CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 8 de mayo de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto se solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania no ha aplicado ni cumplido íntegramente dos Directivas: 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), y la Directiva 79/869/CEE del Consejo, de 9 de octubre de 1979, relativa a los métodos de medición y a la frecuencia de los muestreos y del análisis de dichas aguas (DO L 271, p. 44; EE 15/02, p. 146). En lo sucesivo, haré referencia a las citadas Directivas como «Directiva sobre calidad» y «Directiva sobre muestreos», respectivamente, y en conjunto como «las Directivas». El plazo para la aplicación de las Directivas expiró el 18 de junio de 1977 y el 11 de octubre de 1981, respectivamente.

2. Los principales objetivos de la Directiva sobre calidad consisten en la reducción de la contaminación de las aguas superficiales destinadas a ser utilizadas como agua potable y su protección frente a una ulterior degradación, así como la protección de la salud pública mediante el control de la calidad del agua y de su depuración. La Directiva armoniza los valores que deben fijarse y mantenerse para estas aguas y dispone el establecimiento por parte de los Estados miembros de programas nacionales para su mejora. La Directiva sobre muestreos define a continuación más específicamente los métodos y frecuencias de muestreo y análisis para el control de la calidad del agua.

3. La Comisión entabló el presente procedimiento basándose en cuatro motivos: 1) incumplimiento de la obligación de clasificar el agua en las tres categorías definidas por la Directiva sobre calidad; 2) incumplimiento de las obligaciones de fijar y mantener los niveles de calidad de las aguas así clasificadas; 3) no establecimiento de un plan de acción para la mejora del agua y no comunicación del mismo, ni de cualquier mejora lograda, a la Comisión; 4) falta de comunicación a la Comisión de la información requerida por el apartado 1 del artículo 8 de la Directiva sobre muestreos. Será conveniente analizar uno a uno estos cuatro puntos.

a) *Falta de clasificación del agua*

4. La primera frase del artículo 2 de la Directiva sobre calidad establece:

* Lengua original: inglés.

«Con arreglo a la presente Directiva, las aguas superficiales se subdividen en tres grupos de valores límite, A1, A2 y A3, que corresponden a los procesos de tratamiento tipo adecuados que se indican en el Anexo I.»

Así, el Anexo I define tres tipos de tratamiento para la transformación de cada categoría de agua en potable. Por ejemplo, a la categoría A1 corresponden métodos de «tratamiento físico simple y desinfección», mientras que los métodos de la categoría A2 incluyen «tratamiento físico normal, tratamiento químico y desinfección», y los de la categoría A3, métodos de tratamiento y desinfección «intensivos» y «afino». A continuación, la segunda frase del artículo 2 establece:

«Estos grupos corresponden a tres calidades diferentes de aguas superficiales cuyas características físicas, químicas y microbiológicas se indican en el cuadro que figura en el Anexo II.»

El Anexo II especifica, para cada uno de estos grupos o categorías, la serie de valores a los que debe ajustarse el agua, en relación con cada una de las diferentes características o «parámetros». Por tanto, con arreglo a estos valores, el Anexo II define tres calidades diferentes de agua, que van desde la A1 (la más pura) a la A3 (la más contaminada). Según el apartado 3 del artículo 4, las aguas que no alcancen los valores mínimos correspondientes a la categoría A3 sólo podrán utilizarse para la producción de agua potable en circunstancias excepcionales.

5. Creo que de la redacción del Anexo II y del apartado 3 del artículo 4 se desprende con claridad que estos niveles de calidad se refieren a las características del agua destinada a la producción de agua potable, no al agua que ya ha sido extraída y a la cual se ha aplicado un tratamiento de depuración. La versión inglesa del artículo 1 es confusa a este respecto y la versión francesa, quizá ambigua. Por el contrario, la versión alemana del artículo 1 no es ambigua y es, en mi opinión, correcta.

6. La división del agua en categorías es fundamental en ambas Directivas. A menos que se haya llevado a cabo, un Estado miembro no podrá fijar los valores de los parámetros aplicables a cada punto de toma de muestras, como establece el artículo 3 de la Directiva sobre calidad, ni definir un plan de acción para el saneamiento de las aguas como establece el apartado 2 del artículo 4. Tampoco se hallará en situación de cumplir el artículo 6 y el Anexo II de la Directiva sobre muestreos (que establece, en relación con las tres categorías, la frecuencia mínima anual de los muestreos y los análisis). Por otra parte, no es evidente en modo alguno que el artículo 2 dé lugar, en sí mismo, a una obligación autónoma de cada Estado miembro de clasificar las aguas superficiales.

7. La Comisión alega que la división en categorías a la que alude el artículo 2 no se ha llevado a cabo de manera completa y vinculante. No considera suficiente una declaración como la efectuada por el Gobierno alemán en su respuesta al dictamen motivado

de la Comisión de 20 de junio de 1988, en el sentido de que «todas las aguas de Baden-Württemberg que se utilizan para el suministro de agua potable corresponden a la categoría A1». Lo que la Comisión exige es que se efectúe una clasificación concreta para cada «punto de toma» (punto en el que se extrae agua) y esto sólo se ha hecho, según la Comisión, en Baviera, en Renania-Palatinado y en Schleswig-Holstein.

8. El Gobierno alemán alega que, en cualquier caso, lo que se requiere es una clasificación del *agua*, y no de cada uno de los *puntos de toma*. Todas las aguas extraídas para su utilización como agua potable han sido clasificadas, según dicho Gobierno, en una de las categorías A1, A2 o A3 por las autoridades regionales competentes. Las investigaciones que, en el momento en que la Comisión interpuso el recurso, se estaban aún realizando en algunos lugares (especialmente en Renania del Norte-Westfalia) se realizaban para determinar la fuente de contaminación y no la calidad del agua. Entretanto, dichas investigaciones han finalizado.

9. En mi opinión, el primer motivo del recurso de la Comisión carece de fundamento en la medida en que implica que el artículo 2 genera una obligación autónoma de clasificar el agua, distinta del resto de las obligaciones impuestas por las Directivas. Sin embargo, es difícil entender cómo el artículo 2 podría crear tal obligación autónoma. Por tanto, es significativo que en este primer motivo la Comisión se refiera a la obligación de clasificar el agua *en cada punto de toma*. No obstante, como el Gobierno alemán señala, es el apartado 1 del artículo 3 el que impone una obligación «para todos los puntos de toma, o para cada uno de ellos»: en el artículo 2 no se mencionan los puntos de toma de muestras. Por supuesto, si el artículo 2 efectivamente creara una obligación autónoma de clasificar el agua, sin duda estaría justificado que la Comisión sostuviera que tal obligación podía no siempre referirse a extensiones completas de agua, como contraposición a puntos de toma individuales, puesto que es evidente que el agua puede ser de distinta calidad en diferentes puntos. Por ejemplo, no hay razón para suponer que el agua tomada de dos puntos de un mismo río deba ser necesariamente de la misma categoría, ya que puede existir una fuente de contaminación entre ambos. En mi opinión, esto simplemente demuestra que el artículo 2 no impone en sí mismo obligación alguna de clasificar el agua.

10. En efecto, lo que el artículo 2 hace es definir las tres categorías de agua, A1, A2 y A3 con arreglo a los métodos adecuados de depuración. En otras palabras, el propio artículo 2 realiza la clasificación, definiendo el agua con arreglo a los métodos de tratamiento tipo descritos en el Anexo I: no exige a los Estados miembros que emprendan una tarea independiente de clasificación. Por tanto, si el artículo 2 genera alguna obligación, es la de no aplicar a una determinada categoría de agua potable el método de tratamiento equivocado, por ejemplo un método adecuado únicamente para aguas que alcancen niveles de pureza más elevados.

11. Hasta la celebración de la vista, la Comisión no alegó que se hubiera aplicado al agua un tratamiento inadecuado en este sentido. La imputación realizada por la Co-

misión en su escrito de requerimiento y nuevamente en su dictamen motivado y en el recurso consistía en que la República Federal de Alemania no había clasificado sus aguas, ni había comunicado los resultados de tal clasificación a la Comisión. Durante la vista, la Comisión planteó la cuestión de qué tratamiento se había aplicado al agua para la que se habían fijado valores A2 en relación con algunos parámetros, y valores A1 en relación con otros.

12. Del artículo 3 se desprende que un valor establecido en el Anexo II para agua de la categoría A2 no puede fijarse para agua clasificada como A1 (véase, *infra*, el punto 15). Un Estado miembro que actuara así, incumpliría claramente su obligación conforme al artículo 3. Supongamos, por otra parte, que un Estado miembro clasifica en la categoría A2 aguas a las que se ha aplicado un tratamiento de depuración correspondiente a la categoría A1 (de manera que reclama el derecho a fijar valores A2 conforme al artículo 3). En mi opinión, esto no estaría permitido por la Directiva: pero el error consistiría en aplicar a aguas que sólo alcanzan niveles de calidad A2 un método insuficiente de depuración (en concreto, un método valido exclusivamente para la categoría de agua A1); y hay que señalar que el segundo considerando de la Directiva se refiere a la necesidad de un control «de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable, *así como de su depuración*» (el subrayado es mío). El error no consistiría en una incorrecta clasificación del agua, puesto que, si sólo alcanza niveles A2, está correctamente clasificada como A2. Si, por el contrario, realmente alcanza niveles A1, y se han fijado los valores con arreglo a ello según el artículo 3, su clasificación en la categoría A2 carecería de relevancia y en mi opinión no tendría consecuencias legales.

13. Ahora bien, en su escrito de requerimiento, la Comisión podría haber planteado la cuestión de si en Alemania se había aplicado a las aguas, en todos los casos, el método de tratamiento adecuado con arreglo a la obligación, derivada del artículo 2 de la Directiva, de aplicar al agua el método de tratamiento correspondiente a su nivel de calidad. Sin embargo, en tal ocasión, planteó una cuestión diferente, que es difícil de distinguir del segundo motivo del recurso. Durante la vista, la Comisión confirmó que, en su opinión, el artículo 2 imponía una obligación autónoma de clasificar el agua mediante una decisión formal con efectos legales independientes, a pesar de que reconoció que las obligaciones impuestas por el artículo 2 y el artículo 3 estaban estrechamente relacionadas.

14. En mi opinión, no resulta en modo alguno claro qué acto formal distinto del acto de fijar los valores aplicables conforme al apartado 1 del artículo 3 sería necesario para cumplir tal obligación de clasificación. Al seleccionar un método de depuración, es obvio que el Estado miembro habrá clasificado el agua que ha de tratar. Ahora bien, si se ha sometido el agua a un tratamiento A1, los niveles de calidad que ha de cumplir son los establecidos para el agua de la categoría A1. Si se requiere un acto formal de clasificación, ha de considerarse más bien como un paso previo a la fijación de los valores con arreglo al artículo 3. En lo que respecta al artículo 2, no me parece que la Comisión haya demostrado el incumplimiento de una obligación autónoma impuesta por dicho artículo.

b) *Falta de fijación y de mantenimiento de los valores*

15. El apartado 1 del artículo 3 de la Directiva sobre calidad establece:

«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.

[...]»

Estos valores han de fijarse dentro de los márgenes establecidos en el Anexo II. La columna de valores «I» supone el nivel mínimo que un Estado miembro ha de fijar para una determinada categoría de agua (por ejemplo, no más de 0,05 mg/l de arsénico para la categoría A1). La columna de valores «G» especifica los niveles que los Estados miembros deben intentar alcanzar (en el mismo ejemplo, no más de 0,01 mg/l de arsénico).

16. Del apartado 4 del artículo 5 de la Directiva se desprende que un «punto de toma de muestras» es cualquier lugar de donde se extraigan aguas superficiales antes de enviarlas al tratamiento de depuración. La versión inglesa de la Directiva utiliza el mismo término («sampling point») para referirse a la vez a los puntos para los que se fijan los valores, conforme al apartado 1 del artículo 3, y a los puntos en los que se toman muestras para comprobar si el agua se ajusta a dichos valores (apartado 1 del artículo 5). La versión francesa, como la alemana, utiliza dos términos diferentes: «point de prélèvement» para «punto de toma de muestras» en el apartado 1 del artículo 3, y «lieu d'extraction» para «lugar de extracción» en el artículo 5 (en alemán: «Entnahmestelle» y «Schöpfstelle», respectivamente). No obstante, el apartado 4 del artículo 5 demuestra que estas expresiones poseen el mismo significado como, en realidad, debe ser si las operaciones de muestreo descritas en el artículo 5 quieren cumplir su objetivo.

17. El apartado 1 del artículo 4 establece:

«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 atraviesan las fronteras.»

18. Según la Comisión, de la información aportada por el Gobierno alemán no se desprende que se hayan fijado valores para cada punto de toma de muestras, con arreglo al artículo 3 de la Directiva sobre calidad. Como máximo, se ha hecho con retraso en el Land de Schleswig-Holstein (con posterioridad a diciembre de 1988). El Gobierno alemán replicó que los diferentes Länder habían adoptado las medidas necesarias de diferentes modos, pero siempre dentro del marco de la «Wasserhaushaltsgesetz» (WHG), la Ley sobre gestión de las aguas. Señaló que según el artículo 7 de la WHG (interpretado conjuntamente con su artículo 2) sólo se permite la utilización del agua para un fin concreto mediante licencia («Erlaubnis»). Parece que las licencias de extracción de agua para uso público como

agua potable son expedidas por las autoridades locales competentes de los distintos Länder. El Gobierno alemán afirmó que, puesto que tales licencias se habían supeditado en todos los casos al requisito de que las aguas cumplieran con los niveles mínimos fijados por dichas autoridades, con arreglo al Anexo II de la Directiva sobre calidad, se había aplicado correctamente el artículo 3 y el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva.

19. Por tanto, el razonamiento del Gobierno alemán parece desarrollarse del siguiente modo: la WHG concede a las autoridades administrativas competentes la facultad discrecional de otorgar, denegar o revocar las licencias para la utilización del agua, y sus artículos 4 y 5 la de imponer las condiciones y requisitos para tal utilización. Dicho Gobierno señala que se han adoptado medidas para garantizar que toda licencia que se otorgue cumpla los requisitos y condiciones correspondientes. Al menos en algunos casos, estas medidas consisten en instrucciones vinculantes dirigidas a las autoridades locales competentes por (por ejemplo) el correspondiente Ministro del Land afectado. Suponiendo que una licencia imponga requisitos relativos a los niveles mínimos establecidos con arreglo al Anexo II de la Directiva sobre calidad, si el agua no alcanza dichos niveles, el titular de la licencia que continúe utilizando el agua estará incumpliendo los requisitos de la misma, infringiendo, así, el artículo 2 de la WHG o, al menos, su licencia será susceptible de revocación. Por consiguiente, las licencias son los instrumentos mediante los cuales se fijan y mantienen los valores adecuados y las Directivas se aplican en Alemania en virtud de la eficacia conjunta de la legislación marco de la WHG, por una parte, y del establecimiento de requisitos para la obtención de licencias, por otra.

20. Esta argumentación plantea dos cuestiones, una de principio y otra fáctica. La primera es: hasta qué punto puede un Estado miembro hacer depender de medidas administrativas de esta naturaleza la aplicación de una Directiva. La segunda cuestión es si, suponiendo que este método de aplicación sea, en principio, aceptable, se han adoptado, de hecho, todas las medidas necesarias. Hay que destacar que se trata aquí de dos tipos de medidas administrativas: los requisitos impuestos a las empresas concesionarias de aguas por las autoridades que otorgan la concesión, y las instrucciones dirigidas a estas autoridades competentes por una autoridad central del Land afectado.

21. Según la Comisión, al no ser normas jurídicas, no puede considerarse que las instrucciones administrativas lleven efectivamente a cabo la adaptación del ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro a las normas de una Directiva. En concreto, tales medidas carecen de la necesaria eficacia jurídica frente a terceros, por ejemplo personas distintas de las autoridades y de las empresas concesionarias de agua afectadas. La Comisión señala que, aún en los casos en que las instrucciones adoptaron la forma de circulares ministeriales publicadas, vinculantes para el destinatario, éstas no son suficientes. Parece que la objeción que la Comisión plantea consiste en que no está claro si un tercero podría atacar la actuación de la autoridad concedente contraria a las instrucciones ministeriales, o bien la

de la empresa concesionaria de aguas que incumpliera los requisitos de la licencia. Sin embargo, señala la Comisión, ha de interpretarse que las Directivas exigen la creación de derechos en favor de los ciudadanos, así como el establecimiento de obligaciones para las autoridades públicas.

22. Según el Gobierno alemán, las medidas administrativas para la aplicación del artículo 3 adoptan una de dos formas, dependiendo del Land afectado. En algunos casos —por ejemplo en Baviera— se publicaron anuncios ministeriales que comunicaban las exigencias de la Directiva a las autoridades concedentes afectadas. En otros casos, parece que las únicas medidas adoptadas fueron decisiones individuales dirigidas a empresas concesionarias de aguas por las autoridades competentes en materia de concesión de licencias. Se afirma que, en cualquiera de estos casos, las medidas adoptadas cumplen los requisitos de seguridad jurídica y claridad. Puesto que ninguna de las Directivas afecta a la relación entre el Estado y el ciudadano, se afirma que es suficiente con que las autoridades concedentes estén vinculadas por sus instrucciones y que las empresas concesionarias de aguas estén a su vez vinculadas por los requisitos relativos a las licencias, sin que exista necesidad alguna de crear derechos u obligaciones en favor de terceros.

23. A continuación, trataré en primer lugar la cuestión de cómo ha de aplicarse, en principio, una Directiva, y, después, analizaré las medidas adoptadas por el Gobierno alemán.

24. En primer lugar, hay que señalar que no existe regla fija que exija la adopción de una disposición legal para la aplicación de una Directiva. Como el Tribunal de Justicia afirmó en la sentencia de 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania (29/84, Rec. p. 1661):

«De esta norma [apartado 3 del artículo 189 del Tratado] se desprende que la ejecución de una Directiva no exige necesariamente una acción legislativa en cada Estado miembro. En concreto, la existencia de principios generales de Derecho constitucional o administrativo pueden hacer superflua la ejecución mediante legislación específica siempre que, no obstante, dichos principios garanticen que las autoridades nacionales aplicarán efectivamente la Directiva en su totalidad y que, cuando la Directiva tenga por objeto la creación de derechos para los particulares, la situación jurídica derivada de estos principios sea suficientemente precisa y clara y se informe plenamente a los beneficiarios de sus derechos y, llegado el caso, se les conceda la posibilidad de hacer uso de ellos ante los Tribunales nacionales» *(traducción provisional;* apartado 23 de la sentencia; véase también la sentencia de 15 de marzo de 1990, Comisión/Países Bajos, C-339/87, Rec. p. I-851, apartados 6 a 8).

En el asunto 29/84, Comisión/Alemania, la Directiva afectada exigía a los Estados miembros el reconocimiento de los títulos de enfermería obtenidos en otros Estados miembros y, por consiguiente, estaba claro que el propósito de la Directiva era crear derechos en favor de los particulares, en concreto de los enfermeros que desearan ver sus títulos reconocidos con el fin de poder

trabajar en Alemania. Por consiguiente, no se permitió al Gobierno alemán alegar una práctica administrativa establecida y constante de reconocimiento de diplomas, debido a que ésta no creaba una situación que fuera «suficientemente precisa, clara y transparente para que los nacionales de otros Estados miembros puedan conocer sus derechos y hacer uso de los mismos» *(traducción provisional;* apartado 28 de la sentencia).

25. Otros asuntos en los que las medidas administrativas se consideraron insuficientes se referían a Directivas de armonización de las normas técnicas, o de los requisitos de autorización, en beneficio de los comerciantes: véanse las sentencias de 6 de mayo de 1980, Comisión/Bélgica (102/79, Rec. p. 1473), y de 15 de marzo de 1983, Comisión/Italia (145/82, Rec. p. 711). En este último asunto, las disposiciones nacionales existentes que habían de ser armonizadas eran disposiciones de rango legal. Por consiguiente, las medidas administrativas adoptadas no fueron suficientes, incluso cuando se adoptaron en forma de circulares ministeriales que eran vinculantes para la Administración y fueron notificadas a las partes con intereses económicos: véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Reischl en el asunto 145/82 (Rec. 1983, pp. 722 y 723).

26. Como el Tribunal de Justicia ha afirmado frecuentemente, la elección de la forma y los medios que el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado concede a los Estados miembros ha de interpretarse en relación con el fin perseguido por las Directivas de que se trate (véase la sentencia 102/79, Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 7). No obstante, es evidente que un Estado miembro nunca podrá invocar lo que el Tribunal de Justicia ha llamado a menudo «meras prácticas administrativas que, por naturaleza, son modificables al arbitrio de la Administración y carentes de una publicidad adecuada» *(traducción provisional;* véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de diciembre de 1982, Comisión/Países Bajos, 160/82, Rec. p. 4637, apartado 4). La frase se repite como un estribillo en los asuntos sobre incumplimiento, pero merece un examen más detallado. En mi opinión, el Tribunal de Justicia no puede afirmar que *toda* medida administrativa es inadecuada, en la medida en que puede ser modificada con demasiada facilidad por la Administración y carece de suficiente publicidad. Tal interpretación sería incoherente con las frecuentes afirmaciones del Tribunal de Justicia en el sentido de que, en principio, pueden existir casos en los que *no* sean necesarias disposiciones de rango legal (en contraposición con disposiciones administrativas): véanse las sentencias Comisión/Alemania (29/84) y Comisión/Países Bajos (C-339/87), antes citadas.

27. En primer lugar, debe distinguirse entre *disposiciones* administrativas y *prácticas* administrativas. Existe una diferencia entre aplicar una Directiva mediante normas vinculantes dictadas por una autoridad nacional y confiar únicamente su aplicación a las prácticas y costumbres establecidas de los funcionarios. Sólo en el primer caso puede decirse que constituyen medidas que garantizan un cumplimiento constante. Por otra parte, en mi opinión, no puede ser determinante el hecho de que las disposiciones administrativas puedan ser fácilmente modificadas por la Administración, puesto que lo mismo puede ocurrir en el caso de disposiciones de rango legal. En muchos Estados miembros, algunas potestades legislativas pueden delegarse en la Administración, en algunos casos, sin necesidad de aprobación posterior por parte del poder legislativo. En tales circunstancias la línea divisoria entre la

legislación delegada y la potestad reglamentaria puede ser difícil de trazar. Es evidente que, en principio, no puede criticarse la aplicación mediante, por ejemplo, una orden o reglamento ministerial: véase la sentencia Comisión/Países Bajos (C-339/87, citada en el punto 24, y, en particular, las conclusiones del Abogado General Sr. Van Gerven, pp. 867 y 868).

28. Un defecto que puede ser común a las disposiciones administrativas y a las meras prácticas administrativas es que ambas carecen de la publicidad adecuada. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha condenado recientemente «les mesures internes ou les instructions administratives par nature modifiables et dépourvues d'une publicité adéquate»: véase la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (C-131/88, Rec. p. I-825), apartado 72. No obstante, puede plantearse la cuestión de qué grado de publicidad será el apropiado o conveniente en cada caso concreto.

29. Por tanto, me parece que hay que distinguir tres requisitos independientes. Ante todo, el requisito de que debe tratarse de medidas de aplicación que vayan más allá de meras prácticas administrativas mediante la sujeción de la actuación de la Administración a normas vinculantes. A continuación, el requisito de que, cualquiera que sea la medida adoptada, se haga pública. Finalmente, el requisito de que se creen derechos en favor de los particulares que éstos puedan ejercitar. Sin embargo, no hay que interpretar que han de cumplirse los tres requisitos en todas las Directivas.

La necesidad de que se adopten disposiciones nacionales vinculantes

30. Cuando se afirma que un Estado miembro no puede llevar a cabo la aplicación de una Directiva mediante «meras prácticas administrativas», ciertamente ha de entenderse que se incluyen situaciones en las que el cumplimiento de la misma se deja al arbitrio de funcionarios o autoridades individuales. Carece de importancia que las autoridades de que se trate estén directamente vinculadas por la Directiva y, de hecho, la cumplan en la práctica: véase la sentencia Comisión/Países Bajos (97/81, Rec. 1982, p. 1819). En este asunto, se acusaba a los Países Bajos de incumplimiento de la Directiva sobre calidad. El Tribunal de Justicia admitió que los Países Bajos podían delegar la supervisión de la calidad del agua en las autoridades locales o regionales, pero ello no les liberaba de la «obligación de aplicar las normas de la Directiva mediante disposiciones nacionales de carácter vinculante» (apartado 12 de la sentencia).

31. A pesar de que en el asunto 97/81 se afirmó que eran necesarias disposiciones *nacionales,* el Tribunal de Justicia señaló:

«Ninguna de las alegaciones hechas por el Gobierno neerlandés justifica la conclusión de que, de hecho, *bien las autoridades nacionales o bien las regionales o locales* han adoptado disposiciones de carácter vinculante con el fin de fijar [...] los valores aplicables [...]» *(traducción provisional;* apartado 13; el subrayado es mío).

Por tanto, «nacionales» aquí significa, en primer lugar, medidas adoptadas por el Estado que ha de aplicar la Directiva, en contraposición con la normativa comunitaria. Así pues, no es necesario que el Gobierno central del Estado miembro adopte en todos los casos las medidas de aplicación, en vez de las autoridades locales o regionales competentes para adaptarlas (véanse, en el mismo sentido, las sentencias de 14 de enero de 1988, Comisión/Bélgica, asuntos acumulados 227/85 a 230/85, Rec. p. 1, apartado 9, y Comisión/Alemania, C-131/88, antes citada, apartado 71). Por otra parte, creo que es evidente en el presente caso que las medidas de aplicación no pueden consistir puramente en decisiones individuales de cada autoridad competente para otorgar licencias. Deben adoptarse disposiciones que garanticen que las diversas autoridades locales adoptarán de manera uniforme las correspondientes decisiones, con arreglo a los requisitos de la Directiva. Por tanto, dichas disposiciones deben ser *vinculantes* para las autoridades competentes en materia de concesión de licencias y deben emanar de alguna autoridad superior (por ejemplo, el Ministerio correspondiente de cada Land).

El requisito de una publicidad adecuada

32. ¿En qué circunstancias será también necesario publicar las medidas de aplicación? Es difícil obtener una respuesta a esta cuestión a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, puesto que el problema de la publicidad se inserta a menudo en la cuestión de la creación de derechos que puedan ser invocados por los particulares. Cuando una Directiva exige la creación de derechos u obligaciones en favor de los particulares, obviamente debe explicarse y aclararse suficientemente la situación jurídica a aquellas personas respecto de las cuales surgen dichos derechos u obligaciones: véase la sentencia Comisión/Alemania (29/84, citada anteriormente en el punto 24). Incluso si no existiera dicha categoría de personas a quienes la Directiva afecta directamente, se podría, no obstante, alegar que el público en general debe tener la posibilidad de, al menos, comprobar que la legislación comunitaria se ha aplicado correctamente. De este modo, a pesar de que el incumplimiento de un Estado miembro no privará a ninguna categoría concreta de individuos de los derechos que el ordenamiento jurídico interno debiera crear en su favor, el ciudadano debería, sin embargo, tener derecho a conocer, al menos, dicho incumplimiento con el fin de, por ejemplo, poder presentar una reclamación ante las autoridades nacionales competentes (o, ciertamente, ante la Comisión): véase el apartado 7 de las conclusiones del Abogado General Sr. Van Gerven en el asunto C-131/88, Comisión/Alemania (citado en el punto 28). Podría también decirse que una medida que no se publica puede modificarse con demasiada facilidad, en el sentido de que se puede alterar sin que nadie, fuera de la propia Administración, lo advierta.

Creación de derechos que puedan ser invocados ante los Tribunales

33. Como he dicho, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando el propósito de una Directiva es la creación en favor de los individuos de derechos u obligaciones, éstos han de ser informados de manera suficientemente clara y precisa de la situación jurídica derivada de su aplicación: esto incluye el requisito de

una publicidad suficiente, antes analizado. Por otra parte, sin embargo, cuando tales derechos se generan, los particulares deben poder invocarlos, en las circunstancias adecuadas, ante los Tribunales nacionales: véase la sentencia Comisión/Alemania (29/84, citada en el punto 24) y la sentencia Comisión/Alemania (C-131/88, citada en el punto 28). En este último asunto, el Tribunal de Justicia consideró que la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (DO 1980, L 20, p. 43; EE 15/02, p. 162), pretendía crear derechos y obligaciones en favor de los particulares (véase el apartado 7 de la sentencia). No obstante, hay que señalar que la Directiva sobre aguas subterráneas establece un minucioso sistema de autorización y control que potencialmente afecta a una categoría ilimitada de personas, en concreto todas aquellas que desarrollen cualquier actividad que conduzca directa o indirectamente al vertido de sustancias nocivas en el medio ambiente. Puede decirse que las Directivas sobre contaminación atmosférica [Directiva 80/779/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión (DO L 229, p. 30; EE 15/02, p. 193), y Directiva 82/884/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativa al valor límite para el plomo contenido en la atmósfera (DO L 378, p. 15; EE 15/04, p. 17] examinadas por el Abogado General Sr. Mischo en sus conclusiones en los asuntos Comisión/Alemania, presentadas el 6 de febrero de 1991 [véase, en particular, el punto 18 de las conclusiones (asuntos C-361/88, Rec. 1991, pp. 2567 y ss., especialmente p. I-2585, y C-59/89, Rec. 1991, pp. I-2607 y ss., especialmente p. I-2625], afectan a una categoría de personas igualmente amplia y abierta. También debe señalarse que no se trata de «terceras personas» en relación con las medidas analizadas en aquellos asuntos, puesto que sus actividades constituyen el objeto directo de los sistemas de control cuya implantación se exigía.

34. Al contrario que las Directivas sobre aguas subterráneas y contaminación atmosférica, las Directivas objeto de análisis en el presente caso parece que sólo establecen la creación de derechos y obligaciones respecto de una categoría concreta de sujetos, en concreto, el limitado número de empresas que extraen aguas superficiales para el suministro de agua potable al público. Las Directivas suponen, en concreto, que se imponga a dichos sujetos la obligación de no suministrar agua cuando el manantial no alcance los niveles establecidos conforme a las Directivas. De ello se desprende que las disposiciones legales e instrucciones administrativas relativas a la concesión de licencias de agua deben permitir a dichos sujetos, cuando no sean órganos de la Administración, averiguar sus derechos y obligaciones y, si es necesario, hacerlos valer ante los Tribunales nacionales. No obstante, quizás la Comisión vaya demasiado lejos al sugerir que las medidas nacionales deben conferir derechos a terceros para combatir un cumplimiento o aplicación inadecuados. Es cierto que el público, en general, así como los ecologistas y los grupos de presión medioambiental poseen un interés general en la calidad del agua y, ciertamente, en el respeto del Derecho comunitario. Sin embargo, de ello no se desprende automáticamente que haya que crear en su favor derechos que puedan ser invocados ante los Tribunales nacionales.

35. Como ya he dicho, a pesar de que no hayan de crearse tales derechos, puede ocurrir que, no obstante, el Estado que aplica la Directiva tenga la obligación de publicar las medidas adoptadas, de manera que los ciudadanos a quienes afecten puedan utilizar las vías de recurso establecidas en Derecho nacional contra la falta de actuación de la Administración. Podría alegarse que, cuando entra en liza la calidad del medio ambiente, existen razones especialmente imperiosas para exigir la publicación íntegra de las medidas de aplicación; y habría que señalar que el Consejo ha adoptado recientemente una Directiva que establece el derecho de acceso a la información relativa al medio ambiente (Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990; DO L 158, p. 56). En cuanto a las medidas que el Gobierno alemán afirma haber adoptado, parece que algunas de ellas, pero no todas, han sido publicadas en Diarios oficiales o ministeriales.

36. En estas circunstancias, no será necesario, en mi opinión, decidir en el presente caso si existe una obligación de crear derechos que puedan ser invocados por terceros, o incluso si existe una obligación de publicidad. El examen de las medidas adoptadas pondrá de manifiesto que ni siquiera el requisito mínimo de adoptar «disposiciones nacionales de carácter vinculante» (véase el punto 30) ha sido satisfecho.

Las disposiciones de aplicación

37. Como señala el Gobierno alemán, los artículos 2 y 7 de la WHG establecen una prohibición general del uso no autorizado del agua. Antes de la expiración del plazo para la aplicación de la Directiva sobre calidad, parece que la calidad del agua se controlaba en la República Federal de Alemania mediante el acto administrativo de concesión de licencias en el marco de la WHG. Si, por tanto, el Gobierno alemán pudiera demostrar sin lugar a duda que en todos los Länder las autoridades ministeriales centrales habían dictado instrucciones administrativas vinculantes, dirigidas a todas las autoridades locales competentes en materia de concesión de licencias de agua, al menos esto contribuiría en cierta medida a demostrar la correcta aplicación de las Directivas. Las instrucciones tendrían que ser medidas de eficacia vinculante en Derecho administrativo alemán, y tendrían que exigir que se efectuaran las modificaciones necesarias en las correspondientes licencias. Asimismo, cada una de estas medidas debería comunicarse a la Comisión conforme a los artículo 13 y 10 de la Directiva sobre calidad y sobre muestreos, respectivamente.

38. A falta de disposiciones legales que adapten detalladamente la legislación nacional a los requisitos de las Directivas, me parece que esto sería el mínimo exigido para demostrar una correcta aplicación. Ciertamente, a menos que el Gobierno alemán dispusiera de tal documentación completa, es difícil entender cómo el propio Gobierno alemán podría estar seguro de que las Directivas se hubieran aplicado correctamente en todos los Länder.

39. En el ámbito del presente procedimiento, la demandante propuso diversos

ejemplos de lo que consideraba una adecuada aplicación del artículo 3 de la Directiva sobre calidad. En relación con *Baviera,* aportó una decisión del Landratsamt Hof, de fecha 24 de julio de 1981 (Anexo B1 del escrito de dúplica), y de la respuesta del Gobierno alemán al dictamen motivado de la Comisión se desprende que otras autoridades locales competentes de Baviera adoptaron decisiones similares (Anexo II de la nota de 26 de enero de 1989). La decisión modifica los términos de una licencia por la que se autorizaba la toma de agua de Steinbach y Goldbach, *inter alia* mediante la fijación de valores correspondientes a los valores mínimos establecidos para la categoría A2 de agua en el Anexo II de la Directiva sobre calidad. El fundamento de esta decisión hace referencia a ambas Directivas, y a una carta de fecha 30 de diciembre de 1977 del Ministerio del Interior bávaro en la que se daban instrucciones al Landratsamt para que aplicara la Directiva sobre calidad. Esta carta no se presentó como prueba. La demandada aportó una comunicación publicada por el mismo Ministerio, de fecha 12 de julio de 1977, pero aparentemente su propósito no es otro que llamar la atención de las autoridades locales sobre los términos de la Directiva sobre calidad, pedirles que transmitan cierta información y prometer más instrucciones (véase Anexo B3 del escrito de dúplica).

40. Estos documentos —especialmente la decisión individual del Landratsamt Hof y la comunicación publicada por el Ministerio bávaro— no pueden considerarse, en mi opinión, prueba suficiente de una correcta aplicación. El primero de ellos, a pesar de ser vinculante para la empresa de aguas destinataria y en sí mismo correcto, no es más que una decisión administrativa aislada. Por otra parte, tampoco puede ser suficiente el simple hecho de llamar la atención de las autoridades locales sobre la existencia de una Directiva, o darles instrucciones, en términos generales, de actuar en consecuencia. En ambos casos faltan disposiciones nacionales de carácter vinculante: véase la sentencia Comisión/Países Bajos (97/81, antes citada en el punto 30).

41. En relación con *Renania-Palatinado,* la demandada aportó una decisión de fecha 15 de noviembre de 1988 del Bezirksregierung Trier (Anexo B4 del escrito de dúplica), que aparentemente forma parte de un cierto número de decisiones similares adoptadas en este Land (véase el Anexo V de la nota del Gobierno alemán de 26 de enero de 1989). Parece que la decisión impone requisitos adicionales a una licencia, otorgada conforme al apartado 1 del artículo 5 de la WHG, fijando los valores de los parámetros correspondientes a la categoría A2 de agua y estableciendo la frecuencia de los muestreos con arreglo a la Directiva sobre muestreos. De nuevo, esta decisión constituye, en el mejor de los casos, una práctica administrativa correcta. Es cierto que la decisión de Trier también se refiere a medidas administrativas («Verwaltungsvorschriften») de aplicación de las Directivas, adoptadas en forma de circulares del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente (posiblemente de Renania-Palatinado) de fechas 20 de octubre de 1977 y 23 de junio de 1981. No obstante, no se ha aportado prueba de las mismas, de modo que no puede valorarse si son adecuadas como medidas de aplicación y la demandada tampoco intentó invocar ninguna de estas medidas en su escrito de dúplica (en el que se distinguía expresamente la situación en Renania-Palatinado de la de Baviera, donde se publicaron las medidas ministeriales en la correspondiente gaceta oficial). Por tanto, me parece que, aquí también, faltan «disposiciones nacionales vincu-

lantes». Asimismo, hay que señalar que todas, menos una, de las decisiones de Renania-Palatinado fueron adoptadas tras la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión. El Gobierno alemán no ha citado a tal efecto decisiones anteriores y, por tanto, es difícil interpretar que aquellas fueron adoptadas en respuesta a las instrucciones ministeriales vinculantes dictadas en 1977 y 1981.

42. Durante la vista, la Comisión planteó, además, varias cuestiones concretas relativas a la decisión de Bezirksregierung Trier. En primer lugar, alegó que sólo se había fijado un valor para cada parámetro, mientras que la Directiva establece dos: un valor obligatorio (que se especifica en la columna «I» del Anexo II) y un valor guía (columna «G»). No obstante, no creo que el artículo 3 de la Directiva requiera la fijación de dos valores distintos: más bien hay que interpretar que las dos columnas constituyen los márgenes dentro de los cuales ha de fijarse un valor único para cada parámetro (el valor «I» expresa el mínimo; el valor «G», un máximo realista). A continuación, la Comisión afirmó que algunos de los valores fijados eran adecuados para la categoría A1 de agua, pero otros, por ejemplo el valor del hierro, sólo para la categoría A2. Por supuesto, no habría nada que objetar a ello, si el agua se clasificara en la categoría A2 y se utilizara un método adecuado de depuración. Sin embargo, en el Anexo V de la nota del Gobierno alemán de 26 de enero de 1989, se afirma que dicha agua es de la categoría A1. La Comisión también señaló que, en relación con uno de los parámetros (manganeso), se había fijado un valor A3. Durante la vista, el Gobierno alemán no intentó explicar estas supuestas irregularidades. Por tanto, incluso en las prácticas administrativas surgen dudas en cuanto a la correcta aplicación de la Directiva en Renania-Palatinado.

43. En cuanto a *Schleswig-Holstein*, la demandada aportó, en respuesta al dictamen motivado de la Comisión, dos cartas, de fechas 14 de diciembre de 1988 y 5 de enero de 1989, dirigidas por el Ministerio de la Naturaleza y Medio Ambiente de Schleswig-Holstein a las autoridades locales competentes en la materia de aguas de Lübeck y Kreis Stormarn, respectivamente (Anexo VI de la nota del Gobierno alemán de 26 de enero de 1989). Dichas cartas parecen dictar instrucciones vinculantes para modificar en la debida forma las licencias otorgadas por estas autoridades. Ambas cartas fueron escritas tras la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión, y, por tanto, no deben admitirse como prueba de un cumplimiento íntegro y puntual del artículo 3 de la Directiva sobre calidad, incluso si las autoridades destinatarias actuaron conforme a ellas inmediatamente. Durante la vista, el Gobierno alemán confirmó que la autoridad en materia de aguas de Kreis Stormarn había adoptado la oportuna decisión de autorización a finales de 1989 y

afirmó que, de hecho, no se había extraído agua potable del manantial de Lübeck.

44. Según el Gobierno alemán, en *Hesse, Sarre, Berlín, Bremen y Hamburgo* no se extraen aguas superficiales para su utilización como agua potable. Por otra parte, no discute que las Directivas se aplican al agua extraída en *Baden-Württemberg, Baja Sajonia y Renania del Norte-Westfalia,* pero no se ha aportado la prueba de que se haya adoptado en estos Länder ninguna disposición por la que se fijen los valores de acuerdo con el artículo 3 de la Directiva sobre calidad. En lo que respecta a la Baja Sajonia, la única prueba aportada fue un documento que se adjuntó a la respuesta al dictamen motivado de la Comisión (Anexo III de la nota de 26 de enero de 1989). No estaba clara la procedencia ni el carácter de dicho documento, pero, en cualquier caso, parece que se refiere únicamente a las frecuencias de los muestreos y análisis. Respecto a Renania del Norte-Westfalia, existía una comunicación del Regierungspräsident de Detmold, de fecha 17 de octubre de 1989, declarando que las aguas de Aabach Dam eran de la categoría A1 (Anexo B2 del escrito de dúplica). Es cierto que el Gobierno alemán también hizo referencia en su escrito de dúplica a otras medidas adoptadas en Renania del Norte-Westfalia, incluyendo circulares ministeriales publicadas y posteriores decisiones del Regierungspräsident local que, sin embargo, no se aportaron ante el Tribunal, por lo que tampoco es posible valorarlas. Durante la vista, el Gobierno alemán afirmó que la aplicación se había efectuado en Baden-Württemberg y Baja Sajonia exactamente de la misma manera que en el caso de Baviera, pero tampoco se aportó ninguna prueba.

45. Por tanto, con arreglo a las pruebas presentadas ante el Tribunal de Justicia, ha de afirmarse que el cumplimiento del artículo 3 de la Directiva sobre calidad ha sido tardío e incompleto. Por consiguiente, en mi opinión, ha de acogerse el segundo motivo del recurso de la Comisión.

46. Es obvio que, si un Estado miembro no ha fijado los valores aplicables con arreglo al artículo 3, no podrá garantizar que el agua se ajusta a los valores establecidos y, por tanto, incumplirá también las obligaciones derivadas del apartado 1 del artículo 4. Además, el mecanismo mediante el cual el Gobierno alemán afirma haber mantenido los valores es esencialmente el mismo empleado para su fijación, es decir, el establecimiento de los requisitos oportunos para la concesión de licencias de agua. Si no ha sido capaz de demostrar que existen disposiciones vinculantes que garantizan la fijación de tales valores, tendría la misma dificultad en demostrar que existen disposiciones que garantizan que el agua se ajusta a dichos valores.

47. En su escrito de réplica, la Comisión además sugirió que el Gobierno alemán había reconocido el incumplimiento de los valores límite, al menos en el caso de Renania del Norte-Westfalia (la demandada alegó que ello fue debido en parte a factores geológicos). En su escrito de dúplica, el Gobierno alemán explicó que, a pesar de que las aguas de Renania del Norte-Westfalia habían sido clasificadas «mediante una decisión formal» dentro de la categoría A1, en

el caso de tres lagos se habían incumplido los valores mínimos de la categoría A1, en cuanto a la coloración, en Perlenbach y en Dreilägerbach, y en cuanto al contenido en nitrato, en el caso de Heilenbecke. En los tres casos, sin embargo, el método de tratamiento del agua empleado había tenido en cuenta esta circunstancia, aplicándose a cada lago un método de la categoría A2.

48. No está claro si esto constituye un reconocimiento de que se habían incumplido los valores en Renania del Norte-Westfalia, o es una simple prueba de que, a pesar de la «decisión formal» a la que aludió el Gobierno alemán, las aguas de Perlenbach de Dreilägerbach y de Heilenbecke corresponden, de hecho, a la categoría A2 (véase, *supra,* el punto 14).

49. En ningún caso creo que sea necesario ni tampoco conveniente que el Tribunal de Justicia haga una declaración independiente en relación con la infracción del apartado 1 del artículo 4. En la medida en que ambas obligaciones son inseparables, basta con que se declare el incumplimiento en relación con el artículo 3. Por otra parte, en la medida en que pueden distinguirse, hay que destacar que no se menciona la infracción del apartado 1 del artículo 4 ni el escrito de requerimiento de la Comisión, de 18 de agosto de 1987, ni en su dictamen motivado, de 20 de junio de 1988. No obstante, son estos documentos los que definen el objeto del procedimiento conforme al artículo 169: véanse las sentencias de 15 de diciembre de 1982, Comisión/Dinamarca (211/81, Rec. p. 4547); de 11 de julio de 1984, Comisión/Italia (51/83, Rec. p. 2793), y de 14 de junio de 1990, Comisión/Italia (C-48/89, Rec. p. I-2425).

c) *Falta de definición de un plan de acción*

50. El párrafo primero del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva sobre calidad impone a los Estados miembros la adopción, en el marco de sus objetivos, de las disposiciones necesarias para garantizar la mejora continua del medio ambiente y la definición, a tal fin, de un plan de acción sistemático. Dicho plan deberá incluir «un calendario para el saneamiento de las aguas superficiales, en particular las de la categoría A3». A este respecto, deberán realizarse «mejoras sustanciales» en el curso de un período de diez años. El párrafo segundo del apartado 2 del artículo 4 especifica que el plan tendrá en cuenta las limitaciones de carácter económico y técnico. El párrafo tercero dispone que la Comisión procederá a un examen en profundidad de dichos planes y, en su caso, presentará al Consejo propuestas adecuadas al respecto.

51. La Comisión afirmó que el Gobierno alemán no le había comunicado tal plan, a pesar de una petición expresa y de la obligación general de comunicar las disposiciones de aplicación que establece el artículo 10. Tampoco, según la Comisión, se ha recibido información detallada sobre las mejoras que efectivamente se han realizado. No obstante, en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Justicia, este motivo se retiró en relación con el lago de Constanza.

52. El Gobierno alemán respondió en relación con este motivo del siguiente modo. Por una parte, considera que la obligación de definir un plan y de sanear las aguas se refiere únicamente a las aguas que no están

clasificadas en la categoría A1. Además, cuando el agua no alcanza los niveles de la categoría A1, pero la contaminación se debe a la naturaleza del suelo, no se exige el saneamiento, siempre que se aplique un método de depuración adecuado. Si la contaminación es debida a algún otro factor que escape al control del Gobierno alemán, el saneamiento de estas aguas puede ser, como máximo, un objetivo de escasa prioridad. Así, por ejemplo, no existe necesidad en estos momentos de sanear las aguas de Baviera; se han clasificado en la categoría A3 sólo por precaución y cualquier deterioro sería consecuencia de la contaminación originada fuera del territorio de la República Federal de Alemania. En el caso de Schleswig-Holstein, la contaminación se debe a la naturaleza del suelo y no puede corregirse mediante medidas administrativas. El Gobierno alemán considera que lo mismo puede afirmarse de Renania del Norte-Westfalia, a pesar de que parece que las pruebas necesarias para determinar el foco de contaminación no finalizaron sino tras la interposición del presente recurso y que las medidas correctoras se han adoptado, de hecho, en un caso (Heilenbecke).

53. En lo que respecta a la contaminación debida a la naturaleza del suelo, la Comisión señaló que esta cuestión se halla expresamente regulada en el artículo 8 de la Directiva sobre calidad, que permite a un Estado miembro la no aplicación de la misma (por ejemplo, mediante excepciones) en determinadas circunstancias, entre ellas cuando las aguas experimenten un enriquecimiento natural a causa del suelo. El párrafo cuarto del artículo 8 establece:

«Cuando un Estado miembro recurra a una excepción, informará inmediatamente de ello a la Comisión, precisando los motivos y los plazos.»

Por tanto, el objetivo del artículo 8 no es excluir *a priori* cualquier contaminación «natural» del ámbito de la Directiva. En algunos de los casos citados en el artículo 8 (por ejemplo, inundaciones o catástrofes naturales), la excepción será, por su propia naturaleza, temporal. En el caso del enriquecimiento causado por el suelo, la excepción puede ser temporal o permanente, dependiendo de la naturaleza del problema. No obstante, es evidente que, en cualquier caso, ha de informarse a la Comisión para que pueda, por ejemplo, expresar su opinión en cuanto a los plazos concedidos. En realidad, parece que la demandada en ningún momento suministró la información requerida por este apartado. Por tanto, en mi opinión, el enriquecimiento natural no es motivo para negarse incluso a considerar si un determinado manantial de agua necesita ser saneado en el contexto del programa de diez años.

54. De igual modo, dado que la Directiva se aplica sin distinción a las aguas nacionales y a las que atraviesan las fronteras (véase la segunda frase del apartado 1 del artículo 4), las obligaciones que impone se extienden también a la contaminación que tiene su origen fuera del territorio del Estado miembro que aplica la Directiva. También en este caso, un Estado miembro debe estar dispuesto a sopesar, al menos, qué medidas podrían adoptarse a lo largo de un período de diez años.

55. Es cierto que el plan citado en el apartado 2 del artículo 4, asignará prioridades y tendrá en cuenta las limitaciones de carácter económico y técnico. El agua más contami-

nada ha de ser el primer objetivo y, sin duda, ha de otorgarse la máxima prioridad a los focos de contaminación que pueden ser más fácilmente controlados. Qué es factible y qué mejoras puede razonablemente esperarse que un Estado miembro realice en un período de diez años son cuestiones que sólo pueden resolverse de manera satisfactoria cuando el Estado miembro efectivamente prepare un plan de acción sistemático que la Comisión pueda examinar. No hay indicios de que ni siquiera se haya elaborado tal plan sistemático, y menos aún de que se haya sometido al examen de la Comisión. El Gobierno alemán se refirió a un plan para el Danubio establecido por el Gobierno de Baden-Württemberg, y que duraba hasta finales de 1980. Como máximo, dicho plan podría haber constituido un elemento integrante de un plan sistemático para la República Federal de Alemania. Parece que sólo en el marco del presente recurso se puso en conocimiento de la Comisión.

56. Además, no me parece que el Gobierno alemán haya acreditado que las aguas de su territorio tuvieran ya un grado tan alto de calidad que fuera imposible realizar las «continuas» y «sustanciales» mejoras a las que alude el párrafo primero del apartado 2 del artículo 4. Es cierto que, en su escrito de dúplica, el Gobierno alemán citó algunas mejoras que habían tenido lugar en el Danubio y en el lago de Constanza. La cuestión continúa siendo que, a falta de un plan sistemático, no es posible decir qué mejoras podían razonablemente esperarse, conforme al apartado 2 del artículo 4, cuyo carácter obligatorio se afirma en relación con la existencia de un plan y de un diálogo con la Comisión. En mi opinión, el hecho de no haber definido dicho plan y de no haberlo sometido al examen de la Comisión constituye, en sí mismo, un claro incumplimiento de las obligaciones impuestas por el apartado 2 del artículo 4.

d) *Falta de información sobre los muestreos*

57. El apartado 1 del artículo 6 de la Directiva sobre muestreos establece:

«Las autoridades competentes de los Estados miembros fijarán las frecuencias de los muestreos y del análisis de cada parámetro para cada lugar de extracción.»

El Anexo II establece las frecuencias mínimas anuales de cada parámetro que, con arreglo al artículo 7, podrán reducirse en determinados casos. El apartado 1 del artículo 8 establece a continuación:

«A los fines de aplicación de la presente Directiva, los Estados miembros proporcionarán a la Comisión, a instancia de ésta, todas las informaciones pertinentes relativas a:

— los métodos de análisis utilizados;

— la frecuencia de los análisis.»

El apartado 2 del artículo 8 establece que la Comisión preparará a intervalos regulares un informe de síntesis basándose en las informaciones obtenidas conforme al apartado 1 del artículo 8.

58. El 23 de enero de 1987, la Comisión comunicó por escrito a la Representación Permanente de la República Federal de Alemania que estaba examinando la aplicación de las Directivas en los Estados miembros y formulaba diversas preguntas, entre ellas:

— ¿Qué frecuencias de muestreo y análisis se han fijado para los diferentes lugares de extracción, conforme al artículo 6?

— ¿Se ha hecho uso de la posibilidad a que alude el artículo 7, de reducir la frecuencia de los muestreos y análisis?

La Comisión alegó que dicha información no se suministró en detalle tal y como se solicitaba y que, cuando se hizo, fue insuficiente al no especificar la población abastecida por cada lugar de extracción.

59. De hecho, parece que el Gobierno alemán sólo se esforzó en contestar a estas cuestiones en su nota de 26 de enero de 1989 (mediante la que respondía tardíamente al dictamen motivado de la Comisión de 20 de junio de 1988). La única información concreta que suministró fue un cuadro, que se adjuntó como Anexo III a dicha nota, que aparentemente establecía las frecuencias para todos los lugares de extracción de la Baja Sajonia. En otros casos, los únicos datos aportados consistían en afirmar que el muestreo se efectuaba con arreglo al Anexo II de la Directiva (Anexos II, V y VI de la nota). Puesto que las frecuencias mínimas establecidas en el Anexo II dependen de la población abastecida, los últimos datos eran claramente inadecuados (y, al menos en esta medida, la Comisión tenía razón al quejarse de que faltaban las cifras de población). Además, la demandada afirmó en su escrito de dúplica que, en la región de Düsseldorf, se habían reducido las frecuencias, conforme al artículo 7 de la Directiva sobre muestreos. Aparentemente, esta información no se facilitó a la Comisión cuando la solicitó expresamente, conforme al apartado 1 del artículo 8.

60. Es cierto que, en su petición inicial, la Comisión no solicitó cifras de población, a pesar de que creo que habría tenido derecho a hacerlo, puesto que dichas cifras son importantes para la aplicación de la Directiva. Del mismo modo, a pesar de la indicación hecha en la solicitud de la Comisión de que se hacía una petición expresa de información sobre los *métodos*, así como sobre la *frecuencia* de los análisis, parece que, de hecho, la Comisión sólo solicitó esta última. La cuestión sigue siendo que, con la posible excepción de la Baja Sajonia, la demandada no proporcionó la información que la Comisión expresamente *solicitó*, tal y como tenía derecho a hacer. El argumento que el Gobierno alemán alega en su defensa no

puede admitirse. Con arreglo al mismo, el apartado 1 del artículo 8 sólo contempla los casos en los que existe una «necesidad concreta» de información que ha de ser «objetivamente justificada» por la Comisión. La necesidad general a la que responde esta recogida de información es la de obtener todos los datos relevantes a fin de preparar un informe de síntesis sobre la aplicación de la Directiva. A pesar de que el Gobierno alemán afirmó en su escrito de dúplica que estaba dispuesto a aportar dicha información, la realidad es que aún no lo había hecho cuando se entabló el presente procedimiento y, por consiguiente, ha de declararse que ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva sobre muestreos.

Conclusión

61. Por tanto, en mi opinión, la Comisión ha demostrado el incumplimiento de las siguientes obligaciones:

— La obligación de fijar los valores aplicables de la calidad del agua, derivada del artículo 3 de la Directiva sobre calidad.

— La obligación de definir y someter al examen de la Comisión un programa para el saneamiento del agua, con arreglo al apartado 2 del artículo 4 de la Directiva sobre calidad.

— La obligación de proporcionar a la Comisión la información solicitada por ésta, conforme al apartado 1 del artículo 8 de la Directiva sobre muestreos.

62. En mi opinión, la Comisión no ha demostrado la infracción del artículo 2 de la Directiva sobre calidad, puesto que dicho artículo no impone, a mi parecer, una obligación autónoma tal y como la Comisión afirma. Además, por las razones expuestas en el punto 49, no considero conveniente que el Tribunal de Justicia haga una declaración independiente con respecto al apartado 1 del artículo 4. No obstante, el recurso de la Comisión debe acogerse en su mayor parte.

63. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, al no haber adoptado las medidas exigidas por

   a) el artículo 3 y el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, y

   b) el apartado 1 del artículo 8 de la Directiva 79/869/CEE del Consejo, de 9 de octubre de 1979.

2) Desestime el recurso en todo lo demás.

3) Condene en costas a la República Federal de Alemania.