CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 21 de enero de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Introducción

1. El recurso por incumplimiento contra el Reino Unido (en lo sucesivo, «parte demandada»), sobre el que voy a definir mi postura, se refiere, según el escrito de interposición de recurso presentado por la Comisión, a la adaptación incompleta del Derecho nacional a la Directiva 80/778/CEE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, [1] y al hecho de que en el agua de algunas regiones del Reino Unido se sobrepasan las concentraciones máximas de nitratos y de plomo autorizadas por la Directiva.

2. En el momento de la presentación del recurso, la imputación relativa a la inexistencia de disposiciones vinculantes en la adaptación del Derecho nacional a la Directiva hacía alusión, por un lado, al hecho de que las disposiciones de la Water Act 1989 no se aplicaban a Escocia ni a Irlanda del Norte. Por otro lado, la Comisión sostenía que no se había adoptado disposición nacional alguna relativa a las aguas utilizadas en la industria alimentaria.

3. La normativa pertinente entró en vigor en Escocia mientras se seguía el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, como la propia Comisión ha reconocido. Las disposiciones legales que aún faltaban, relativas al agua utilizada en la industria alimentaria, se aprobaron antes de la vista celebrada el 27 de noviembre de 1991. En relación con la adaptación puramente formal del Derecho nacional a la Directiva, la única imputación que se mantiene es la inexistencia de una normativa para Irlanda del Norte.

4. La Comisión mantiene sin embargo íntegramente las pretensiones que formuló en su recurso, alegando que, en cualquier caso, la adaptación formal del Derecho nacional a la Directiva se produjo demasiado tarde.

5. La parte demandada propone, en primer lugar, una excepción de inadmisibilidad basándose en que la Comisión ha ampliado de manera ilícita en su recurso el objeto del litigio delimitado en el procedimiento administrativo previo. Según la parte demandada, en su escrito de requerimiento la Comisión había acusado al Reino Unido de no haber adoptado disposiciones vinculantes relativas a la calidad del agua procedente de sistemas de abastecimiento de aguas privados. La imputación que se formula en su recurso, basada en la inexistencia de disposiciones de aplicación relativas al agua utilizada en la industria alimentaria, queda fuera del marco del litigio tal como fue definido en el procedimiento administrativo previo y no puede por tanto ser admitida.

6. En la dúplica, la parte demandada sostiene que, a la vista de los acontecimientos producidos desde la presentación de su es-

* Lengua original: alemán.

1 — Directiva de 15 de julio de 1980 (DO L 229, p. 11; EE 15/02, p. 174).

crito de contestación, se debe declarar la inadmisibilidad del recurso en su totalidad, en la medida en que la Comisión alegue que el Reino Unido no ha aplicado la Directiva mediante una normativa vinculante. Mientras que el escrito de requerimiento sólo criticaba la inexistencia de disposiciones vinculantes sobre los sistemas de abastecimiento de aguas privados, a juicio del Reino Unido esta imputación se amplió, tanto en el Dictamen motivado como en el recurso, a los sistemas de abastecimiento de aguas en general. La sentencia dictada el 5 de julio de 1990, Comisión/Bélgica,[2] después de presentado el escrito de contestación, muestra, según la parte demandada, que el escrito de requerimiento se basa en una valoración jurídica errónea. Según el Reino Unido, el Tribunal de Justicia declaró en el citado asunto que la Directiva de que se trata no se aplica al agua procedente de tomas privadas.

7. Sobre el tema de la admisibilidad del presente recurso, la Comisión considera que lo que ha hecho en su recurso es restringir el objeto del litigio en relación con el procedimiento administrativo previo.

8. La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que:

— al no poner en vigor dentro del plazo establecido las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir lo dispuesto en la Directiva 80/778/CEE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, y

— al no adoptar las disposiciones necesarias a fin de que, dentro del plazo establecido, la calidad de dichas aguas cumpla la Directiva en lo que respecta a nitratos y a plomo,

el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

2) Condene en costas al Reino Unido.

9. El *Reino Unido* solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Por lo que se refiere a la alegación de que la parte demandada no ha adoptado las disposiciones vinculantes necesarias para aplicar la Directiva, desestime el recurso acordando su inadmisión en la medida en que alegue la falta de aplicación de la Directiva a las aguas utilizadas para fines de producción de productos alimenticios;

o, con carácter subsidiario,

desestime el recurso por infundado en la medida en que alegue la falta de aplicación de la Directiva a las aguas utilizadas para fines de producción de productos alimenticios por lo que se refiere a la segunda parte del artículo 3, relativa a los «valores de los demás parámetros».

2) A la luz de los acontecimientos que se han producido desde la presentación de su escrito de contestación, desestime también el recurso acordando su inadmi-

2 — (C-42/89, Rec. p. I-2821), apartado 23.

sión en su totalidad en la medida en que la Comisión alegue que el Reino Unido no ha adoptado las disposiciones vinculantes necesarias para aplicar la Directiva.

3) Por lo que se refiere a la alegación de la Comisión sobre las medidas que adoptó la parte demandada para garantizar la conformidad con respecto a los parámetros «nitratos» y «plomo», desestime el recurso.

4) Condene a la Comisión al pago de todas las costas del procedimiento.

10. En relación con los hechos del asunto, el contexto jurídico y las alegaciones de las partes, me remito al informe para la vista. Sólo haré referencia a los hechos en la medida exigida para justificar las presentes conclusiones.

B. Conclusiones

I. *Sobre la admisibilidad*

11. Antes de nada hay que estudiar la objeción presentada por la parte demandada, a saber, que el recurso había ampliado el objeto del litigio en relación con el procedimiento administrativo previo, lo que a su juicio tiene como consecuencia el que no proceda admitir una parte del mismo. Es necesario distinguir aquí dos objeciones. Por una parte, la excepción de inadmisibilidad ya mencionada en el escrito de contestación, basada en la inexistencia de una normativa vinculante sobre el agua utilizada en la industria alimentaria. Por otra parte, la excepción de inadmisibilidad que el Reino Unido alegó en la dúplica, relativa a la imputación basada en la inexistencia de una adaptación generalizada del Derecho interno a la Directiva.

12. Mientras que la parte demandada sostiene, en relación con la primera de estas dos imputaciones, que la Comisión la ha formulado por primera vez en su escrito de interposición de recurso, y que por tanto queda fuera del marco establecido en el procedimiento administrativo previo, en relación con el segundo punto alega que tanto el Dictamen motivado como el recurso tienen en el fondo un contenido distinto al del escrito de requerimiento, el cual, a su vez, se basa en una valoración jurídica errónea.

13. Para poder apreciar el valor de estas alegaciones, es preciso verificar antes en qué medida las diferentes fases del procedimiento administrativo previo permiten establecer el objeto del litigio ulterior. Del estudio de la jurisprudencia sobre el tema del Tribunal de Justicia se deduce que el Tribunal de Justicia distingue en parte entre el escrito de requerimiento y el Dictamen motivado y que sus exigencias en cuanto al grado de precisión de uno y otro son diferentes.

14. En la sentencia 274/83,[3] el Tribunal de Justicia indica, por ejemplo, que se deduce de la finalidad atribuida a la fase administrativa previa al procedimiento por incumplimiento que el escrito de requerimiento tiene como objetivo circunscribir el objeto del litigio e indicar al Estado miembro al que se invita a presentar sus observaciones los datos que necesita para preparar su defensa.[4]

15. El Dictamen motivado debe contener, según el Tribunal de Justicia, una exposición coherente y detallada de las razones que han llevado a la Comisión al convencimiento de que el Estado de que se trate ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado. No le es

3 — Sentencia de 28 de marzo de 1985, Comisión/Italia (274/83, Rec. p. 1077).

4 — Véase el apartado 19 de la citada sentencia.

posible sin embargo al Tribunal de Justicia plantear exigencias de precisión igualmente estrictas en relación con el escrito de requerimiento, el cual sólo puede consistir, necesariamente, en un primer resumen sucinto de las imputaciones. Nada impide por tanto a la Comisión detallar en el Dictamen motivado las imputaciones a las que ya aludió de un modo más genérico en el escrito de requerimiento. [5]

16. Vista la interpretación que debe darse a las sentencias 74/82 y 274/83, la Comisión actúa lícitamente al incluir en el Dictamen motivado nuevas y más extensas alegaciones que justifiquen la acusación de infracción del Tratado contenida en el escrito de requerimiento. Pero esto significa también que la formulación de las alegaciones en el escrito de requerimiento no es exhaustiva.

17. Las sentencias en las que el Tribunal de Justicia se refiere sólo al escrito de requerimiento o al Dictamen motivado parecen a primera vista estar en contradicción con esta jurisprudencia. [6] En la totalidad de estos asuntos, se hace hincapié en la idea de que el Estado miembro de que se trate debe tener oportunidad suficiente de presentar sus observaciones sobre las imputaciones que se formulan en su contra y de obtener los datos necesarios para preparar su defensa. Esta es la razón por la que, tanto en el asunto 211/81 como en el asunto 229/87, el Tribunal de Justicia desestimó las excepciones de inadmisibilidad, ya que el Estado miembro de que se trataba había tenido ocasión de presentar sus observaciones sobre las imputaciones que había formulado la Comisión.

18. El Tribunal de Justicia resolvió de otro modo en el asunto 51/83. Sin embargo, se debe hacer constar que en dicho asunto la Comisión había presentado en efecto motivos totalmente diferentes en el Dictamen motivado y en el escrito de requerimiento. No se podía pretender de ningún modo que se trataba de concretar la alegación de infracción o de justificar mediante argumentos dicha alegación.

19. Lo mismo puede decirse del asunto 31/69, en el cual no se habían tenido en cuenta los hechos producidos después del envío del escrito de requerimiento.

20. Las sentencias que se han citado no suministran ningún argumento que permita llegar a la conclusión de que el escrito de requerimiento enviado por la Comisión fija de manera definitiva el objeto del procedimiento por incumplimiento.

21. Además de las sentencias en las que el escrito de requerimiento desempeña un papel de primer plano, existe una serie de sentencias en las que la atención se centra sobre el lugar que ocupa el Dictamen motivado en relación con el recurso. [7] Estas sentencias son importantes para valorar la objeción suscitada por la parte demandada, es decir, que la imputación basada en la falta de adaptación del Derecho nacional a la Directiva en lo referente al agua utilizada en la industria alimentaria se había planteado por primera vez en el recurso. En la sentencia 166/82 se declaró que el Dictamen motivado de la Comisión y el recurso debían basarse en los mismos motivos e incluir las mismas alegaciones. En otras sentencias [8] se indica con más concisión que el recurso sólo

5 — Véanse las sentencias de 28 de marzo de 1985, antes citada, apartado 21, y de 31 de enero de 1984, Comisión/Irlanda (74/82, Rec. p. 317), apartado 20.

6 — Sentencias de 17 de febrero de 1970, Comisión/Italia (31/69, Rec. p. 25); de 15 de febrero de 1982, Comisión/Dinamarca (211/81, Rec. p. 4547); de 16 de julio de 1984, Comisión/Italia (51/83, Rec. p. 2793), y de 15 de noviembre de 1988, Comisión/Grecia (229/87, Rec. 1988, p. 6347).

7 — Véanse las sentencias de 7 de febrero de 1984, Comisión/Italia (166/82, Rec. p. 459); de 10 de julio de 1990, Comisión/Alemania (C-217/88, Rec. p. I-2879), y de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia (C-347/88, Rec. p. I-4747).

8 — Asuntos C-217/88 y C-347/88.

puede basarse en motivos ya recogidos en el Dictamen motivado.

22. Por último, en otra serie de sentencias, el Tribunal de Justicia examina el procedimiento administrativo previo en su conjunto. [9] Según estas sentencias, el objeto del litigio no puede ya ampliarse una vez terminado el procedimiento administrativo previo. [10] El escrito por el que la Comisión requiere a un Estado miembro que presente sus observaciones y después el Dictamen motivado constituyen una garantía esencial querida por el Tratado, cuya observancia es un requisito formal imprescindible para la regularidad del procedimiento por el que se declara que ha existido incumplimiento por parte de un Estado miembro. [11]

23. Para resolver en cada caso concreto la cuestión de qué imputaciones forman parte del objeto del litigio tal como se formuló en el procedimiento administrativo previo, es preciso realizar una síntesis entre el punto de vista puramente formal, que toma expresamente en consideración los hechos expresamente mencionados y las conclusiones que se derivan de ellos, y el punto de vista que tiene en cuenta el objetivo del procedimiento administrativo previo y que analiza si el Estado miembro al que se acusa tuvo oportunidad de definir su postura sobre determinadas imputaciones o si le fue imposible hacerlo, bien a causa del desarrollo temporal de los acontecimientos, bien en razón de elementos nuevos en la argumentación de la Comisión. El punto de vista que presta especial atención a las garantías ofrecidas por el procedimiento administrativo previo puede matizar las conclusiones obtenidas utilizando una valoración puramente formal.

9 — Véanse las sentencias de 8 de febrero de 1983, Comisión/Reino Unido (124/81, Rec. p. 203); de 7 de febrero de 1984, Comisión/Italia, antes citada; de 14 de febrero de 1984, Comisión/Alemania (325/82, Rec. p. 777); de 20 de febrero de 1986, Comisión/Italia (309/84, Rec. p. 605), y de 14 de julio de 1988, Comisión/Bélgica (298/86, Rec. p. 4343).

10 — Véase el asunto 309/84, apartado 14.

11 — Véase, por ejemplo, el asunto 325/82, apartado 8.

24. Partiendo de este contexto teórico, hay que examinar en primer lugar la objeción presentada por la parte demandada de que la Comisión le reprochó por primera vez en el escrito de recurso la inexistencia de disposiciones vinculantes sobre el agua utilizada en la industria alimentaria. A juicio de la parte demandada, se debe, por consiguiente, rechazar este motivo.

25. La parte demandada sostiene que son el segundo guión del artículo 2 y el artículo 3 de la Directiva los que se refieren al agua utilizada en la industria alimentaria, mientras que las imputaciones formuladas por la Comisión en su escrito de requerimiento y en el Dictamen motivado sólo hacían alusión al primer guión del artículo 2 de dicha Directiva.

26. Hay que señalar a este respecto que ni el escrito de requerimiento ni el Dictamen motivado incluyen referencias expresas al primer guión del artículo 2, así como tampoco se limitan a este artículo. En ambos documentos se alude a la Directiva 80/778 en su conjunto, ofreciendo ejemplos y argumentos para justificar la supuesta falta de adaptación del Derecho nacional a la misma. En el escrito de requerimiento de 11 de agosto de 1987 se dice por ejemplo:

«A juicio de la Comisión, las medidas adoptadas por el Reino Unido con el propósito de aplicar la Directiva 80/778/CEE, es decir, las tomadas basándose en la Water Act 1973, que dispone que el agua potable debe ser "salubre", así como las diferentes circulares administrativas que se han promulgado, no son suficientes por las siguientes

razones: según las informaciones proporcionadas por el Reino Unido, existen más de 80.000 sistemas privados de abastecimiento de aguas en el Reino Unido. [...] Las circulares no contemplan dichos sistemas privados de abastecimiento, y quienes los explotan no tienen obligación alguna de respetar las instrucciones que figuran en ellas» *(traducción no oficial).*

27. Aquí se debe señalar, en primer lugar, que, según la Comisión, la adaptación del Derecho nacional a la Directiva 80/778 es insuficiente. Este argumento se refuerza con el ejemplo de los suministradores privados, a los que no pueden aplicárseles las disposiciones nacionales en vigor. No es posible sin embargo extraer de ello conclusiones sobre la limitación objetiva de la norma nacional de adaptación a la Directiva a este único grupo de destinatarios potenciales. Es también prueba de ello el siguiente apartado del escrito de requerimiento, igualmente formulado en términos generales. El contenido de este apartado es el siguiente:

«Contar con eventuales procedimientos ante los Tribunales del Reino Unido, en el curso de los cuales los órganos jurisdiccionales pueden interpretar bien que las disposiciones pertinentes de la Water Act 1973 constituyen una aplicación de la Directiva 80/778/CEE en relación con los asuntos específicos pendientes ante dichos órganos o bien que no constituyen una aplicación de la misma, crea una situación de inseguridad jurídica y, por tanto, no puede considerarse una aplicación adecuada de la Directiva. Dado que ni la Water Act 1973 ni la circular de que se trata constituyen una adaptación correcta del Derecho nacional a la Directiva, de aquí se sigue que el Reino Unido debe adoptar medidas adicionales legalmente vinculantes para adaptar correctamente su Derecho interno a la Directiva» *(traducción no oficial).*

28. En el Dictamen motivado de 14 de abril de 1989, las referencias a la inadecuada adaptación del Derecho nacional a la Directiva se formulan de una manera aún más general. En él se lee lo siguiente:

«En su escrito de requerimiento, la Comisión subrayó que las disposiciones de la Water Act 1993 (que obliga a que el agua potable sea salubre) y las diversas circulares dictadas por el Ministerio del Medio Ambiente no eran suficientes. Estas normas no suponen una adaptación del Derecho nacional a las exigencias específicas de la Directiva. Las diferentes circulares no imponen tampoco obligaciones en el sentido jurídico del término, particularmente en relación con los suministradores privados, que en el Reino Unido son muy numerosos» *(traducción no oficial).*

29. La única referencia a los suministradores privados en el conjunto del texto es la frase subordinada «particularmente en relación con los suministradores privados».

30. Se debe pues llegar a la conclusión de que en los dos escritos formales que constituyen el objeto del procedimiento administrativo previo aparece una imputación genérica basada en la insuficiente adaptación del Derecho nacional a la Directiva. Ni explícita ni implícitamente se circunscribe el objeto del litigio al primer guión del artículo 2 de la Directiva. Incluso si la falta de disposiciones vinculantes sobre las normas de calidad del agua utilizada en la industria alimentaria sólo ha sido criticada expresamente por primera vez en el escrito de recurso, ello no significa que no se incluya dentro del objeto del litigio tal como fue definido a lo largo del procedimiento administrativo previo. En la medida en que se critica la insuficiente adaptación del Derecho nacional a la Directiva en su conjunto,

la crítica no deja fuera el segundo guión del artículo 2 ni el artículo 3, *a fortiori* si se tiene en cuenta que, en el intercambio de escritos entre las partes, en el marco del procedimiento administrativo previo, no se aludió en ningún momento a lo erróneo de determinados artículos de la Directiva.

31. El motivo que presenta la Comisión en su recurso relativo al «agua utilizada en la industria alimentaria» no debe considerarse un «motivo nuevo» [12] a tenor de la jurisprudencia, dado que se presentó para concretar un motivo ya formulado de manera abstracta y basado en una insuficiencia de medidas vinculantes en la adaptación del Derecho nacional a la Directiva.

32. Asimismo, la parte demandada ha tenido ocasión de definir su postura sobre las críticas generales formuladas por la Comisión relativas al carácter insuficiente de la adaptación del Derecho nacional a la Directiva. En consecuencia, su derecho de defensa no se ha visto restringido de manera ilícita.

33. Por estas razones, el motivo referido al agua utilizada en la industria alimentaria debe considerarse admisible.

34. En el marco del examen de la admisibilidad, falta aún por examinar el motivo basado en la ampliación ilícita del objeto del litigio al extenderlo a los sistemas de abastecimiento de aguas públicos.

35. Según la parte demandada, el escrito de requerimiento se refería exclusivamente a la legislación aplicable a los sistemas de abastecimiento de aguas privados. Sólo en el Dictamen motivado se incluyeron también las disposiciones que imponen obligaciones en materia de abastecimiento público.

36. Como ya se comprobó al examinar el tema del agua utilizada en la industria alimentaria, no procede interpretar el contenido del escrito de requerimiento de un modo tan definitivo. El Dictamen motivado no incluye ningún motivo nuevo basado en la inexistencia de disposiciones vinculantes para la aplicación de la Directiva. Precisamente en relación con la delimitación del objeto del litigio en el escrito de requerimiento, el Tribunal de Justicia ha hecho hincapié en que el derecho de defensa de los Estados miembros de que se trate debía ser respetado. Aunque se hubiera comprendido mal el escrito de requerimiento en lo relativo a los destinatarios de la normativa vinculante que debía adoptar el Estado miembro en cuestión, el Dictamen motivado, que sólo supone a este respecto una concreción de un motivo ya expuesto, estaba formulado de manera más clara, de modo que, incluso sobre este punto, la parte demandada ha tenido ocasión suficiente de presentar sus observaciones.

37. La alegación de la parte demandada de que el escrito de requerimiento se basa en un error jurídico no modifica en nada la conclusión a la que acabo de llegar. Es sin duda exacto que el Tribunal de Justicia ha indicado en su sentencia C-42/89 que la Directiva no contiene obligaciones que afecten al agua procedente de tomas privadas, dado que la Directiva sólo es aplicable al suministro de agua a partir de un determinado grado de magnitud que ella misma fija.

12 — Véanse los asuntos C-217/88, loc. cit., y C-347/88, loc. cit.

38. Ahora bien, por una parte, según la interpretación que acabo de exponer, no procede interpretar el escrito de requerimiento como si sólo se refiriera a los sistemas de abastecimiento de aguas privados. Por otra parte, el Tribunal de Justicia dictó la citada sentencia después de que se presentara el escrito de contestación en el caso de autos, lo que, por simples razones de orden práctico, impide aceptar la idea de que la Comisión modificó los motivos formulados a lo largo del procedimiento administrativo previo a causa de la sentencia dictada en el asunto C-42/89.

39. En conclusión, procede desestimar los argumentos presentados por la parte demandada sobre la admisibilidad del recurso.

40. En el marco del examen de la admisibilidad, queda sin embargo por estudiar en qué medida existe aún un interés jurídico digno de protección, si se tiene en cuenta que en la fecha de la vista la parte demandada había adoptado ya casi toda la normativa necesaria para adaptar su Derecho nacional a la Directiva, afirmación que nadie discute. El único punto que queda por resolver es el de la legislación para Irlanda del Norte.

41. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, incluso si el incumplimiento de que se trata ha desaparecido con posterioridad al plazo al que alude el párrafo segundo del artículo 169 del Tratado, la prosecución de las actuaciones conserva su interés. Este interés puede consistir en sentar las bases de la responsabilidad en la que un Estado miembro podría haber incurrido, a consecuencia de su incumplimiento, ante otros Estados miembros, ante la Comunidad o ante los particulares. [13]

42. Procede por tanto considerar que el recurso debe admitirse en su totalidad.

II. *Sobre la procedencia*

1. Inexistencia de disposiciones vinculantes para la adaptación del Derecho nacional a la Directiva 80/778

43. La Directiva 80/778 impone obligaciones que tienen diferentes objetivos. Establece, en primer lugar, la obligación que acompaña normalmente a la publicación de una Directiva, la de adaptar el Derecho nacional a la misma a través de una normativa nacional. Esta obligación se menciona expresamente en el artículo 18 de la Directiva, en el que se lee:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva y sus Anexos en un plazo de dos años a partir del día de su notificación.»

Como se trata aquí de obligaciones jurídicas que pretenden obtener modificaciones físicas del medio ambiente, el dictar normas jurídicas no es por sí solo suficiente para alcanzar efectivamente el objetivo que se pretende obtener.

13 — Véase la reciente sentencia de 25 de julio de 1991, Comisión/Países Bajos (C-353/89, Rec. p. I-4069), apartado 28, que incluye otras referencias; sobre el derecho de los particulares a obtener indemnización de daños y perjuicios de un Estado miembro a causa de la falta de adaptación del Derecho nacional a una Directiva, véase la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 19 de noviembre de 1991, Frankovich y Bonifaci (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357).

44. La parte demandada subraya este problema en varias ocasiones a lo largo de su argumentación. El legislador comunitario tuvo ya en cuenta tales argumentos, por una parte, al obligar a los Estados miembros, en el apartado 6 del artículo 7 de la Directiva, a adoptar las disposiciones necesarias «a fin de que las aguas destinadas al consumo humano sean al menos conformes a las exigencias especificadas en el Anexo I», pero concediéndoles, por otra parte, con arreglo al artículo 19 de esta misma Directiva, un plazo de cinco años para que la calidad de las aguas destinadas al consumo humano fuese conforme a la Directiva.

45. Tratándose de imputaciones basadas en la inexistencia de disposiciones vinculantes para la adaptación del Derecho nacional a la Directiva, el criterio aplicable, en consecuencia, será el plazo de dos años establecido en el artículo 18 de la Directiva. Si de lo que se trata es de la diferencia real entre las exigencias de calidad que fija la Directiva y las muestras de agua extraídas, se deberá tener en cuenta el plazo de cinco años que prevé el artículo 19 de la Directiva.

46. La Directiva de la que se trata se aprobó el 15 de julio de 1980 y se notificó al Reino Unido el 18 de julio de 1980. El plazo para la adaptación formal del Derecho nacional a la Directiva expiró por tanto el 18 de julio de 1982. La apertura formal del presente procedimiento por incumplimiento ha tenido lugar unos cinco años después de esta última fecha. El escrito de requerimiento tiene fecha de 11 de agosto de 1987. Hasta el día de la presentación del recurso, han transcurrido dos años más.

47. Si se toma como punto de partida la interpretación del intercambio de escritos correspondiente a la fase del procedimiento administrativo previo, se deben entender el escrito de requerimiento y el Dictamen motivado como una crítica al hecho de no haber adaptado de manera general el Derecho nacional a la Directiva mediante una normativa nacional vinculante. En la época de presentación del recurso, la Comisión tuvo en cuenta los progresos producidos entre tanto en el ámbito de la normativa nacional correspondiente. Las Water Supply (Water Quality) Regulations 1989 entraron en vigor en Inglaterra y en el País de Gales, una parte el 1 de septiembre de 1989 y otra el 1 de enero de 1990. Esta es la razón por la que la Comisión sólo imputa al Reino Unido la inexistencia de disposiciones vinculantes para Escocia e Irlanda del Norte. Además aquélla ha criticado el hecho de que la legislación adoptada en este período sólo se aplica al agua destinada a usos domésticos y no al agua utilizada en la industria alimentaria. Se debe por tanto aceptar el argumento de la Comisión cuando alega que ha limitado el objeto del litigio en el recurso en comparación con el procedimiento administrativo previo.

48. Al situar el presente recurso en el marco de la imputación general de falta de adaptación del Derecho nacional a la Directiva, se ve que el objeto del mismo ha sido limitado en primer lugar en un plano objetivo. La Comisión ha considerado que las disposiciones relativas al agua destinada a usos domésticos se han adoptado de manera regular, y ha retirado la imputación basada en la falta de adopción de tales medidas. La falta de aplicabilidad de la normativa adoptada al agua utilizada en la industria alimentaria sólo constituye una parte del conjunto de materias que deben ser objeto de regulación. El hecho de que no se haya regulado este punto en el marco de la normativa sobre el

agua ya adoptada puede deberse a que las disposiciones legales necesarias para la industria alimentaria se dirigen a un grupo distinto de personas, o a que los requisitos de calidad que deben establecer son en parte menos severos (segundo guión del artículo 2 y artículo 3 de la Directiva).

49. Ni las consideraciones que acabo de exponer ni el hecho, mencionado por la parte demandada, de que el agua que se suministra a la industria alimentaria sólo suponga un 1 % del total de los suministros de agua justifican la falta de adaptación a la Directiva en este campo. Ni siquiera la objeción planteada por la parte demandada, a saber, que el agua destinada a usos domésticos y el agua utilizada para la producción de alimentos son con frecuencia las mismas, me lleva a modificar mi punto de vista, ya que, según las afirmaciones de la parte demandada, no es en absoluto imposible que el agua que se suministra especialmente a la industria alimentaria no esté sujeta a los requisitos de calidad que prevé la Directiva.

50. El hecho de que el Reino Unido haya dictado la Food Safety Act 1990, Ley que a juicio de la Comisión también ha colmado un vacío, muestra que efectivamente existía un vacío jurídico. A la vista del plazo establecido por el artículo 18 para la adaptación del Derecho nacional a la Directiva, es decir, el 18 de julio de 1982, y del tiempo transcurrido desde el Dictamen motivado de 14 de junio de 1989, se debe considerar sin duda que la Food Safety Act 1990 llega tarde. Por lo tanto, se ha producido un incumplimiento del Tratado.

51. Al presentar su recurso, la Comisión partía de la idea de que las Watter Supply Regulations 1989 suponían una adaptación correcta del Derecho nacional a la Directiva para Inglaterra y el País de Gales, exceptuando la reserva que se formuló antes a propósito del agua utilizada en la industria alimentaria. La limitación de la imputación a Escocia e Irlanda del Norte significa una limitación geográfica en relación con la imputación inicial. Aunque se haya dictado una normativa adecuada para Irlanda del Norte mientras se desarrollaba el presente procedimiento, está claro que se ha hecho demasiado tarde. Esta es la causa de que exista también un incumplimiento en razón de la adaptación insuficiente y tardía a la Directiva en Escocia e Irlanda del Norte.

2. La inobservancia de los parámetros relativos a los nitratos en determinadas regiones de Inglaterra

52. La Comisión critica el hecho de que en 28 de las zonas de suministro se sobrepase la concentración máxima admisible de nitratos, que es de 50 mg/l, según el parámetro 20 del Anexo C de la Directiva. Según la Comisión, el Reino Unido infringe por este motivo las obligaciones que resultan de la Directiva.

53. La parte demandada no niega este hecho. Las partes sólo están en desacuerdo sobre sus consecuencias jurídicas. Mientras que la Comisión ha sostenido el punto de vista de que las concentraciones máximas admisibles que prevé la Directiva son límites absolutos, de modo que el sobrepasarlas constituye automáticamente una infracción de la Directiva, la parte demandada considera que la Directiva sólo establece una obligación de adoptar todas las medidas posibles. Si los parámetros de la Directiva no

pueden ser respetados, aunque el Estado miembro de que se trate haya adoptado todas las medidas posibles, esta inobservancia no debe interpretarse en todos los casos como una violación del Tratado. No se puede considerar a un Estado miembro responsable del comportamiento de terceros o de circunstancias de hecho relacionadas con el medio ambiente y que escapan a su ámbito de influencia. La diferencia entre las partes acaba centrándose en la cuestión de si el artículo 7 puesto en conexión con el artículo 19 de la Directiva impone una obligación de resultado o si impone sólo una obligación de adoptar medidas que se puede considerar satisfecha, aunque no se haya obtenido el resultado deseado.

54. La parte demandada basa su defensa, con carácter subsidiario, en el hecho de que el artículo 20 de la Directiva le permite solicitar una prórroga del plazo fijado. El artículo 20 ofrece la posibilidad de obtener, mediante solicitud especial, una prórroga del plazo de cinco años previsto en el artículo 19 para alcanzar los valores máximos y de carácter orientativo que prevé el Anexo I.

55. La parte demandada, que no ha formulado expresamente una petición sobre este punto, deja en manos del Tribunal de Justicia la interpretación de una comunicación que ella envió a la Comisión, relativa a la concesión unilateral de las excepciones previstas en el artículo 9 de la Directiva. Dado que incluso esta comunicación tuvo lugar en octubre de 1985, es decir, después de transcurrido el plazo de cinco años que fija el artículo 19 de la Directiva, la parte demandada destaca la confianza legítima resultante de las negociaciones entre las partes en la fase del procedimiento administrativo previo, que a su juicio debe permitirle recurrir al artículo 20. Según la parte demandada, durante dos años la Comisión no formuló objeciones a propósito de las excepciones establecidas de conformidad con el artículo 9 de la Directiva, de modo que ella tenía buenas razones para creer que había obrado legítimamente al establecer dichas excepciones, y que, por consiguiente, no había considerado necesario presentar una solicitud formal como se preveía en el artículo 20 de la Directiva.

56. A efectos de pronunciarse sobre el problema de la elevada concentración de nitratos, la primera pregunta que hay que plantearse es la de la naturaleza jurídica de las obligaciones. Antes he subrayado ya el hecho de que la Directiva impone obligaciones jurídicas de diversos tipos. En el contexto pertinente para el caso de autos, se trata de la obligación de obtener determinados resultados físicos, es decir, un nivel de calidad definido de manera específica en el agua destinada al consumo humano. Para cumplir dichas obligaciones, que resultan de combinar las normas de los artículos 7 y 19 de la Directiva, se concedieron *a priori* a los Estados miembros tres años más que para la adaptación formal del Derecho nacional a la Directiva. Este hecho basta por sí solo para revelar que la finalidad de la Directiva es alcanzar alguno de los objetivos que ella misma ha definido.

57. Ya en sus considerandos se indicaba lo siguiente:

«Considerando que la importancia para la salud pública de las aguas destinadas al consumo humano hace necesaria la fijación de normas de calidad que *han de* cumplir dichas aguas. [14]

Considerando que los valores fijados para determinados parámetros *han de* ser inferio-

14 — El subrayado es mío; el texto inglés de la Directiva indica: ... such water must comply (DO 1980, L 229, p. 11).

res o iguales a una concentración máxima admisible». [15]

58. El primer guión del apartado 3 del artículo 7 de la Directiva está redactado así:

«Los valores que habrán de fijar los Estados miembros *habrán de* ser inferiores o iguales a los que figuran en la columna "Concentración máxima admisible"». [16]

59. Los términos utilizados indican que se trata de una obligación absoluta.

60. La parte demandada considera que el hecho de que la propia Directiva incluya normas que establecen excepciones en sus artículos 9, 10 y 20 obliga a concluir que las obligaciones de resultado que impone la Directiva no pueden ser obligaciones absolutas. Según ella, es preciso, por el contrario, respetar los límites inherentes a las obligaciones jurídicas, tales como los que el Tribunal de Justicia reconoció para el artículo 30 del Tratado CEE.

61. A mi juicio, hay que responder a este argumento que precisamente el hecho de que la Directiva incluya normas que establecen excepciones lleva a la conclusión de que no pueden admitirse excepciones distintas de las que expresamente prevé la Directiva. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia y siguiendo los principios generales del Derecho, las excepciones deben interpretarse por regla general de manera estricta. Por lo que se refiere a las excepciones de la Directiva 80/778, el Tribunal de Justicia declaró en el asunto 228/87 [17] que:

«Unicamente se permiten excepciones a la Directiva en las condiciones contempladas por los artículos 9, 10 y 20 de la misma. Dichas disposiciones deben ser objeto de interpretación estricta.»

62. A lo anterior hay que añadir que determinadas modificaciones del carácter absoluto de las concentraciones máximas admisibles del Anexo I de la Directiva pueden resultar del propio Anexo I, en la medida en que las «observaciones» relativas a los diferentes parámetros tienen por consecuencia hacerlos más flexibles. El apartado 5 del artículo 7 de la Directiva muestra la importancia de las observaciones para la interpretación de los valores. Esta afirmación no contradice el carácter absoluto de los valores límites, puesto que las restricciones que las observaciones les incorporan expresamente forman parte de la Directiva.

63. Por lo que respecta al argumento basado en los límites inherentes, se debe hacer constar que los artículos 30, 36 y 59 del Tratado CEE, a los que alude la parte demandada, son para la Comunidad disposiciones de rango constitucional. Y no es en absoluto algo unánimemente aceptado que los principios aplicados para la interpretación de las mismas deban aplicarse igualmente al Derecho derivado. Precisamente, en la medida en que el legislador comunitario tiene en cuenta las diferencias de naturaleza de las normas jurídicas al prever expresamente algunas excepciones, parece criticable el recurrir al criterio de los límites inherentes para justificar unas excepciones distintas.

15 — El subrayado es mío; el texto inglés de la Directiva indica: Whereas the values... must be equal to or lower than..., *loc. cit.*

16 — El subrayado es mío; el texto inglés de la Directiva indica: ... the values... must be less than or the same as..., *loc. cit.*

17 — Sentencia de 22 de septiembre de 1988, X (228/87, Rec. p. 5099), apartado 10.

64. En apoyo de su punto de vista, la parte demandada argumenta que si se considerasen obligaciones absolutas las obligaciones de resultado de la Directiva, habría que considerar infracción de la Directiva todo exceso sobre la concentración autorizada, ya fuera debido a un caso fortuito o a un caso de fuerza mayor. La lectura del artículo 10 de la Directiva, que autoriza a sobrepasar las concentraciones máximas admisibles durante un período de tiempo limitado y cumpliendo ciertos requisitos, prueba que no es así. El artículo 9 de la Directiva contempla otra posibilidad de excepciones unilaterales si se dan situaciones relacionadas con circunstancias meteorológicas excepcionales. Por otra parte, tampoco resulta contrario a la naturaleza de las Directivas el considerar a un Estado miembro responsable de situaciones sobre las que no tiene influencia directa.

65. Por lo tanto, si la parte demandada estaba obligada en principio a velar por el respeto de los valores previstos para los nitratos en la totalidad del territorio sobre el que ejerce su soberanía, la cuestión que se plantea ahora es la de si puede acogerse a alguna de las excepciones que prevé la Directiva.

66. La excepción que podría contemplarse aquí es la que establece el artículo 20 de la Directiva. Según esta norma, los Estados miembros pueden «presentar ante la Comisión una solicitud especial de un plazo suplementario para el cumplimiento del Anexo I». Nadie discute el hecho de que la parte demandada nunca ha presentado expresamente dicha solicitud.

67. La parte demandada alega que, como se cumplen todos los requisitos de fondo necesarios para autorizar la excepción, ella puede de todos modos acogerse a las disposiciones citadas. A este respecto, se debe hacer constar que la presentación de la referida solicitud es un requisito esencial para beneficiarse de la excepción. En dicha solicitud por escrito se deben mencionar las «dificultades encontradas» y «proponer un plan de acción acompañado de un calendario, que se habrá de poner en práctica para la mejora de la calidad de las aguas destinadas al consumo humano» (apartado 2 del artículo 20 de la Directiva). Sólo una solicitud redactada en estos términos permite a la Comisión proceder al examen que allí se contempla (apartado 3 del artículo 20 de la Directiva). Se puede esperar de un Estado miembro que respete estas formalidades, ya que las autoridades competentes en la materia son servicios que conocen bien la necesidad de respetar las formalidades requeridas.

68. Sin embargo, es lícito preguntarse si la notificación a la Comisión de las excepciones acordadas unilateralmente conforme al artículo 9 de la Directiva puede interpretarse como una solicitud a tenor del artículo 20 de la misma. La parte demandada probablemente dio por sentado que el artículo 9 de la Directiva era la base jurídica en virtud de la cual podían concederse excepciones para los valores tolerados para los nitratos. Y tenía realmente motivos para partir de estas premisas puesto que, en cualquier caso, ni la Comisión ni las autoridades de algunos otros Estados miembros llegaban a ponerse de acuerdo en aquella época sobre la cuestión de si podía invocarse el artículo 9 cuando se sobrepasaban los valores tolerados para los nitratos. Después de que el Reino Unido comunicara a la Comisión las excepciones que había autorizado en su territorio, ésta tardó dos años en definir su postura sobre esta cuestión y en comunicar dicha postura a la parte demandada.

69. Antes de responder a la verdadera cuestión que se plantea, que es la de si puede interpretarse la notificación a la Comisión como una solicitud presentada de conformidad con el artículo 20, es necesario tener en cuenta que la notificación que contempla el artículo 9 fue enviada a la Comisión en octubre de 1985. Pero el Tribunal de Justicia ha declarado que las solicitudes basadas en el artículo 20 debían presentarse dentro del plazo que fija el artículo 19 de la Directiva, y, por tanto, antes del 19 de julio de 1985. Una vez transcurrido este plazo, las excepciones sólo son posibles en los casos de circunstancias accidentales graves que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Directiva.[18] En consecuencia, también en este tema se debe exigir un cumplimiento estricto de las disposiciones que establecen las formalidades aplicables.

70. La situación debería valorarse de otro modo únicamente si la Comisión hubiera hecho nacer en la parte demandada una confianza legítima en la idea de que ella renunciaba a exigir el cumplimiento de las disposiciones que regulaban las formalidades y los plazos. Así es como debe entenderse el argumento de la parte demandada, cuando alega que la Comisión había aceptado la utilización del artículo 9.

71. La respuesta a dicho argumento es que el Reino Unido sólo invocó el artículo 9 y comunicó a la Comisión que había acordado las excepciones previstas en el artículo 9 después de la fecha límite de 18 de julio de 1985. Por otra parte, existía cierta incertidumbre sobre la respuesta a la pregunta de si dicha actuación estaba justificada. Cuando la Comisión acabó por comunicar a la parte demandada su punto de vista, es decir, que no podían concederse las excepciones previstas en el artículo 9 de la Directiva para casos en que se sobrepasaran los valores para los nitratos, la parte demandada revocó sin dudarlo las excepciones que había acordado.

72. La parte demandada habría podido en todo caso alegar relaciones de confianza legítima si las negociaciones entre las partes sobre la aplicación del artículo 9 hubieran tenido lugar *antes* del 19 de julio de 1985. Dadas las circunstancias del caso de autos, es preciso desestimar las pretensiones de la parte demandada. Se debe por tanto responder afirmativamente a la pregunta de si ha supuesto una violación del Tratado el hecho de que se sobrepasaran las cantidades de nitrato fijadas en el parámetro 20 de la Directiva en las 28 zonas de suministro de Inglaterra de las que se trata.

3. El incumplimiento de los parámetros relativos al plomo en determinadas regiones de Escocia

73. La Comisión critica el incumplimiento en determinadas regiones de Escocia de la concentración máxima admisible para el plomo. En cambio, la parte demandada sostiene que en las 17 zonas de suministro objeto del litigio el agua cumple las normas relativas al plomo.

74. A propósito de la situación de hecho en la que se basa el presente litigio, el anexo 32 del escrito de contestación revela que de 204 muestras extraídas después de desagüe, 9 (es decir, el 4 %) mostraban un contenido en plomo comprendido entre 50 y 100 µg/l, y 4 (2 %) habían sobrepasado los 100 µg/l. En la fecha de presentación del recurso, 4 muestras sobre 151 tenían un contenido en

18 — Asunto C-42/89, loc. cit., apartado 23; véanse también las conclusiones en el presente asunto, puntos 22 y ss.

plomo comprendido entre 50 y 100 µg/l y 2 tenían un contenido en plomo superior a 100 µg/l. El informe para la vista contiene más precisiones sobre los resultados de las tomas de muestras.

75. La respuesta a la pregunta de si, dadas estas circunstancias, se han respetado o no las normas de la Directiva depende de la interpretación de las «observaciones» que acompañan al parámetro «plomo» en el Anexo I de la Directiva. La interpretación de tales observaciones es objeto de controversia entre las partes. Las observaciones relativas al parámetro del plomo son las siguientes:

«En el caso de canalizaciones de plomo, el contenido en plomo no debería ser superior a 50 µg/l en una muestra extraída después de desagüe. Si la muestra se extrae directamente o después de desagüe y el contenido en plomo supera con frecuencia o sensiblemente los 100 µg/l, habrá que adoptar las medidas pertinentes para reducir los riesgos de exposición al plomo que tenga el consumidor». [19]

76. A juicio de la Comisión, es preciso interpretar el valor límite de 50 µg/l fijado para el plomo como un límite absoluto, no obstante las observaciones. La Comisión interpreta el parámetro 51 relativo al plomo y las observaciones que lo acompañan del siguiente modo: en el caso de muestras extraídas del agua que corre o directamente después de desagüe, se debe respetar el límite absoluto de 50 µg/l. Para las muestras extraídas directamente, es decir, para las que se extraigan directamente después de que el agua haya permanecido en canalizaciones de plomo o en cisternas, se debe aplicar el límite de 100 µg/l; cuando se sobrepasen estos valores, habrá que adoptar las medidas pertinentes para reducir los riesgos de exposición al plomo que tenga el consumidor.

77. En cambio, la parte demandada alega que las observaciones citadas hacen que el valor de 50 µg/l como concentración máxima admisible pierda su carácter absoluto.

78. Con arreglo a la opinión que ya expuse previamente, a saber, que las excepciones a la Directiva deben resultar del propio texto de la Directiva, se puede concebir fácilmente que en determinados casos se atribuya un significado diferente, en razón de las observaciones, a valores límites que en principio deben considerarse valores absolutos. Lo que importa, por tanto, es el tenor literal de las observaciones. En el presente caso, la primera frase de las observaciones no establece un límite absoluto. Se dice allí que, en el caso de canalizaciones de plomo, el contenido en plomo no *debería* [20] ser superior a 50 µg/l. La segunda frase es aún más clara. En ambas opciones de la alternativa prevista para la toma de muestras, es decir, *directamente* o *después de desagüe*, existe una obligación de actuar en los casos en que el contenido en plomo sobrepase *con frecuencia* o *sensiblemente* los 100 µg/l, obligación que consiste en adoptar las medidas apropiadas para reducir el riesgo de exposición del consumidor al plomo. No es posible deducir una obligación de resultado ni

19 — El texto inglés de la Directiva es el siguiente:
Where lead pipes are present, the lead content should not exceed 50 mg/l in a sample taken after flushing. If the sample is taken either directly or after flushing and the lead content either frequently or to an appreciable extent exceeds 100 mg/l, suitable measures must be taken to reduce the exposure to lead on the part of the consumer, *loc. cit.*

20 — El subrayado es mío.

de la primera frase de las observaciones citadas, ni de la segunda, ni de ambas en conjunto.

79. La interpretación que lleva a cabo la Comisión contradice el tenor literal, claro en este punto, de las observaciones, puesto que la obligación de adoptar las medidas pertinentes en el caso de que el contenido en plomo sobrepase con frecuencia o sensiblemente los 100 µg/l se aplica tanto a las muestras extraídas directamente como («o») a las muestras extraídas después de desagüe. En el caso de canalizaciones de plomo, el valor de 50 µg/l se debe considerar por tanto un simple valor orientativo, mientras que en caso de sobrepasarse los 100 µg/l (y esto sólo si el exceso es sensible o frecuente) resulta necesario adoptar medidas. Puesto que dichos criterios sólo se aplican expresamente a las canalizaciones de plomo, el valor de 50 µg/l en la columna de concentraciones máximas admisibles no resulta en absoluto derogado, a condición de aplicarlo solamente para las canalizaciones que no sean de plomo.

80. Con arreglo a esta tesis, la parte demandada sólo habría cometido una infracción de la Directiva, pues, si las muestras hubieran sobrepasado con frecuencia o sensiblemente el contenido en plomo de 100 µg/l *y* no se hubiera adoptado medida alguna «para reducir los riesgos de exposición al plomo que tenga el consumidor».

81. A mi juicio, es muy dudoso que pueda decirse que existe con frecuencia un exceso cuando se sobrepasa el límite de los 100 µg/l en un 2 % de los casos. Se deben acoger los argumentos de la parte demandada sobre la aplicabilidad del artículo 20 en relación con el parámetro «plomo» —independientemente de la respuesta a la pregunta de si el artículo 20 puede efectivamente alegarse o no— en el sentido de que la parte demandada ha adoptado y continúa adoptando medidas a fin de reducir los riesgos de exposición al plomo. Por tanto, no se deduce de los hechos que la parte demandada haya infringido el parámetro 51 de la Directiva.

82. Resulta en consecuencia superfluo adoptar una postura sobre el problema de la carga de la prueba, así como sobre las cuestiones relacionadas con el artículo 20. Por tanto, formulo las reflexiones que siguen sólo con carácter subsidiario.

83. A juicio de la Comisión, la parte demandada no ha probado que respetara los parámetros objeto del litigio. Para ello, opina la Comisión, haría falta indicar el número de muestras extraídas después de desagüe en hogares dotados de canalizaciones de plomo, así como el porcentaje de dichas muestras que no respetara el límite de 100 µg/l. Por otra parte, debería indicarse en cada caso la importancia del exceso sobre dicho límite. Según la Comisión, sólo basándose en tales datos se puede sostener que en las canalizaciones de plomo el contenido en plomo no sobrepasa con frecuencia o sensiblemente los 100 µg/l.

84. Estas exigencias significan hacer caso omiso del hecho de que en el procedimiento por incumplimiento la carga de la prueba recae sobre la parte demandante. Es a la Comisión a quien incumbe afirmar que no se han respetado los parámetros de que se trata y probarlo, cuando presenta un re-

curso por incumplimiento. Por lo que se refiere a las exigencias de la Comisión sobre la toma de muestras en los hogares, basta simplemente con remitirse al apartado 2 del artículo 12 y al Anexo II de la Directiva, que fija con toda claridad los lugares y la frecuencia de la toma de muestras. No se puede pretender que se tomen muestras en cada hogar.

85. Formularé aún en conclusión una observación a propósito de la aplicabilidad del artículo 20. Después de haber recalcado a lo largo de la argumentación precedente la importancia de respetar los requisitos imperativos en materia de forma y de plazo, me basta con aludir al retraso con que se presentó la solicitud, en agosto de 1985. Pero el resultado del examen de la imputación relativa al incumplimiento del parámetro «plomo» no se ve afectado por estas consideraciones subsidiarias. No se puede por tanto declarar que se ha producido una violación del Tratado.

Costas

86. En la solución que he propuesto, la Comisión obtendría una sentencia favorable en lo fundamental a sus pretensiones. Esta es la razón por la que, habida cuenta del significativo retraso con que la parte demandada adaptó su Derecho interno a la Directiva, y a pesar de mi interpretación favorable a la misma sobre el parámetro relativo al plomo, propongo que se la condene al pago de la totalidad de las costas.

C. Conclusiones

87. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado:

a) al no adoptar dentro del plazo establecido las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir lo dispuesto en la Directiva 80/778/CEE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, y

b) al no haber procurado que, a la expiración del período establecido, la calidad de dichas aguas se ajustase a la Directiva por lo que se refiere a los nitratos.

2) Desestime el recurso en todo lo demás.

3) Condene en costas a la demandada.