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

En el asunto C-127/99,

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

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Profesor U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. P.G. Ferri, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario al no haber:

— establecido uno o varios programas de acción con las características previstas en el artículo 5 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre

* Lengua de procedimiento: italiano.

de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (DO L 375, p. 1), y que cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo,

— realizado íntegra y correctamente las operaciones de control previstas en el artículo 6 de dicha Directiva, ni

— elaborado y remitido un informe completo, según lo establecido por el artículo 10 de la misma Directiva,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. C. Gulmann, Presidente de Sala, los Sres. V. Skouris y J.-P. Puissochet, la Sra. N. Colneric y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 8 de febrero de 2001, en la que la Comisión estuvo representada por el Sr. Stancanelli y la República Italiana por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 31 de mayo de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de abril de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), con el fin de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario, al no haber:

— establecido uno o varios programas de acción con las características previstas en el artículo 5 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (DO L 375, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva»), y que cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo,

— realizado íntegra y completamente las operaciones de control previstas en el artículo 6 de dicha Directiva, ni

— elaborado y remitido un informe completo, según lo establecido por el artículo 10 de la misma Directiva.

El contexto jurídico

2 Según su artículo 1, el objetivo de la Directiva es reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.

3 Con tal finalidad, la Directiva prevé la adopción por los Estados miembros de varias iniciativas, según un calendario cuyos plazos se computan a partir de la fecha de la notificación de dicha Directiva, a saber, el 19 de diciembre de 1991.

4 Así, el artículo 3, apartado 2 de la Directiva establece que los Estados miembros han de designar zonas vulnerables a la contaminación en un plazo de dos años a partir de su notificación y comunicar esta designación inicial a la Comisión en el plazo de seis meses.

5 El artículo 4 de la Directiva dispone:

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

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

b) establecerán, cuando sea necesario, un programa de fomento de la puesta en ejecución de dichos códigos de buenas prácticas agrarias, el cual incluirá la formación e información de los agricultores.

2. Los Estados miembros informarán detalladamente a la Comisión acerca de sus códigos de buenas prácticas agrarias y la Comisión incluirá información sobre dichos códigos en el informe a que se refiere el artículo 11. A la luz de la información recibida y si lo considerare necesario, la Comisión podrá presentar las oportunas propuestas al Consejo.»

6 El artículo 5 de la Directiva establece:

«1. En un plazo de dos años a partir de la designación inicial a que se refiere el apartado 2 del artículo 3, o de un año a partir de cada designación complementaria con arreglo al apartado 4 del artículo 3, y con objeto de cumplir los objetivos especificados en el artículo 1, los Estados miembros establecerán programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas.

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

3. Los programas de acción tendrán en cuenta:

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

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

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

a) las medidas del anexo III;

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

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

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

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

7. Los Estados miembros revisarán y, si fuere necesario, modificarán sus programas de acción, incluidas las posibles medidas adicionales que hayan adoptado con arreglo al apartado 5, al menos cada cuatro años. Comunicarán a la Comisión los cambios que introduzcan en los programas de acción.»

7 El anexo III de la Directiva, titulado «Medidas que deberán incluirse en los programas de acción a que se refiere la letra a) del apartado 4, del artículo 5», al que se remite el artículo 5, es del siguiente tenor literal:

«1. Las medidas incluirán normas relativas a:

1) los períodos en los que está prohibida la aplicación a las tierras de determinados tipos de fertilizantes;

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

3) la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras que sea compatible con las buenas prácticas agrarias y que tenga en cuenta las características de la zona vulnerable considerada y, en particular:

a) las condiciones del suelo, el tipo de suelo y la pendiente;

b) las condiciones climáticas, de pluviosidad y de riego;

c) los usos de la tierra y las prácticas agrarias, incluidos los sistemas de rotación de cultivos;

y deberá basarse en un equilibrio entre:

i) la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos,

y

ii) la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos, que corresponde a:

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

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

— los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de excrementos animales,

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

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

La cantidad especificada por hectárea será la cantidad de estiércol que contenga 170 kg N. No obstante:

a) durante los primeros programas de acción cuatrienal, los Estados miembros podrán permitir una cantidad de estiércol que contenga hasta 210 kg N;

b) durante y transcurrido el primer programa de acción cuatrienal, los Estados miembros podrán establecer cantidades distintas de las mencionadas anteriormente. Dichas cantidades deberán establecerse de forma que no perjudiquen el cumplimiento de los objetivos especificados en el artículo 1 y deberán justificarse con arreglo a criterios objetivos, por ejemplo:

— ciclos de crecimiento largos;

— cultivos con elevada captación de nitrógeno;

— alta precipitación neta en la zona vulnerable;

— suelos con capacidad de pérdida de nitrógeno excepcionalmente elevada.

Cuando un Estado miembros autorice una cantidad distinta con arreglo a la presente letra b), informará a la Comisión, que estudiará la justificación con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 9.

3. Los Estados miembros podrán calcular las cantidades mencionadas en el punto 2 basándose en el número de animales.

4. Los Estados miembros informarán a la Comisión de la forma en que estén aplicando lo dispuesto en el punto 2. A la vista de la información recibida, la Comisión podrá, si lo considera necesario, presentar propuestas pertinentes al Consejo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11.»

8 A tenor del artículo 6 de la Directiva:

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

a) dentro de un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva, controlarán la concentración de nitratos en las aguas dulces durante un período de un año:

i) en las estaciones de muestreo de aguas de superficie, contempladas en el apartado 4 del artículo 5 de la Directiva 75/440/CEE y/o en otras estaciones de muestreo de aguas de superficie de los Estados miembros, por lo menos una vez al mes, y con mayor frecuencia durante los períodos de crecida;

ii) en las estaciones de muestreo que sean representativas de los acuíferos subterráneos de los Estados miembros, a intervalos regulares y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Directiva 80/778/CEE;

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

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

2. Se aplicarán los métodos de medición de referencia que figuran en el anexo IV.»

9 Los métodos de medición de referencia mencionados en el artículo 6 de la Directiva se definen del siguiente modo en el anexo IV de ésta, titulado «Métodos de medición de referencia»:

«Fertilizantes químicos

La medición de los compuestos nitrogenados se efectuará con arreglo al método descrito en la Directiva 77/535/CEE de la Comisión, de 22 de junio de 1977, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los métodos de toma de muestras y de análisis de los abonos, cuya última modificación la constituye la Directiva 89/519/CEE.

Aguas dulces, costeras y marinas

La concentración de nitratos se medirá según lo establecido en el apartado 3 del artículo 4 *bis* de la Decisión 77/795/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, por la que se establece un procedimiento común de intercambio de informaciones relativo a la calidad de las aguas continentales superficiales en la Comunidad, modificada por la Decisión 86/574/CEE.»

10 El artículo 10 de la Directiva establece:

«1. Con respecto al período de cuatro años a partir de la notificación de la presente Directiva, y con respecto a cada período subsiguiente de cuatro años, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe en el que constará la información contemplada en el anexo V.

2. El informe mencionado en el presente artículo se presentará a la Comisión dentro de los seis meses siguientes al final del período a que se refiera.»

11 El anexo V de la Directiva, titulado «Contenido que deberá figurar en los informes a que se refiere el artículo 10», lo concreta del siguiente modo:

«1. Una declaración de las medidas preventivas adoptadas de conformidad con el artículo 4.

2. Un mapa que refleje lo siguiente:

a) las aguas identificadas de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 y con el anexo I, con indicación, para cada masa de agua, de cuál de los criterios expuestos en el anexo I se ha seguido para la identificación;

b) la localización de las zonas vulnerables designadas, distinguiendo entre las zonas ya existentes y las que hayan sido designadas con posterioridad al informe anterior.

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

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

a) las medidas impuestas en las letras a) y b) del apartado 4 del artículo 5;

b) la información exigida en el punto 4 del anexo III;

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

d) un resumen del resultado de los programas de control aplicados en virtud del apartado 6 del artículo 5;

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

12 Según el artículo 12, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para darle cumplimiento en un plazo de dos años a partir de su notificación e informar de ello inmediatamente a la Comisión.

El procedimiento administrativo previo

13 El 25 de abril de 1997, la Comisión dirigió a la República Italiana un escrito de requerimiento en el que se indicaba que no había recibido el informe a que se refiere el artículo 10 de la Directiva correspondiente al primer período de cuatro años posterior a su notificación, a saber, el período comprendido entre el 20 de diciembre de 1991 y el 20 de diciembre de 1995. Dicho escrito mencionaba, asimismo, la total falta de información acerca del establecimiento de los programas de acción mencionados en el artículo 5 de la Directiva, por una parte, y de la realización de las operaciones de control previstas en su artículo 6, por otra.

14 La autoridades italianas respondieron mediante escrito de 16 de julio de 1997 y remitieron los documentos relativos a las medidas adoptadas por algunas regiones italianas para proteger las aguas superficiales y subterráneas contra la contaminación imputable a actividades agrícolas y zootécnicas.

15 La Comisión consideró que dicha información no constituía un informe a efectos del artículo 10 de la Directiva y que no le permitía comprobar de manera satisfactoria el cumplimiento de los artículos 5 y 6 de esta última, relativos a los programas de acción y al control de las concentraciones de nitratos en las aguas dulces, respectivamente. Por lo tanto, mediante escrito de 19 de febrero de 1998, la Comisión notificó a la República Italiana un dictamen motivado en el que señalaba que ésta había incumplido sus obligaciones al no adoptar, dentro del plazo señalado, las disposiciones necesarias para adaptar el Derecho interno a la

Directiva y, en particular, al no haber cumplido las obligaciones establecidas en los artículos 5, 6 y 10 de la Directiva, y concedió a dicho Estado miembro un plazo de dos meses para atenerse al referido dictamen.

16 Mediante escrito de 18 de septiembre de 1998, las autoridades italianas remitieron a la Comisión un informe sobre la evolución del proceso de ejecución de la Directiva (en lo sucesivo, «informe» o «informe de 18 de septiembre de 1998», según el contexto). Dicho informe hacía referencia a la elaboración de un código de buenas prácticas agrarias, así como a la adopción, por determinadas regiones italianas, de medidas destinadas a proteger las aguas contra la contaminación producida por los nitratos.

17 Al considerar que dicho informe no se ajustaba a las exigencias del artículo 10 de la Directiva y que la información de que disponía no le permitía cerciorarse de que la República Italiana había cumplido íntegramente las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 de la Directiva, la Comisión interpuso el presente recurso.

18 En este recurso, la Comisión ya no alude al motivo, invocado en el dictamen motivado, según el cual la República Italiana no había adoptado las disposiciones necesarias para adaptar el Derecho interno a la Directiva, sino que se centra en las obligaciones específicas establecidas por los artículos 5, 6 y 10 de la Directiva.

19 Por otra parte, el 20 de mayo de 1997, la Comisión había interpuesto contra la República Italiana un primer recurso referido a la falta de adaptación del Derecho italiano a la Directiva, así como a la falta de designación de zonas vulnerables, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de ésta. Dicho recurso dio lugar a la sentencia de 25 de febrero de 1999, Comisión/Italia (C-195/97, Rec. p. I-1169), mediante la cual el Tribunal de Justicia declaró que la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, de la Directiva al no haber adoptado ni comunicado a la Comisión,

dentro del plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar a aquélla su Derecho interno y al no haber respetado, en particular, la obligación prevista en su artículo 3, apartado 2.

20 El 11 de mayo de 1999, la República Italiana adoptó el Decreto Legislativo nº 152 (suplemento de la GURI nº 124, de 29 de mayo de 1999), mediante el que se establecían las medidas nacionales para la adaptación del Derecho interno a la Directiva a los efectos del artículo 12 de esta última y, en particular, contiene una definición de las zonas vulnerables, con arreglo a su artículo 3, apartado 2. El Gobierno italiano considera que mediante dicho Decreto, que se acompaña como anexo a su escrito de contestación en el presente asunto, ha ejecutado la sentencia Comisión/Italia, antes citada.

Sobre la admisibilidad del recurso

Alegaciones de las partes

21 El Gobierno italiano sostiene que no procede admitir el recurso por cuanto los motivos que en él se invocan contienen importantes diferencias con respecto a los formulados en el dictamen motivado. En efecto, según dicho Gobierno:

— se abandona implícitamente el motivo fundamental relativo a la falta de adaptación del Derecho interno a la Directiva;

— se ha modificado el motivo basado en el artículo 5 de la Directiva: ya no se critica la falta de programas, sino la falta de programas de acción con las características previstas en el artículo 5, apartado 1, y que cumplan los requisitos establecidos en dicho precepto;

— se ha modificado el motivo basado en el artículo 6 y ahora se refiere al carácter incompleto e incorrecto de los controles;

— se ha modificado el motivo basado en el artículo 10 y ahora se refiere a la falta de presentación de un informe completo.

22 Según el Gobierno italiano, la Comisión introdujo dichas modificaciones tras examinar el informe de 18 de septiembre de 1998. Alega que la Comisión debía efectuar dichas modificaciones durante la fase administrativa previa y que, por lo tanto, debería haber remitido un nuevo dictamen motivado o, como mínimo, un dictamen complementario, en vez de interponer un recurso que se deslinda objetivamente del motivo que figura en el dictamen motivado de 19 de febrero de 1998. En realidad, el escrito de interposición de recurso cuestiona por primera vez las acciones llevadas a cabo por la República Italiana para adaptar su ordenamiento jurídico interno a la Directiva e impone a dicho Estado miembro exigencias completamente nuevas para la articulación de su defensa.

23 En su dúplica el Gobierno italiano reitera su alegación de que, al pedir al Tribunal de Justicia que declare que el Gobierno italiano no presentó un informe completo, la Comisión solicita una resolución sobre las observaciones relativas al informe presentado con posterioridad al dictamen motivado. Sostiene que una de las funciones esenciales del dictamen motivado consiste en que el Estado miembro pueda evitar ser demandado ante el Tribunal de Justicia, ateniéndose a la posición expresada por la Comisión dentro del plazo establecido en ese dictamen. El Gobierno italiano afirma que se le denegó dicha facultad, garantizada por el Tratado.

24 En la vista el Gobierno italiano alegó además que se había infringido la regla *non bis in idem*. En efecto, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare nuevamente que la República Italiana ha incumplido sus obligaciones establecidas en la Directiva, como ya hizo en la sentencia Comisión/Italia, antes citada.

25 La Comisión niega que los motivos invocados en el escrito de interposición de recurso supongan modificaciones en relación con los expuestos en el dictamen motivado. Según la Comisión, los motivos articulados en éste no versan sobre la inexistencia de programas de acción, de operaciones de control y de informe en general, sino, más concretamente, sobre el hecho de que éstos no se ajustan a las exigencias de la Directiva.

26 Aunque hacía tiempo que había expirado el plazo de dos meses señalado en el dictamen motivado, la Comisión afirma que examinó el informe de 18 de septiembre de 1998, para comprobar si eventualmente contenía elementos que pudieran demostrar que la República Italiana había cumplido las obligaciones de que se trata, es decir, la elaboración de programas de acción con arreglo al artículo 5 y al anexo III de la Directiva, el control de las aguas dulces exigido con arreglo a su artículo 6 y su anexo IV, así como la redacción del informe a que se refieren el artículo 10 y el anexo V de dicha Directiva. Sostiene que de este examen se desprende que las autoridades italianas adoptaron algunas medidas para la ejecución de tales disposiciones, pero que aquellas obligaciones aún no han sido cumplidas de conformidad con la Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

27 En lo que atañe a la infracción de la regla *non bis in idem*, debe recordarse que, en el fallo de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, el Tribunal de Justicia

declaró que la República Italiana había incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 12, apartado 1, de la Directiva al no haber adoptado ni comunicado a la Comisión, dentro del plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su Derecho interno a la Directiva y al no haber respetado, en particular, la obligación prevista en su artículo 3, apartado 2.

28 El empleo de la expresión «en particular» podría implicar que la sentencia Comisión/Italia, antes citada, se refiere a la Directiva en su integridad. No obstante, un examen de las pretensiones y motivos de las partes, así como de los fundamentos de Derecho invocados por el Tribunal de Justicia en apoyo del fallo de dicha sentencia, revela claramente que ésta se refiere únicamente a las obligaciones establecidas en los artículos 3, apartado 2, y 12, apartado 1, de la Directiva.

29 En la medida en que la Comisión ha abandonado en el presente recurso el motivo formulado en el dictamen motivado de 19 de febrero de 1998 relativo a la falta de adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva, este recurso se refiere únicamente a las disposiciones no controvertidas en el asunto en el que se dictó la sentencia Comisión/Italia, antes citada, a saber, los artículos 5, 6 y 10 de la Directiva, y, por lo tanto, no viola la regla *non bis in idem*.

30 En lo tocante a la supuesta modificación de los demás motivos de la Comisión, debe observarse que los motivos que constan en el dictamen motivado se refieren principalmente al incumplimiento por la República Italiana de las obligaciones establecidas en los artículos 5, 6 y 10 de la Directiva. En la fecha en que se emitió el dictamen motivado, la Comisión se lamentaba de que, al no haber comunicado la República Italiana los datos previstos en dichos artículos, no disponía de la información necesaria para comprobar el cumplimiento efectivo de las obligaciones mencionadas.

31 Si bien alguna información posterior y, en particular, el informe de 18 de septiembre de 1998, permitió que la Comisión concretara dichos motivos, no es

menos cierto que el objeto de los motivos invocados en el recurso es sustancialmente el mismo, a saber, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 5, 6 y 10 de la Directiva (véase, en el mismo sentido, la sentencia de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania, 178/84, Rec. p. 1227, apartado 22). Como demuestra el desarrollo de las fases escrita y oral del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, el Estado miembro interesado fue suficientemente informado de los motivos y tuvo la posibilidad de defender oportunamente sus intereses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 169 del Tratado.

32 Por consiguiente, no puede acogerse la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Gobierno italiano.

Sobre el fondo

33 La Comisión invoca tres motivos contra la República Italiana. El primero estriba en la falta de elaboración de programas de acción ajustados a las exigencias del artículo 5 de la Directiva. El segundo se basa en la falta de realización correcta y completa de las operaciones de control previstas en el artículo 6 de dicha Directiva. El tercero se refiere a la falta de elaboración y de remisión de un informe completo, según lo previsto en el artículo 10 de la misma Directiva. Procede examinar, en primer lugar, este último motivo.

Sobre el motivo basado en el artículo 10 de la Directiva

34 La Comisión recuerda que el artículo 10 de la Directiva obliga a los Estados miembros a presentar a la Comisión cada cuatro años un informe en el que conste

la información contemplada en el anexo V de la Directiva. El primer informe debía abarcar el período comprendido entre el 20 de diciembre de 1991 y el 20 de diciembre de 1995 y tenía que remitirse a la Comisión dentro de los seis meses siguientes a esta última fecha, es decir, antes del 20 de junio de 1996.

35 La Comisión alega que la República Italiana no envió ningún informe antes del 20 de junio de 1996. Además, ni los documentos adjuntos como anexo al escrito de 16 de julio de 1997 ni el informe de 18 de septiembre de 1998, remitidos por las autoridades italianas, se ajustan a las exigencias de la Directiva.

36 El Gobierno italiano replica que en el informe de 18 de septiembre de 1998 presentó un cuadro sintético de las contaminaciones causadas por nitratos que se habían comprobado y de las acciones realizadas para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 1 de la Directiva. El carácter relativamente sucinto de este informe no es contrario a las exigencias del anexo V, apartados 3 y 4, de la Directiva que, en relación con los resultados del control y los programas de acción, respectivamente, sólo exige que el informe contenga un resumen.

37 En estas circunstancias, el Gobierno italiano sostiene que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10 y en el anexo V de la Directiva, no parece que existan elementos suficientemente precisos para apreciar la existencia de un incumplimiento consistente no en la falta de informe, sino en su carácter incompleto.

38 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 14 de junio de 2001, Comisión/Italia, C-207/00, Rec. p. I-4571, apartado 27).

39 De ello se deduce que, para apreciar la existencia o no de un incumplimiento del artículo 10 de la Directiva, no procede tomar en consideración el informe de 18 de septiembre de 1998, ya que éste fue remitido varios meses después de que expirara el plazo fijado en el dictamen motivado. A tal fin, deben tenerse en cuenta, exclusivamente, los documentos que las autoridades italianas remitieron a la Comisión el 16 de julio de 1997.

40 En cambio, como señala el Abogado General en el punto 26 de sus conclusiones, dado que las medidas de ejecución reseñadas en el informe no se adoptaron necesariamente fuera de plazo, podían haberse tomado en consideración para apreciar la existencia de los supuestos incumplimientos de los artículos 5 y 6 de la Directiva.

41 Debe señalarse que los documentos que remitieron las autoridades italianas a la Comisión el 16 de julio de 1997 no contienen mención alguna de las acciones preventivas adoptadas de conformidad con el artículo 4 de la Directiva, como exige su anexo V, apartado 1. Por otra parte, entre dichos documentos no figura el mapa de las aguas ni de las zonas identificadas, tal como establece el anexo V, apartado 2, de la Directiva. Además, tales documentos se refieren únicamente a las dos provincias autónomas y a siete de las diecinueve regiones que forman la República Italiana. La información contenida en estos documentos es demasiado incompleta para constituir un resumen de los resultados del control o un resumen de los programas de acción en el sentido del anexo V, apartados 3 y 4, de la Directiva, respectivamente.

42 Por consiguiente, debe declararse que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 de la Directiva al no haber presentado a la Comisión un informe según lo establecido en dicha disposición.

Sobre el motivo basado en el artículo 5 de la Directiva

43 La Comisión recuerda que el artículo 5 de la Directiva obliga a los Estados miembros a elaborar programas de acción para las zonas vulnerables en un plazo de dos años a contar de la designación inicial de tales zonas. Señala que dicha disposición y el anexo III de la Directiva establecen las características que deben tener estos programas de acción. Sostiene que, en la fecha de interposición del presente recurso, la República Italiana no había adoptado programas de acción que reunieran dichas características. A su juicio, las iniciativas tomadas por las autoridades italianas bien adolecen de diferencias notables, o bien son demasiado generales para cumplir la citada obligación.

44 Acompañando a su escrito de contestación, el Gobierno italiano presenta como anexo el Decreto Legislativo nº 152, de 11 de mayo de 1999, adoptado con posterioridad a la interposición del recurso, que designa en particular las zonas vulnerables a escala nacional, con arreglo al artículo 3 de la Directiva. Alega que en el caso de que el presente motivo se base en la premisa de que la República Italiana debía identificar zonas vulnerables, se trataría de una infracción del artículo 3 de la Directiva, el cual es ajeno al presente procedimiento por incumplimiento.

45 Procede desestimar esta alegación. En efecto, debe observarse que un Estado miembro no puede invocar su propio retraso en ejecutar una Directiva para justificar la inobservancia o el cumplimiento fuera de plazo de otras obligaciones impuestas por esta misma Directiva (véase la sentencia de 13 de abril de 2000, Comisión/España, C-274/98, Rec. p. I-2823, apartado 22).

46 Además, el Gobierno italiano sostiene que el motivo invocado por la Comisión es ambiguo y general: ambiguo porque no es posible apreciar claramente si comprende la falta total de programas referentes a las regiones no designadas y general porque no indica con precisión las supuestas lagunas en lo que atañe concretamente a los programas adoptados.

47 A este respecto, constituye jurisprudencia reiterada que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 169 del Tratado, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado, sin que esta última pueda basarse en ninguna presunción (véase, en particular, la sentencia de 16 de noviembre de 2000, Comisión/Grecia, C-214/98, Rec. p. I-9601, apartado 42).

48 Los documentos que las autoridades italianas remitieron a la Comisión el 16 de julio de 1997, así como el informe de 1998, no contienen indicación alguna en cuanto a la adopción de medidas que puedan formar parte de un programa de acción a efectos del artículo 5 de la Directiva, en lo que atañe a las regiones de Apulia y Calabria. Del mismo modo, tales documentos revelan una falta casi absoluta de tales medidas en el caso de las regiones de los Abruzos y de las Marcas. De dichos documentos se desprende, además, que, si bien se preveían medidas como las exigidas por la Directiva en las regiones de Liguria y Campania, el 18 de septiembre de 1998, aún no se habían adoptado estas medidas. Por último, los documentos sólo se refieren a medidas aisladas en lo tocante a las regiones del Lacio y Sicilia. En consecuencia, respecto a todas estas regiones, se desprende suficientemente de los autos que las autoridades italianas no establecieron, dentro del plazo fijado, programas de acción a efectos del artículo 5 de la Directiva.

49 En cambio, respecto a las demás regiones y provincias autónomas de la República Italiana, los documentos de 16 de julio de 1997 y el informe de 18 de septiembre de 1998 mencionan una serie de medidas que pueden formar parte de programas de acción a efectos del artículo 5 de la Directiva.

50 La circunstancia de que tales medidas fueran adoptadas antes de la designación de las zonas vulnerables mediante el Decreto Legislativo nº 152, de 11 de mayo de 1999, no impide que constituyan programas de acción en el sentido del artículo 5 de la Directiva. En efecto, como señala el Abogado General en el punto 48 de sus conclusiones, si se retrasa la designación formal de las zonas vulnerables, la Directiva no impide que se adopten medidas preparatorias para el establecimiento de los programas de acción.

51 Pues bien, la Comisión no demuestra concretamente por qué las medidas adoptadas en dichas regiones y provincias son, a su juicio, incorrectas, limitándose sobre el particular a formular alegaciones de carácter general. Una vez examinados los autos, debe señalarse a este respecto que el recurso carece de la precisión necesaria y no se asienta sobre pruebas adecuadas.

52 Por consiguiente, procede señalar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 de la Directiva al no haber establecido programas de acción en el sentido de dicha disposición.

Sobre el motivo basado en el artículo 6 de la Directiva

53 Según la Comisión, la documentación facilitada por las autoridades italianas demuestra que, al menos en cinco regiones (Liguria, Lombardía, Véneto, Marcas y Campania), las operaciones de control no se han llevado a cabo de conformidad con las exigencias del artículo 6 de la Directiva; que en otras cinco regiones (Piamonte, Umbría, Lacio, Molise y Sicilia) y en las dos provincias autónomas (Trento y Bolzano) los controles se realizaron de forma parcialmente insatisfactoria, y que en otras tres regiones (Abruzos, Apulia y Calabria) la total falta de información indica que no se han cumplido las obligaciones de control. En estas circunstancias, la Comisión llega a la conclusión de que la República Italiana ha incumplido la obligación impuesta por el artículo 6 de la Directiva.

54 El Gobierno italiano sostiene que las operaciones de que se trata son de mera ejecución y que su función, que consiste en permitir la identificación de las zonas vulnerables, es previa a la aplicación de la Directiva. Dado que el objetivo de esta obligación es exclusivamente garantizar la adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 3 de la Directiva, su cumplimiento no puede apreciarse al

margen de la obligación final. En otros términos, sólo puede infringirse el artículo 6 de la Directiva en la medida en que los defectos de las operaciones de control supongan una infracción de su artículo 3. Por lo tanto, dicho motivo carece de fundamento por cuanto la Comisión no demuestra que el carácter supuestamente incompleto de dichas operaciones haya implicado una infracción del artículo 3 de la Directiva. Con carácter subsidiario, el Gobierno italiano alega que el motivo es infundado a causa de su carácter general, impreciso y no probado. A su juicio, el eventual carácter incompleto del informe no puede suponer la prueba de que no se han adoptado las medidas previstas en el artículo 6 de la Directiva. Agrega que los controles se efectuaron con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra a), y al anexo IV de la Directiva y que, por lo tanto, se tuvieron en cuenta las demás Directivas citadas en dichas disposiciones. Sostiene que la información sobre esta materia fue remitida por el sistema de las «informaciones normalizadas».

55 La Comisión replica que la obligación establecida en el artículo 6 de la Directiva es una obligación específica, que puede distinguirse de las demás obligaciones previstas en la Directiva y cuyo incumplimiento tiene su propio alcance. Añade que la ejecución correcta del artículo 6 exige que las autoridades nacionales se atengan a los plazos y a los procedimientos previstos en dicha norma, sin que sea suficiente remitirse a los métodos de control previstos en otras Directivas comunitarias. Desde esta óptica, poco importa que las autoridades italianas ya hayan comunicado a la Comisión, según el sistema de las «informaciones normalizadas», los resultados de las operaciones de control efectuadas. En efecto, la red de estaciones de muestreo, la frecuencia de los muestreos y el tratamiento de los datos previstos en la Directiva controvertida son diferentes de los establecidos en virtud de las Directivas relativas a las «informaciones normalizadas». Por último, por lo que a la falta de pruebas se refiere, la Comisión sostiene que durante el procedimiento administrativo previo pidió a las autoridades italianas que le facilitaran los datos que pudieran demostrar que se había cumplido la obligación establecida en el artículo 6 de la Directiva. La información suministrada demuestra claramente que las operaciones de control de que se trata no se efectuaron ajustándose a las exigencias de la Directiva.

56 El Gobierno italiano replica que la Comisión no ha precisado cuáles son, de entre las informaciones facilitadas, las que demuestran que los controles de que se trata

no se han realizado de conformidad con la Directiva al menos en cinco regiones. Estima que la Comisión no puede probar un incumplimiento amparándose en una falta de información. En efecto, la inexistencia de información sobre las operaciones para la ejecución de una Directiva sólo puede probar que no se han realizado dichas operaciones si no se ha facilitado la información incumpliéndose una obligación de comunicación. Ahora bien, no se impone al Estado miembro ninguna obligación de informar a la Comisión sobre la realización de los controles establecidos en el artículo 6 de la Directiva. Por lo demás, el Gobierno italiano desmiente haber recibido alguna vez de la Comisión un requerimiento en tal sentido.

57 A este respecto, por una parte, debe señalarse que la obligación de efectuar las operaciones de control de la concentración de nitratos, establecida en el artículo 6 de la Directiva, existe con independencia de la prevista en su artículo 3 de designar las zonas vulnerables. En particular, aunque la obligación de proceder a tales operaciones se prevea inicialmente para designar las zonas vulnerables, sigue existiendo una vez efectuada su designación inicial, con el fin de revisar la lista confeccionada.

58 Por otra parte, como recuerda acertadamente el Gobierno italiano, es cierto que el artículo 6 de la Directiva no obliga a los Estados miembros a informar a la Comisión de las actuaciones emprendidas para dar cumplimiento a dicha disposición. En cambio, el artículo 10 y el anexo V, apartado 3, de la Directiva, establecen que los Estados miembros deben presentar a la Comisión un informe en el que conste, en particular, «un resumen del resultado del control efectuado de conformidad con el artículo 6» de la Directiva.

59 Debido, precisamente, a la inexistencia de tal informe, la Comisión sostuvo en su escrito de requerimiento y en el dictamen motivado que no disponía de la información necesaria que le permitiera verificar que la República Italiana había adoptado las medidas de control previstas en el artículo 6 de la Directiva. Al requerir a dicho Estado miembro para que presentara sus observaciones y al conminarlo a que se atuviera al dictamen motivado, la Comisión pidió efectivamente la remesa de la información pertinente.

60 Respondiendo a dichos requerimientos, las autoridades italianas presentaron a la Comisión los documentos remitidos el 16 de julio de 1997 y el informe de 18 de septiembre de 1998. Teniendo presentes tales documentos, debe señalarse que las autoridades italianas dieron a la Comisión una información como la exigida por el artículo 10 y el anexo V, apartado 3, de la Directiva en relación con todas las regiones y provincias autónomas de la República Italiana, salvo tres de ellas, a saber, los Abruzos, Apulia y Calabria, regiones con respecto a las cuales no se facilitó información alguna.

61 En el caso de estas tres regiones, la total falta de información en los autos puede considerarse indicación suficiente de que se ha incumplido el artículo 6 de la Directiva. Por lo que respecta a las demás regiones y a las provincias autónomas, correspondía a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento (véase, en particular, la sentencia de 29 de mayo de 2001, Comisión/Italia, C-263/99, Rec. p. I-4195, apartado 27).

62 En estas circunstancias, procede afirmar que la Comisión no ha probado en forma alguna su alegación de que las operaciones de control no se ejecutaron con arreglo al artículo 6 de la Directiva en las regiones de Liguria, Lombardía, Véneto, las Marcas y Campania. Tampoco precisa la Comisión las razones por las que, a su juicio, los controles se ejecutaron de forma parcialmente insatisfactoria en las dos provincias de Trento y Bolzano, así como en las cinco regiones del Piamonte, Umbría, Lacio, Molise y Sicilia, ni prueba esta alegación.

63 Por consiguiente, procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva al no realizar las operaciones de control previstas en dicha disposición.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

decide:

1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, al no haber:

— establecido programas de acción con arreglo al artículo 5 de la Directiva 91/676,

— realizado las operaciones de control previstas en el artículo 6 de dicha Directiva, ni

— presentado a la Comisión un informe según lo dispuesto en el artículo 10 de la misma Directiva.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Colneric Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

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

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

C. Gulmann