SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 22 de abril de 1999 *

En el asunto C-340/96,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Richard B. Wainwright, Consejero Jurídico principal, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por los Sres. Derrick Wyatt, QC, y Mark Hoskins, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

que tiene por objeto que se declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE,

— al no obligar a las compañías de aguas a atenerse a las exigencias de la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 229, p. 11; EE 15/02, p. 174), debido a su aceptación de compromisos, y

— al no adoptar, por consiguiente, las medidas necesarias con el fin de que la calidad de las aguas suministradas para el consumo en varias regiones del Reino Unido cumpla las exigencias de esta Directiva, con la consecuencia de que se superaron las concentraciones máximas admisibles fijadas en la Directiva para varios parámetros,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: P. Jann, Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Quinta; J. C. Moitinho de Almeida (Ponente), C. Gulmann, D. A. O. Edward y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 17 de junio de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de septiembre de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de octubre de 1996, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, con objeto de que se declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE,

— al no obligar a las compañías de aguas a atenerse a las exigencias de la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 229, p. 11; EE 15/02, p. 174; en lo sucesivo, «Directiva»), debido a su aceptación de compromisos, y

— al no adoptar, por consiguiente, las medidas necesarias con el fin de que la calidad de las aguas suministradas para el consumo en varias regiones del Reino Unido cumpla las exigencias de esta Directiva, con la consecuencia de que se superaron las concentraciones máximas admisibles fijadas en la Directiva para varios parámetros.

La Directiva

2 El apartado 1 del artículo 7 de la Directiva obliga a los Estados miembros a fijar los valores aplicables a las aguas destinadas al consumo humano para los parámetros que figuran en el Anexo I. El apartado 3 de esta disposición prevé que, por lo que se refiere a los parámetros que figuran en los cuadros A, B, C, D y E del citado Anexo, los valores que deberán fijar los Estados miembros habrán de ser inferiores o iguales a los que figuran en la columna «Concentración máxima admisible». Además, según el apartado 6 del artículo 7 de la Directiva, los Estados miembros habrán de adoptar las disposiciones necesarias a fin de que las aguas antes citadas sean al menos conformes a las exigencias especificadas en el Anexo I.

3 El artículo 18 de la Directiva dispone que los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la misma y a sus Anexos en un plazo de dos años a partir del día de su notificación y que informarán de ello inmediatamente a la Comisión. Además, según el artículo 19 de la misma Directiva, los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias a fin de que la calidad de las aguas destinadas al consumo humano sea conforme a la Directiva en un plazo de cinco años a partir del día de su notificación. Por lo que se refiere al Reino Unido, los citados plazos expiraron los días 18 de julio de 1982 y 18 de julio de 1985, respectivamente.

4 En los artículos 9, 10 y 20, se hallan previstas algunas excepciones a la obligación de los Estados miembros de garantizar la conformidad de las aguas de que se trata con las exigencias de la Directiva. La primera de dichas disposiciones permite prever excepciones con el fin de tener en cuenta situaciones relativas a la naturaleza y a la estructura de los terrenos del área de la que dependa el recurso considerado, así como situaciones relativas a determinadas circunstancias meteorológicas excepcionales, la segunda autoriza excepciones en caso de circunstancias accidentales graves y, finalmente, la última ofrece a los Estados miembros la posibilidad de presentar ante la Comisión una solicitud especial a fin de obtener un plazo suplementario para el cumplimiento del Anexo I, en casos excepciones y en lo relativo a grupos de población geográficamente delimitados.

La normativa nacional

5 Según la letra a) del apartado 1 del artículo 68 de la Water Industry Act 1991 (Ley sobre el agua de 1991; en lo sucesivo, «Ley»), las compañías titulares de una concesión para el suministro de agua destinada a usos domésticos o a la producción de géneros alimenticios están obligadas a suministrar únicamente agua apta para el consumo en el momento del abastecimiento. En este sentido, las Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, que han sido objeto de varias modificaciones, reproducen las exigencias de calidad de las aguas, en la forma que se hallan establecidas en la Directiva.

6 Los artículos 18 a 24 de la Ley enuncian las modalidades destinadas a hacer respetar las normas en materia de salubridad de las aguas por parte de las compañías de aguas.

7 De esta forma, el artículo 18 de la Ley dispone que, cuando una compañía suministre un agua que no se ajuste a las exigencias de salubridad, el Secretary of State está obligado, en principio, a dictar una orden, que puede tener un carácter provisional o definitivo. La orden definitiva comprende cualquier medida necesaria para garantizar la observancia de las normas de salubridad. Según el apartado 5 del artículo 18 de la Ley, la orden obliga a la sociedad destinataria a realizar o a abstenerse de realizar el acto citado o la actividad descrita en la misma, y surte efectos en la fecha más próxima posible, en la forma que ésta se desprende de la propia orden, pudiendo ser revocada en cualquier momento.

8 Conforme al apartado 1 del artículo 20 de la Ley, antes de dictar una orden definitiva o de confirmar una orden provisional, el Secretary of State debe hacer pública una comunicación en la que declare que tiene la intención de dictar una orden, exponiendo los efectos de la misma y en la que se precisen en particular la disposición a que se refiere la orden, los actos u omisiones que constituyen infracciones de la citada disposición y los demás elementos que puedan justificar la adopción o la confirmación de la orden. Según el apartado 2 del artículo 20 de la Ley, a la comunicación antes citada debe dársele una publicidad adecuada con el fin de captar la atención de aquellas personas que puedan verse afectadas por su contenido. En virtud del apartado 5 del artículo 20 de la Ley, el Secretary of State deberá publicar la orden que haya dictado.

9 Con arreglo al apartado 1 del artículo 22 de la Ley, existe una obligación de ejecutar una orden con respecto a cualquier persona que pueda verse afectada por su inobservancia. El apartado 2 de esta disposición prevé que, en el supuesto de que el incumplimiento de esta obligación provoque una pérdida o un perjuicio, el interesado puede ejercitar una acción ante los tribunales. Por otra parte, en virtud del apartado 4, cuando una compañía de aguas no se atenga a una orden, el Secretary of State puede solicitar ante los tribunales una orden conminatoria que inste su cumplimiento.

10 Conforme a los apartados 1 y 2 del artículo 24 de la Ley, en el supuesto de que una compañía incumpla gravemente su obligación de atenerse a una orden, el Secretary of State puede pedir a los tribunales que dicten una resolución especial de administración judicial. En virtud de los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la Ley, cuando el incumplimiento revista tal gravedad que la compañía no pueda conservar su licencia, el tribunal puede ordenar que se atribuyan sus funciones a otra compañía.

11 Según el apartado 1 del artículo 19 de la Ley, el Secretary of State no está obligado a dictar una orden contra una compañía cuando esté convencido en particular de que dicha compañía se ha comprometido a adoptar hasta nueva orden cualquier medida que él considere oportuna para garantizar o facilitar el cumplimiento de las normas que se consideran.

12 La obligación de respetar el referido compromiso es independiente de la obligación principal de distribuir agua salubre. Conforme al apartado 2 del artículo 19 de la Ley, cuando una compañía incumpla un compromiso, el Secretary of State debe dictar una orden con objeto de que se cumplan las cláusulas del compromiso.

El procedimiento administrativo previo

13 Después de haber recibido numerosas denuncias relativas a la inobservancia por parte del Reino Unido de sus obligaciones en virtud de la Directiva, la Comisión, mediante escrito de 26 de septiembre de 1991, requirió al Gobierno del Reino Unido para que le presentara sus observaciones acerca de las infracciones alegadas.

14 Al considerar insuficiente la respuesta del Gobierno del Reino Unido, la Comisión le dirigió, el 18 de junio de 1993, un dictamen motivado en el cual le reprochaba no haber obligado a las compañías de aguas a atenerse a las exigencias de la Directiva debido a la aceptación de compromisos por su parte y a haberse limitado a fijar orientaciones y, por consiguiente, no haber adoptado las medidas necesarias con el fin de que la calidad de las aguas suministradas para el consumo en varias regiones del Reino Unido cumpliera las exigencias de la Directiva, con la consecuencia que se superaron las concentraciones máximas admisibles fijadas en la Directiva para varios parámetros. Según la Comisión, al actuar de esta forma, el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y de la Directiva y, por consiguiente, solicitó a dicho Estado miembro que adoptara las medidas necesarias para atenerse al referido dictamen motivado en un plazo de dos meses.

15 En su respuesta de 21 de septiembre de 1993, el Reino Unido reconoció que no se habían respetado algunos parámetros que definen la calidad de las aguas contemplados en la Directiva y que esta situación seguía persistiendo en algunos casos. El citado Gobierno reconoció además que la Directiva le obligaba a velar por que todas las aguas destinadas para el consumo humano se atuvieran, en todo momento, a las exigencias de la Directiva. Por el contrario, el Gobierno del Reino Unido rechazó la afirmación de la Comisión, según la cual el sistema de compromisos previsto en la Ley no permitía en modo alguno hacer respetar las exigencias de la Directiva.

16 Después de varios intercambios de correspondencia entre la Comisión y el Reino Unido relativos, en particular, a aquellas regiones de abastecimiento de agua donde los compromisos se hallan aún en vigor y de una última reunión entre las dos partes del litigio, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el fondo

17 Con carácter preliminar, debe precisarse que, durante la vista ante el Tribunal de Justicia, la Comisión ha indicado que su recurso tenía por objeto exclusivamente la inobservancia por parte del Reino Unido de la Directiva en Inglaterra y en el País de Gales.

18 La Comisión alega, en apoyo de su recurso, que el mecanismo de los compromisos, tal como está previsto en la Ley, no cumple las exigencias de la Directiva. En primer lugar, el sistema de compromisos no permite garantizar la plena aplicación de la Directiva. En segundo lugar, el referido sistema no permite a los particulares alegar contra las compañías en vía jurisdiccional los derechos conferidos por la Directiva, como consecuencia de la inobservancia de ésta.

En lo relativo a la imputación general basada en la inobservancia efectiva de la Directiva

19 La Comisión precisa de entrada que, aunque no reprocha al Reino Unido, en el marco del presente procedimiento, el hecho de que las aguas destinadas al consumo humano en varias regiones de dicho Estado miembro no responden a las normas de calidad exigidas por la Directiva, lo cual, por lo demás, dicho Estado miembro no niega, considera que el recurso sistemático al mecanismo de los compromisos no constituye un método satisfactorio para garantizar la plena aplicación de la Directiva.

20 Sobre este particular, la Comisión señala en primer lugar que, debido a la aceptación de los compromisos, la inobservancia por parte del Reino Unido de las normas fijadas por la Directiva abarca a menudo varios años. Además, los propios compromisos contienen una cláusula que permite la modificación tanto de las fechas fijadas como de las especificaciones técnicas de las obras requeridas para ajustarse a las exigencias de la Directiva.

21 La Comisión indica a continuación, tomando como ejemplo los compromisos suscritos por Thames Water, empresa que garantiza el abastecimiento de agua de Londres, que éstos se aceptan sin mencionar para nada las normas de calidad que deben cumplirse. Bien es verdad que el tercer compromiso contraído por Thames Water se refiere al «valor recomendado» en un folleto titulado «Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies» (Recomendaciones acerca de la conservación de la calidad de las reservas públicas de agua), pero ésta contiene algunas normas que no cumplen las exigencias de la Directiva.

22 Finalmente, la Comisión destaca que la Ley no precisa suficientemente los requisitos a los que está supeditada la aceptación de los compromisos. Alega, a este respecto, que, conforme a su Propuesta de nueva Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano [Propuesta de 4 de enero de 1995, COM(94) 612, sobre la cual el Consejo aprobó una Posición común el 19 de diciembre de 1997 (DO 1998, C 91, p. 1)], se admiten algunas excepciones a las normas de calidad que son más amplias que las autorizadas actualmente, pero que la aceptación de dichas excepciones está supeditada a unos requisitos muy estrictos, contrariamente al mecanismo de los compromisos.

23 Durante la vista, la Comisión ha reconocido expresamente que el mecanismo de las órdenes constituye un método satisfactorio de ejecución de la Directiva.

24 El Gobierno del Reino Unido alega que la Comisión no ha logrado demostrar que los incumplimientos comprobados sean una consecuencia de la aceptación sistemática de los compromisos contraídos por las compañías de aguas.

25 Dicho Gobierno observa, a este respecto, que el control de determinados pesticidas no resultaba técnicamente posible hasta mediados de los años ochenta. De esta forma, el incumplimiento de las exigencias de la Directiva en materia de herbicidas no pudo comprobarse hasta 1989, siendo así que, en aquella época, las compañías no disponían de conocimientos técnicos que les permitieran adoptar inmediatamente métodos de tratamiento adecuados. Dicho Gobierno añade que, en algunos casos, el cumplimiento de las exigencias de la Directiva requiere obras de construcción importantes, consultas al público, así como evaluaciones del impacto ambiental. Además, es preciso instalar, en su caso, un sistema alternativo de abastecimiento de agua a las poblaciones.

26 El Gobierno del Reino Unido alega asimismo que las compañías de aguas son las que se hallan en una posición más favorable para determinar las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Directiva y, por lo tanto, que los compromisos constituyen un procedimiento más rápido y más eficaz que el de las órdenes, para alcanzar el resultado que se pretende conseguir. Por otro lado, los órganos jurisdiccionales nacionales han reconocido las ventajas que ofrece la utilización de los compromisos en lugar de las órdenes.

27 Es preciso recordar que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Italia, C-360/87, Rec. p. I-791, apartado 13), para garantizar jurídicamente, y no sólo de hecho, la aplicación completa de las Directivas, los Estados miembros deben establecer un marco legal preciso en el ámbito de que se trata. Ahora bien, no es éste el caso en lo referente al mecanismo de los compromisos que es objeto de este procedimiento.

28 Efectivamente, de los apartados 7 y 8 de la presente sentencia se desprende que, aunque la Ley regula el procedimiento que debe seguirse para la adopción de una orden y obliga al Secretary of State a precisar las medidas necesarias con el fin de

garantizar que, en el plazo más breve posible, las aguas de que se trata se ajustarán a las exigencias de la Directiva, no sucede lo mismo en lo relativo al mecanismo de los compromisos previsto en el artículo 19 de la Ley, ya que este último permite al Secretary of State aceptar un compromiso con la única condición de que éste contenga las medidas que le parece que deben adoptarse hasta nueva orden por la compañía de que se trata para garantizar o facilitar el cumplimiento de las normas que se consideran.

29 Por consiguiente, la Ley no precisa las materias que deben ser objeto de los compromisos, en particular los parámetros que deben observarse en concepto de excepciones, el programa de las obras que han de efectuarse así como su duración y, llegado el caso, las informaciones que deben darse a las poblaciones afectadas.

30 De lo anterior se desprende que la Ley no prevé un marco legal preciso en el sentido de la jurisprudencia antes citada.

31 La afirmación de que el método de los compromisos no se ajusta a las exigencias del Derecho comunitario no queda desvirtuada por la alegación del Reino Unido según la cual la Comisión aprobó el sistema de los compromisos, en particular mediante un escrito de 16 de mayo de 1989. Efectivamente, es jurisprudencia reiterada que, fuera de los casos en que le son atribuidas expresamente competencias de esta índole, la Comisión no está facultada para dar unas garantías acerca de la compatibilidad de un comportamiento determinado con el Derecho comunitario. En ningún caso goza de la facultad de autorizar unos comportamientos contrarios al Derecho comunitario (en este sentido, véase, en particular, la sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 136).

32 Procede pues declarar que el Reino Unido no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y de la referida Directiva, al aceptar unos compromisos por parte de las compañías de aguas a fin de garantizar la conformidad de las aguas con las exigencias de la Directiva sin que estén previstas en la Ley las condiciones de aceptación de los citados compromisos.

En lo relativo a la imputación basada en la inexistencia de recurso jurisdiccional

33 En su escrito de interposición del recurso, la Comisión alega que, aunque el Reino Unido ha adaptado su Derecho interno a la Directiva mediante unas disposiciones suficientemente claras y precisas como para permitir que los particulares conozcan sus derechos durante todo el tiempo en que se halle en vigor un compromiso, los beneficiarios de los citados derechos no pueden interponer un recurso ante los tribunales cuando el agua que se les suministra no cumple las exigencias de calidad establecidas en la Directiva. Una situación de esta índole es contraria a los requisitos establecidos en el Derecho comunitario (véase, en particular, la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-131/88, Rec. p. I-825).

34 El Reino Unido cuestiona la admisibilidad de esta imputación dado que no se formuló ni en el escrito de requerimiento ni tampoco en el dictamen motivado.

35 Según la Comisión, en el presente caso, está asegurada la identidad de los motivos y las alegaciones que exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aun cuando el razonamiento relativo a la insuficiencia del sistema de compromisos haya sido desarrollado con mayor amplitud en el escrito de interposición del recurso. En efecto, según la jurisprudencia, nada impide a la Comisión completar sus motivos en el escrito presentado al Tribunal de Justicia, siempre que no se modifiquen ni se amplíen ni el objeto del recurso ni sus bases jurídica o fáctica. En el presente caso, el razonamiento relativo a la defensa por parte de los particulares de sus derechos ante los órganos jurisdiccionales nacionales viene a apoyar el motivo según el cual, al aceptar los compromisos, el Reino Unido no cumplió plenamente las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva, motivo que ha sido mantenido a lo largo de toda la fase administrativa del presente procedimiento.

36 Sobre este particular, debe recordarse que el escrito de requerimiento que la Comisión dirige al Estado miembro, y posteriormente el dictamen motivado emitido por la Comisión, delimitan el objeto del litigio y, en consecuencia, éste ya no puede ser ampliado. En efecto, la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente sus observaciones constituye, aun cuando éste considere que no debe uti-

lizarla, una garantía esencial establecida por el Tratado y su observancia es un requisito sustancial de la regularidad del procedimiento por el que se declara el incumplimiento de un Estado miembro. Por consiguiente, el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento que inicia el procedimiento administrativo previo (véase, en particular, la sentencia de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania, C-191/95, Rec. p. I-5449, apartado 55).

37 En particular, es verdad que, cuando una Directiva tiene como fin crear derechos a favor de los particulares, los Estados miembros deben dictar las disposiciones necesarias para garantizar una protección jurisdiccional a los beneficiarios de los citados derechos (en este sentido, véase en particular, la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 6).

38 Sin embargo, a lo largo de la fase administrativa previa del presente procedimiento, la Comisión se ha limitado a considerar que el mecanismo de los compromisos no constituía un método satisfactorio para hacer frente a la superación de las concentraciones máximas admisibles fijadas en la Directiva para varios parámetros, dado que no obligaba a las compañías de aguas a ajustarse a las disposiciones de la Directiva. Tan sólo en su escrito de interposición del recurso, la Comisión ha reprochado al Reino Unido no conceder una protección jurisdiccional efectiva a los beneficiarios de los derechos derivados de la Directiva.

39 Por consiguiente, la Comisión no podía, sin ampliar el objeto del presente recurso y, por lo tanto, sin conculcar los derechos de defensa del Gobierno del Reino Unido, imputar a éste no haber concedido una protección jurisdiccional efectiva suficiente a los beneficiarios de los derechos derivados de la Directiva.

40 De todo lo anterior se desprende que esta imputación excede del ámbito del presente procedimiento por incumplimiento y, por lo tanto, que debe declararse su inadmisibilidad.

Costas

41 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha formulado una petición en este sentido y al haber sido desestimados en lo fundamental los motivos formulados por el Reino Unido, procede condenar en costas a este último.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Declarar que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y de la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, al aceptar compromisos por parte de las compañías de aguas con el fin de garantizar la conformidad de las aguas con las exigencias de dicha Directiva, sin que las condiciones de aceptación de los citados compromisos hayan sido precisadas en la Water Industry Act 1991.**

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Edward Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de abril de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J.-P. Puissochet