; EE 15/01, p. 123), y en particular de su artículo 4, al no haber adoptado las disposiciones necesarias para que la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable se ajuste a los valores límite fijados en virtud del artículo 3 de la citada Directiva,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres. C. Gulmann, Presidente de Sala, V. Skouris, J.-P. Puissochet y R. Schintgen y la Sra. F. Macken (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 26 de octubre de 2000;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 14 de diciembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de julio de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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 L 194, p. 26; EE 15/01, p. 123; en lo sucesivo, «Directiva»), y en particular de su artículo 4, al no haber adoptado las disposiciones necesarias para que la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable se ajuste a los valores límite fijados en virtud del artículo 3 de la citada Directiva.

2 Según su artículo 1, la Directiva tiene por objeto establecer los requisitos a que deberá ajustarse la calidad de las aguas continentales superficiales utilizadas o destinadas a ser utilizadas en la producción de agua potable, después de la aplicación de tratamientos apropiados.

3 El artículo 2 de la Directiva sudivide las aguas superficiales en tres grupos de valores límite, denominados «A1», «A2» y «A3», que corresponden a distintos procesos de tratamiento tipo que permiten la transformación de las aguas superficiales en aguas potables aptas para el consumo humano. Las características de tales procesos de tratamiento tipo se indican en el anexo I de la Directiva.

4 El artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros fijarán para todos los puntos de toma de muestras, o para cada uno de ellos, los valores aplicables de las aguas superficiales en lo que se refiere a los parámetros indicados en el anexo II.

[...]

2. Los valores establecidos en virtud del apartado 1 no podrán ser menos estrictos que los indicados en las columnas I del anexo II.»

5 Por lo que atañe al parámetro de los nitratos, el valor límite máximo obligatorio previsto en la columna I del anexo II de la Directiva es de 50 mg/l, y ello para cada una de las tres categorías A1, A2 y A3.

6 Según el artículo 3, apartado 3, de la Directiva y su anexo II, los Estados miembros procurarán cumplir el valor guía de 25 mg/l para el contenido en nitratos.

7 A tenor del artículo 4 de la Directiva:

«1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que las aguas superficiales sean conformes con los valores establecidos en virtud del artículo 3. Al mismo tiempo, cada Estado miembro aplicará la presente Directiva a las aguas nacionales y a las que atraviesen las fronteras.

2. En el marco de los objetivos de la presente Directiva, los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para garantizar la mejora continua del medio ambiente. A este fin, definirán un plan de acción sistemático que incluya un calendario para el saneamiento de las aguas superficiales, en particular las de categoría A3. En el curso de los diez próximos años, deberán realizarse mejoras sustanciales a este respecto, en el marco de los programas nacionales.

Para el establecimiento del calendario previsto en el párrafo primero, se tendrá en cuenta, por una parte, la necesidad de mejorar la calidad del medio ambiente y, en particular, de las aguas y, por otra parte, las limitaciones de carácter económico y técnico que existan o puedan existir en las diferentes regiones de la Comunidad.

La Comisión procederá a un examen en profundidad de los planes de acción mencionados en el párrafo primero, incluidos los calendarios y, en su caso, presentará al Consejo propuestas adecuadas al respecto.

3. Las aguas superficiales que posean características físicas, químicas y microbiológicas inferiores a los valores límite obligatorios correspondientes al tratamiento tipo A3 no podrán utilizarse para la producción de agua potable. No obstante, el agua de esa calidad inferior podrá utilizarse excepcionalmente si se emplea un tratamiento apropiado —incluida la mezcla— que permita elevar todas las características de calidad del agua a un nivel conforme con las normas de calidad del agua potable. Las justificaciones de esta excepción, basada en un plan de gestión de los recursos de agua dentro de la zona de que se trate, deberán notificarse a la mayor brevedad a la Comisión en lo que respecta a instalaciones ya existentes y, previamente, en el caso de nuevas instalaciones. La Comisión procederá a un examen en profundidad de esas justificaciones y, en su caso, presentará al Consejo propuestas adecuadas al respecto.»

8 El artículo 10 de la Directiva prevé que los Estados miembros pondrán en vigor en un plazo de dos años a partir de su notificación, las disposiciones legales,

reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la misma. La notificación de la Directiva a la República Francesa tuvo lugar el 18 de junio de 1975.

El procedimiento administrativo previo

9 A raíz de varias denuncias relativas al contenido en nitratos de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en Bretaña, la Comisión cursó al Gobierno francés, el 1 de abril de 1992, una solicitud de información, a la que éste respondió el 11 de mayo de 1993.

10 Al considerar insatisfactoria esta respuesta, la Comisión dirigió, el 30 de noviembre de 1993, un escrito de requerimiento a la República Francesa. La Comisión indicaba en dicho escrito que, en su opinión, la República Francesa había incumplido las obligaciones derivadas de la Directiva y, más en particular, de su artículo 4.

11 Mediante sendas cartas de 1 de febrero y 28 de noviembre de 1994, y 1 de marzo de 1995, las autoridades francesas respondieron al escrito de requerimiento de la Comisión.

12 El 28 de octubre de 1997, la Comisión dirigió a la República Francesa un dictamen motivado cuyas imputaciones reproducían las expuestas en el escrito de requerimiento. La Comisión fijó un plazo de dos meses para dar cumplimiento a la Directiva contados a partir de la notificación del dictamen motivado.

13 Las autoridades francesas respondieron al dictamen motivado mediante sendos escritos de 2 de enero y 18 de junio de 1998.

14 Al no convencerle la citada respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el fondo

15 La Comisión formula tres imputaciones contra la República Francesa.

16 Mediante su primera imputación, la Comisión afirma que la República Francesa ha infringido el artículo 4, apartado 1, de la Directiva al permitir que se sobrepasaran los valores límite de nitratos en el agua utilizada para la producción de agua destinada al consumo humano en Bretaña.

17 En virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, en relación con su artículo 3 y su anexo II, al expirar el plazo señalado para la adaptación del Derecho interno, los Estados miembros se hallan obligados a garantizar, para el conjunto de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable, unos contenidos en nitratos inferiores al valor de 50 mg/l.

18 De los documentos que obran en autos se desprende que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, el contenido en nitratos de las aguas de algunas cuencas de Bretaña no se ajustaba a las exigencias de la Directiva, como lo ha reconocido la propia República Francesa.

19 En estas circunstancias, debe considerarse fundada la primera imputación de la Comisión.

20 Mediante su segunda imputación, la Comisión afirma que la República Francesa ha infringido el artículo 4, apartado 2, de la Directiva.

21 Por una parte, la Comisión reprocha a las autoridades francesas que su plan de acción sistemático, previsto en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva, no responde en la práctica al objetivo de una mejora del medio ambiente. Alega que esta disposición impone en particular a los Estados miembros una obligación de resultado, a saber, lograr una mejora continua del medio ambiente. La Comisión estima que las medidas adoptadas con este fin por las autoridades francesas referentes a Bretaña fueron tomadas fuera de plazo y muestra su disconformidad con la efectividad de tales medidas. Dicha institución afirma que las citadas medidas son a un tiempo demasiado genéricas y en exceso puntuales para que pueda esperarse de las mismas un efecto sobre la contaminación de las aguas.

22 Por otra parte, la Comisión no acepta la afirmación del Gobierno francés según la cual las medidas adoptadas por éste cumplen en todo caso la obligación de medios prevista en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva. La Comisión alega que las citadas medidas aún no se hallan en vigor en Bretaña donde son aplicables únicamente en una parte de dicha región. Por lo tanto, las medidas que se han adoptado no constituyen un planteamiento global y coherente, que tenga el carácter de una planificación concreta de la reducción de la contaminación, que viene exigida por el artículo 4, apartado 2, de la Directiva.

23 Por lo que atañe al supuesto incumplimiento de una obligación de resultado, el Gobierno francés considera que las obligaciones de mejora continua y sustancial del medio ambiente previstas en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva, así como el valor guía de 25 mg/l previsto en el artículo 3, apartado 3, y en el anexo II de la Directiva no son suficientemente absolutos como para constituir obligaciones de resultado. El Gobierno demandado afirma que la segunda imputación de la Comisión, en cuanto implica que los planes de acción sistemáticos deben alcanzar un resultado, no tiene un contenido autónomo con relación a la primera imputación, la cual versa sobre el artículo 4, apartado 1, de

la Directiva. A este respecto, el Gobierno francés reconoce que la situación puesta de manifiesto por ciertas tomas de muestras en Bretaña no se ajusta a la Directiva.

24 Por lo que se refiere al supuesto incumplimiento de la obligación de medios prevista en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva, el Gobierno francés alega que las medidas que él adoptó y comunicó a la Comisión, encaminadas a mejorar la calidad de las aguas en Bretaña, constituyen «un plan de acción sistemático que incluya un calendario» en el sentido de esta disposición.

25 Por lo que atañe a la primera parte de la segunda imputación, debe destacarse que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva obliga a los Estados miembros a conseguir unas reducciones efectivas de los contenidos de productos nocivos, incluyendo los nitratos, con el fin de mejorar la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable. Los Estados miembros deben emplear los medios adecuados para conseguir tal fin.

26 Si bien es cierto que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva no contiene ninguna prescripción cualitativa ni cuantitativa expresa por lo que se refiere a las citadas mejoras, sin embargo, está claro que dicha disposición obliga a los Estados miembros a alcanzar, en el plazo de diez años previsto en la misma, unos valores cuantitativos inferiores a los valores límite que tienen la obligación de conseguir antes de expirar el plazo de dos años previsto en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva para efectuar la adaptación del Derecho interno a la misma.

27 Por consiguiente, los Estados miembros tienen la obligación, durante el período de diez años previsto en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva, de llegar a unos contenidos en nitratos que se sitúen, en cualquier caso, por debajo del valor límite de 50 mg/l.

28 Según se desprende del apartado 18 de la presente sentencia, al finalizar el plazo señalado en el dictamen motivado, el contenido en nitratos de las aguas de determinadas cuencas de Bretaña no se ajustaba a los requisitos establecidos en la Directiva. Por lo tanto, la República Francesa ha infringido también el artículo 4, apartado 2, de la Directiva en lo que atañe a aquellas zonas de Bretaña que fueron objeto de las investigaciones de la Comisión y en las cuales no se había respetado el valor límite de 50 mg/l para los nitratos.

29 Por lo que atañe a la segunda parte de la segunda imputación de la Comisión, debe recordarse que, si bien varios planes de saneamiento limitados al ámbito regional pueden en principio constituir un «plan» en el sentido del artículo 4, apartado 2, de la Directiva, el conjunto de los documentos presentados por un Estado miembro debe poner de manifiesto, en cualquier caso, un plan conjunto que refleje un planteamiento global y coherente (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania, C-58/89, Rec. p. I-4983, apartado 25, y de 21 de enero de 1999, Comisión/Bélgica, C-207/97, Rec. p. I-275, apartado 40).

30 Procede destacar asimismo que, por el contrario, un Estado miembro no puede cumplir la obligación que le incumbe de elaborar un programa global con vistas a la consecución de determinados objetivos mediante actuaciones materiales parciales o normativas fragmentarias (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 1998, Comisión/España, C-298/97, Rec. p. I-3301, apartado 16).

31 Pues bien, debe observarse que las medidas comunicadas por el Gobierno francés a la Comisión tienen un ámbito de aplicación restringido desde un punto de vista material o geográfico o se presentan como una operación puramente puntual.

32 En efecto, el programa «Bretagne Eau Pure» (BEP) I se refería a la mejora de la calidad de las aguas continentales y no a la calidad de las aguas superficiales, mencionadas en el artículo 1, apartado 1, de la Directiva, de forma que el citado programa no puede constituir un «plan» a efectos del artículo 4, apartado 2, de la Directiva.

33 Por lo que atañe al programa nacional de control de las contaminaciones de origen agrícola, que fue negociado entre los ministerios de Agricultura y de Medio ambiente y los organismos de representación agrícola, que entró en vigor en 1994, y que cubre en principio todo el territorio metropolitano, procede observar que sólo afecta a aquellas empresas agrícolas que sobrepasen un determinado tamaño y no es de aplicación más que a una parte relativamente reducida de las explotaciones agrarias bretonas.

34 Habida cuenta de esta limitación, no puede considerarse que el citado programa cumpla la obligación de medios prevista en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva.

35 Los programas de absorción para las zonas de excedentes estructurales (en lo sucesivo, «ZES») y el programa «Bretagne Eau Pure» (BEP) II se refieren sólo a los sectores geográficos particularmente contaminados de Bretaña y no a todas las aguas superficiales que contengan unos niveles preocupantes de nitratos. En efecto, el concepto de las ZES tiene como finalidad absorber el nitrógeno excedentario en los cantones de Francia más afectados. Por su parte, el programa BEP II se aplica de una forma únicamente limitada en el territorio bretón, dado que sólo cubre las 20 cuencas más problemáticas que vierten sus aguas al mismo.

36 En estas condiciones no puede considerarse que las citadas medidas constituyan un «plan» en el sentido del artículo 4, apartado 2, de la Directiva.

37 Finalmente, por lo que atañe a los planes de ordenación y de gestión de las aguas (en lo sucesivo, «SAGE») que deben elaborarse en el marco del plan director de ordenación y de gestión de las aguas en Bretaña para distintas cuencas que vierten sus aguas en dicha región, el propio Gobierno francés ha reconocido que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, aún no estaba operativo ningún SAGE.

38 Ahora bien, según una jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado. Los cambios ocurridos posteriormente no pueden, por consiguiente, ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Reino Unido, C-69/99, Rec, p. I-10979, apartado 22).

39 De ello se desprende que los SAGE no pueden ser tenidos en cuenta en el presente asunto.

40 De los apartados 31 a 39 de la presente sentencia se desprende que las medidas en que se funda el Gobierno francés carecen de la coherencia necesaria para constituir un plan de acción sistemático a efectos del artículo 4, apartado 2, de la Directiva.

41 Habida cuenta de todo lo anterior, procede observar que debe estimarse la segunda imputación de la Comisión.

42 Mediante su tercera imputación, la Comisión reprocha a la República Francesa haber utilizado para la producción de agua destinada al consumo humano en Bretaña unas aguas superficiales de calidad insuficiente, sin notificar a la Comisión ni la justificación de la citada utilización ni tampoco un plan de gestión de los recursos de agua, a pesar de la obligación establecida en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva.

43 El Gobierno francés no niega haber utilizado, por lo menos parcialmente, para la producción de agua potable en Bretaña, unas aguas superficiales cuyo contenido en nitratos sobrepasaba el valor máximo señalado por la Directiva. En cambio, dicho Gobierno muestra su disconformidad con la afirmación de la Comisión

según la cual no le ha notificado un plan de gestión de los recursos de agua, conforme al artículo 4, apartado 3, de la Directiva.

44 Es forzoso reconocer que, tan sólo mediante un escrito de 18 de junio de 1998, por consiguiente después de haber expirado el plazo señalado en el dictamen motivado, las autoridades francesas presentaron a la Comisión un cuadro sinóptico de todas las aguas superficiales de Bretaña cargadas de nitratos, provisto de unas indicaciones exhaustivas sobre la mezcla de las citadas aguas con las aguas superficiales carentes de productos nocivos, con el fin de permitirle supervisar la utilización que se haya hecho de las aguas superficiales, tal como exige el artículo 4, apartado 3, de la Directiva.

45 En estas circunstancias, debe señalarse que procede estimar la tercera imputación de la Comisión.

46 Procede, pues, declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 de la Directiva al no haber adoptado las disposiciones necesarias con el fin de que la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable se ajuste a los valores fijados en virtud del artículo 3 de la Directiva.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 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, al no haber adoptado las disposiciones necesarias para que la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable se ajuste a los valores límite fijados en virtud del artículo 3 de la citada Directiva.

2) Condenar en costas a la República Francesa.

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de marzo de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

C. Gulmann