CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 14 de diciembre de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Hechos

1. El asunto sobre el que hoy presento estas conclusiones se refiere a un procedimiento sustanciado con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE contra el Reino de Bélgica (en lo sucesivo, «la demandada»), porque el mismo Estado incumplió dicho Tratado al no adaptar debidamente su Derecho interno a la Directiva 80/778/CEE, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. [1]

2. La Comisión interpuso el recurso y pidió que este Tribunal de Justicia declare que la demandada ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado por cuanto no adoptó dentro de los plazos previstos todas las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a las disposiciones de la Directiva 80/778, en particular a sus artículos 1, 2, 9, 18, 19 y 20. El Real Decreto de 27 de abril de 1984 [2] realizó una primera adaptación del Derecho belga a la Directiva. El recurso por incumplimiento del Tratado se basaba en la insuficiencia de dicha disposición. En el transcurso del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, el Consejo de Estado belga anuló el citado Real Decreto.

3. Con arreglo a la Constitución belga, la materia es en la actualidad competencia de las Regiones. A partir de un escrito de la demandada, de 24 de noviembre de 1989, en el que ésta informaba de la adaptación a la Directiva 80/778 del Derecho interno de las Regiones de Flandes, Bruselas y Valonia, la Comisión desistió parcialmente del recurso, pero mantuvo sus pretensiones en la parte de su recurso que se refiere a estos incumplimientos:

— el acto por el que el Derecho de la Región de Bruselas se adaptó a la Directiva es contrario al Tratado, ya que se excluye de su ámbito de aplicación el agua extraída por los particulares para uso doméstico;

— el acto por el que el Derecho interno de la Región de Valonia se adaptó a la Directiva incurre en los mismos incumplimientos que el Real Decreto de 27 de abril de 1984 anteriormente aplicable;

— el suministro de agua de Verviers —en la medida en que dicha ciudad se abastece del pantano de la Gileppe— no está de acuerdo con los parámetros de la Directiva por su alto contenido de plomo, sin que se haya presentado una petición de excepción en el tiempo y la forma debidos.

4. En lo que se refiere a los pormenores de los hechos y a los motivos y alegaciones de las partes me remito al informe para la vista.

* Lengua original: alemán.

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

2 — *Moniteur belge* de 6.7.1984, p. 9860.

Sólo haré referencia a los hechos en la medida en que sea imprescindible para la fundamentación de los motivos.

B. Definición de postura

I. *Sobre la admisibilidad*

5. Según jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia, el objeto del litigio en un recurso por incumplimiento del Tratado queda delimitado por el objeto del procedimiento administrativo previo. En dicho procedimiento se imputaba a la demandada el retraso en la adaptación de su Derecho interno, que la adaptación por medio del Real Decreto de 27 de abril de 1984 no era conforme a la Directiva, así como un conjunto de insuficiencias del suministro de agua de Verviers.

6. Por lo que respecta al retraso en la adaptación, la demandada ha admitido expresamente su negligencia. El retraso, pues, ya no se cuestiona.

7. En la medida en que el objeto del litigio es la insuficiencia de la adaptación del Derecho interno a la Directiva realizada mediante el Real Decreto de 27 de abril de 1984, la anulación de dicha disposición por el Consejo de Estado belga hubiera podido constituir una resolución del litigio en el curso del procedimiento. Pero como la pretensión de la demandante consiste en una correcta adaptación a la Directiva, la anulación del Real Decreto no coincide por sí misma con la sustancia de la pretensión. Mientras no exista un acto efectivo de adaptación, la demanda carece de fundamento material para su examen. Los actos jurídicos promulgados por las Regiones en sustitución del Real Decreto de 27 de abril de 1984, durante el curso del procedimiento, podrían estar comprendidos sin duda en el objeto del recurso. La cuestión no se plantea respecto a la norma de adaptación relativa a la Región de Flandes, pues la demandante ha desistido al respecto. Distinto es el caso de las disposiciones de adaptación para las Regiones de Bruselas y Valonia; respecto a ellas se ha mantenido en parte la imputación de adaptación incorrecta.

8. Como el objeto del litigio continúa siendo el mismo, puesto que se refiere en abstracto a la adaptación del Derecho interno a la Directiva 80/778, procede aceptar la modificación sustancial de la prueba del fondo del asunto. Hay motivos de economía procesal que se orientan en el mismo sentido, pues, si no se admitiera en parte el presente recurso, la Comisión tendría que iniciar un nuevo procedimiento para que se declarara que fueron contrarias a Derecho las disposiciones de adaptación que se estuvieron aplicando entretanto.

II. *Fundamentación*

1. *La adaptación al Derecho comunitario del Derecho de la Región de Bruselas*

9. Lo que se imputa a la demandada es que el agua extraída por los particulares para uso doméstico no debía haber sido excluida de la normativa sobre la calidad de las aguas destinadas al consumo humano que establece la Directiva.

10. Es cierto que en la Directiva 80/778, tanto en su título como en los considerandos (primer considerando), se habla en abstracto de «aguas destinadas al consumo humano». Con esta formulación general cae sin duda dentro del ámbito de aplicación de la Directiva toda el agua utilizada por el hombre, cualquiera que sea su modo de utilización. El artículo 1 de la Directiva 80/778 mantiene el mismo tono general, al decir: «La presente Directiva se refiere a las exigencias que debe satisfacer la calidad de las aguas destinadas al consumo humano».

11. Sin embargo, tanto en los considerandos como en el artículo 4 de la Directiva, se establece desde el principio una limitación de su ámbito de aplicación. Se excluyen del mismo las aguas minerales naturales, las aguas medicinales y determinadas aguas utilizadas en la industria alimentaria. Por el contrario, el artículo 2 de la Directiva es equívoco. Dice así:

«Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por aguas destinadas al consumo humano todas las aguas utilizadas para tal fin, ya sea en su estado original, ya sea después de tratamiento, sea cual fuere su origen:

— bien sean aguas destinadas al consumo, o

— bien sean aguas:

  — utilizadas en una empresa alimentaria para fines de fabricación, de tratamiento, de conservación o de comercialización de productos o sustancias destinadas al consumo humano, y

  — que afecten a la salubridad del producto alimenticio final».

12. La diferencia entre el primer y el segundo guión puede significar que esta disposición establece una enumeración exhaustiva de las posibles alternativas, de manera que el agua extraída por los particulares para uso doméstico no se incluye en ninguna de estas dos categorías. Efectivamente, este agua no se destina al consumo ni, con arreglo a esta disposición, se utiliza en la fabricación de productos a cuya salubridad pueda afectar. Sin embargo, también se podría considerar que la alternativa del artículo 2 de la Directiva no es exhaustiva, de manera que la conformidad a Derecho de la normativa en discusión no puede juzgarse únicamente a partir de una interpretación del artículo 2.

13. Tampoco se puede deducir del artículo 12, que establece los fundamentos jurídicos del control, si el agua extraída para uso doméstico cae dentro del ámbito de aplicación de la Directiva. Sin embargo, el apartado 4 del artículo 12 se remite explícitamente al anexo II de la Directiva, que, por lo demás, forma parte de la Directiva aun con independencia de esta referencia.

14. El cuadro B del anexo II regula la frecuencia mínima de los análisis tipo. Se ha de destacar en él que, en general, se empiece por un volumen de 100 m^3 de agua producidos o distribuidos por día y una población afectada de 500 personas. No se incluyen en absoluto volúmenes menores de agua destinada al consumo o grupos de población más pequeños. Pero, incluso para la categoría de 100 a 2 000 m^3 de agua por día y de 500 a 10 000 personas afectadas, no se impone taxativamente ninguno de los controles previstos en el cuadro A del anexo II de la Directiva. Sólo se indica en nota al pie del cuadro que la frecuencia de los análisis se dejará a

la iniciativa de las autoridades nacionales competentes. Sólo a partir de la categoría de 2 000 m³ por día y 10 000 personas se prevén doce tomas de muestras al año para efectuar el control mínimo y tres tomas de muestras para efectuar el control corriente.

15. Así pues, se puede deducir del anexo II de la Directiva que, para cantidades de agua extraída para usos privados y para los grupos de personas afectados, no sólo se deja a la apreciación de las autoridades competentes la frecuencia de los controles, sino que incluso no se prevé ningún control. Por consiguiente, si los grupos de personas que extraen agua para uso doméstico se encuentran tanto de hecho como de derecho al margen de todas las disposiciones de control, no puede estimarse una violación del Tratado si un Estado miembro, a partir de esta situación, incorpora las consecuencias jurídicas oportunas en el mismo texto de la adaptación.

16. El argumento de que los controles de cualquier tipo son posibles incluso en momentos distintos del «punto en que queden a disposición del usuario» (artículo 12) no contradice la apreciación que he realizado. Por supuesto, las autoridades de los Estados miembros pueden efectuar controles del agua sacada de pozos privados, pero no se infringe la Directiva si se excluye este modo de obtención del ámbito de aplicación de la norma que adapta el Derecho interno a la Directiva. En efecto, el postulado abstracto de que deben aplicarse las disposiciones de la Directiva incluso al agua extraída por los particulares para uso doméstico no puede producir efectos jurídicos que den lugar a una sanción.

2. *La adaptación al Derecho comunitario en relación con la Región de Valonia*

17. a) La demandante alega que la disposición por la cual la Región de Valonia adaptó su Derecho a la Directiva 80/778 excluye del campo de aplicación de ésta las aguas extraídas por particulares para uso doméstico. Al respecto son válidas las consideraciones que acabo de formular para la Región de Bruselas.

18. b) Por lo demás la demandante mantiene, frente al Real Decreto de 27 de abril de 1984, la objeción de que la facultad de establecer excepciones a las disposiciones de la Directiva, regulada por su artículo 9, está sujeta a condiciones menos estrictas que las que prevé la Directiva. De este modo, el requisito previo para establecer excepciones con arreglo al apartado 3 del artículo 9 de la Directiva, a saber, que las excepciones no podrán en ningún caso referirse a los factores tóxicos y microbiológicos, no se ha recogido en la disposición del Estado miembro.

19. Teniendo en cuenta que la norma de adaptación promulgada por el Estado miembro no recoge las limitaciones de fondo que señala el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva a la posibilidad de establecer excepciones y que, por ende, las excepciones a las disposiciones de fondo de la Directiva están sujetas a condiciones menos estrictas, procede estimar la pretensión de la demandante y declarar que ha existido una violación del Tratado. La norma de excepción debe señalar que no caben excepciones respecto a los parámetros definidos en las letras D y E del anexo I de la Directiva en las circunstancias que contempla el apartado 1 del artículo 9 de la misma.

3. *El abastecimiento de agua de Verviers*

20. No se discute que el agua destinada al consumo humano procedente del pantano de la Gileppe, del que se abastece Verviers, contiene una proporción demasiado alta de plomo, con arreglo a los valores de los parámetros de la Directiva 80/778. Aunque la población entre tanto haya consumido en parte agua de distinto origen, el grupo de población afectada, unas 10 000 personas, se encuentra amenazada potencialmente.

21. Actualmente está en construcción una estación de tratamiento de aguas, cuya terminación se prevé para finales de 1990, de modo que a principios de 1991 será posible que toda la red de Verviers disponga de agua conforme a las disposiciones de la Directiva. El coste del proyecto asciende a unos 1 500 000 000 de BFR. El procedimiento de licitación para la ejecución de las obras se inició el 25 de octubre de 1983 y éstas se emprendieron efectivamente el 5 de abril de 1984.

22. El artículo 19 de la Directiva 80/778 dispone que los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias a fin de que la calidad de las aguas destinadas al consumo humano sea conforme a la presente Directiva en un plazo de 5 años a partir del día de su notificación. Dado que fue notificada el 18 de julio de 1980, el plazo expiró el 18 de julio de 1985.

23. Con arreglo al artículo 20 de la Directiva, previa solicitud «especial» puede concederse un plazo suplementario para que se respeten los valores límite. En escrito dirigido el 15 de noviembre de 1985 por la representación permanente de Bélgica a la Comisión se habla de una solicitud de excepción que se había sometido al dictamen de las autoridades competentes (¿belgas?). Mediante escrito de 25 de febrero de 1988 de la representación permanente de Bélgica se presentó por primera vez a la Comisión una solicitud de prórroga del plazo, que fue reiterada por escrito de 17 de enero de 1989 del Secretario de Estado del Medio Ambiente y el Desarrollo Social, y después motivada en detalle mediante escrito de 1 de marzo de 1989, unido a los autos durante la fase oral.

24. Ahora procede enjuiciar si se debe apreciar una violación del Tratado en el hecho de que el abastecimiento de agua de la ciudad de Verviers no satisfaga, al menos en parte, las exigencias de la Directiva, dentro del plazo marcado por el artículo 19 de ésta, o si se presentó una solicitud con arreglo al artículo 20 de la misma, cuya consecuencia jurídica sería la prórroga del plazo.

25. a) Se trata de aclarar, en primer lugar, si la solicitud a que se refiere el artículo 20 puede presentarse en cualquier momento. Por su contenido y posición en la Directiva, el artículo 20 tiene carácter de norma transitoria. El artículo 18 establece un plazo de dos años en el que los Estados miembros deberán poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la Directiva y sus anexos. Por el contrario, el artículo 19 contiene una obligación de resultado. Además de la adaptación de su Derecho, los Estados deben alcanzar también efectivamente los valores de la Directiva en un plazo de 5 años. Sólo en casos excepcionales se podrá conceder un plazo suplementario, previa solicitud especial presentada ante la Comisión. El es-

píritu y la finalidad de esta disposición dan a entender que la solicitud debe presentarse dentro del plazo establecido en el artículo 19, es decir, cuando sea previsible que no se podrá cumplir el plazo. En su sentencia en el asunto 228/87,[3] este Tribunal de Justicia llegó a indicar *obiter dictum* que la solicitud a que se refiere el artículo 20 debe presentarse dentro del plazo de dos años previsto por el artículo 18.

26. El hecho de que también sea posible conceder excepciones a la Directiva con arreglo a los artículos 9 y 10 confirma la naturaleza de Derecho transitorio del artículo 20. Si se entiende que la solicitud a que se refiere el artículo 20 debe presentarse dentro de los plazos previstos por los artículos 18 y 19, es indiferente que consideremos decisivo el plazo de dos años del artículo 18 o el de cinco años del artículo 19, puesto que en cualquier caso la solicitud de febrero de 1988 se presentó demasiado tarde. Incluso el anuncio de dicha solicitud hecho en noviembre de 1985 se produjo después de transcurrir el plazo del artículo 19 de la Directiva. Por tanto, en mi opinión, la solicitud no se presentó a tiempo y el plazo no ha sido prorrogado de un modo válido.

27. b) Si, prescindiendo del argumento formal y teniendo en cuenta que la Comisión conocía los problemas de abastecimiento de agua de la ciudad de Verviers y que las obras, a la vez importantes y caras, empezaron dentro del plazo del artículo 19, se quisiera considerar que la solicitud se presentó a tiempo, aún queda por comprobar si la solicitud satisface también las exigencias del apartado 2 del artículo 20 de la Directiva. Según éste, la solicitud habrá de

— considerar las dificultades encontradas,

— proponer un plan de acción, y

— acompañar un calendario que se habrá de poner en práctica para la mejora de la calidad de las aguas.

28. No era preciso exponer con todo detalle las *dificultades* del caso, puesto que era conocido el excesivo contenido de plomo del agua de Verviers, lo que fue objeto de un intenso intercambio de correspondencia entre las partes.

29. El *plan de acción* consistía en la realización de un proyecto importante, la construcción de una estación de tratamiento de aguas.

30. Asimismo, el *calendario* al respecto estaba previamente determinado, pues en ningún momento se contaba con la terminación del proyecto antes de final de 1990. Por lo demás, la demandada, mediante escrito de 1 de marzo de 1989, aportado durante la fase oral, presentó un calendario detallado y con indicación de los medios y los compromisos para la realización de las obras, detallados para cada ejercicio presupuestario.

31. Teniendo en cuenta que el proyecto que se tenía que realizar se conocía desde principios de los años 80 y que fue emprendido efectivamente, para lo que se tuvieron que facilitar créditos importantes, la solicitud presentada reúne a mi juicio los requisitos

3 — Sentencia de 22 de septiembre de 1988 (Procedimiento penal contra X, 228/87, Rec. 1988, p. 5099, apartado 11).

materiales del apartado 2 del artículo 20 de la Directiva.

32. Por tanto, si se admite que no ha habido una violación *prima facie* del Tratado por haber presentado fuera de plazo la solicitud con arreglo al artículo 20, ni tampoco, por consiguiente, infracción de la obligación que supone el artículo 19, la solicitud se ha presentado de forma que cumple las exigencias del apartado 2 del artículo 20 y, por ello, se ha producido una prórroga del plazo. Así pues, las quejas de la Comisión sobre esta cuestión carecen de fundamento.

Costas

33. Debido a un desistimiento parcial, procede aplicar el apartado 4 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento. Dado que la opinión que he defendido supone respecto al objeto del litigio que ha de resolver este Tribunal de Justicia una estimación y una desestimación parciales de las pretensiones de las partes, procede aplicar el apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento. Con arreglo al párrafo 1 del apartado 3 del artículo 69 y al párrafo 2 del apartado 4 del mismo, cada parte pagará sus propias costas.

C. Conclusión

34. Propongo la siguiente resolución:

«1) El Reino de Bélgica ha infringido los artículos 9, 19 y 20 de la Directiva 80/778/CEE, por cuanto

a) en la disposición que adaptó a la Directiva el Derecho de la Región de Valonia, las disposiciones de excepción están sujetas a requisitos menos estrictos que los previstos por la Directiva;

b) el abastecimiento de agua de la ciudad de Verviers no ha cumplido las exigencias de la Directiva en los plazos previstos.

2) Se desestima el recurso en todo lo demás.

3) Se reparte el pago de las costas.»