CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 26 de junio de 1997 *

1. Mediante un recurso interpuesto con arreglo al artículo 169 del Tratado, presentado el 18 de junio de 1996, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad [1] (en lo sucesivo, «Directiva»).

En particular, la Comisión imputa al Gran Ducado de Luxemburgo no haber establecido los programas para reducir la contaminación o bien no haberlos comunicado en forma resumida, así como no haber comunicado los resultados de su aplicación, contraviniendo con ello el artículo 7 de la Directiva.

Marco normativo

2. La Directiva constituye una de las primeras medidas adoptadas por la Comunidad para realizar una política en materia de medio ambiente, en ejecución igualmente del Primer Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente. [2] Con el fin de garantizar una protección eficaz del medio acuático, la Directiva distingue dos categorías de sustancias peligrosas, enumeradas en sendas listas que figuran como Anexos a la propia Directiva. La primera categoría comprende las sustancias, indicadas en la lista I, especialmente perjudiciales debido a sus características de toxicidad, persistencia y bioacumulación; la contaminación causada por las citadas sustancias debe ser suprimida. Con arreglo al artículo 6 de la Directiva, el Consejo adoptará, para las sustancias a que se refiere la lista I, valores límite que las normas de emisión no deberán rebasar. La segunda categoría incluye sustancias, enumeradas en la lista II, cuyo efecto perjudicial sobre el medio acuático puede limitarse a una zona determinada según las características de las aguas receptoras y su localización. Por una parte, las sustancias incluidas en la lista II se mencionan expresamente mediante referencias a sustancias individuales y a categorías y grupos de sustancias; por otra parte, figuran entre ellas aquellas sustancias «que forman parte de las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista I para las que no se hayan determinado los valores límite» previstos en el artículo 6. Por lo que se refiere a las sustancias correspondientes a la lista II, la finalidad de la Directiva es la reducción de la contaminación. Para conseguir el citado fin,

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 129, p. 23; EE 15/01, p. 165.

2 — DO 1973, C 112, p. 1, en el cual el Programa figura como Anexo a la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 22 de noviembre de 1973.

los Estados miembros deberán «establecer unos programas que incluyan unos objetivos de calidad para las aguas» y señalar unas normas de emisión «en función de dichos objetivos de calidad». [3]

3. El artículo 7 de la Directiva regula el contenido de los programas. En efecto, esta disposición prevé que los programas incluirán «unos objetivos de calidad para las aguas, que se establecerán respetando las Directivas del Consejo si las hubiere». [4] Los programas tendrán en cuenta los progresos técnicos más recientes económicamente viables y determinarán los plazos para su ejecución. [5] Además, el apartado 6 del artículo 7 dispone que los programas y los resultados de su aplicación se comunicarán a la Comisión en forma resumida. La obligación de comunicación parece vinculada, en cuanto a su finalidad, al deber de la Comisión de organizar regularmente con los Estados miembros una confrontación de los programas a fin de garantizar que su ejecución está suficientemente armonizada. [6]

4. La Directiva fue notificada a los Estados miembros el 5 de mayo de 1976. En ella no se preveía expresamente plazo alguno para que los Estados miembros adaptaran su Derecho interno a lo dispuesto en la misma; sin embargo, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 de su artículo 12, los Estados hubieran debido comunicar los programas a más tardar el 5 de agosto de 1978. [7]

A falta de dicha comunicación dentro del citado plazo, la Comisión, mediante escrito de 3 de noviembre de 1976, propuso a los Estados miembros considerar como fecha límite para la comunicación de los programas encaminados a reducir la contaminación provocada por las sustancias de la lista II el 15 de septiembre de 1981. Ninguno de los Estados miembros cuestionó el referido plazo límite.

Procedimiento

5. La Comisión recordó al Gobierno luxemburgués su obligación de respetar lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva mediante un primer escrito fechado el 21 de agosto de 1985. Mediante otro escrito de 26 de septiembre de 1989, la Comisión le instó después a transmitir los programas para reducir la contaminación relativos a 99 sustancias de la lista II consideradas como prioritarias. Dicha petición fue reiterada mediante escrito de 4 de abril de 1990.

3 — Véase la exposición de motivos de la Directiva, en particular el noveno «considerando», así como su artículo 7, que constituye su «plasmación» en una norma legal concreta.

4 — Véase el apartado 3 del artículo 7 de la Directiva.

5 — Véanse los apartados 4 y 5 del artículo 7 de la Directiva.

6 — Véase el apartado 7 del artículo 7 de la Directiva.

7 — La citada disposición establece que la Comisión transmitirá al Consejo las primeras propuestas para la armonización de los programas dentro de un plazo de 27 meses contados a partir de su notificación. Cabe deducir de ello que los Estados miembros habrían debido hacer llegar los citados programas a la Comisión antes de la referida fecha. Sin embargo, parece que el plazo señalado en dicha disposición no es vinculante sino que tiene un valor puramente indicativo, en la medida en que la citada transmisión está en función de una vaga «posibilidad» que, con toda evidencia, depende de la disponibilidad de los programas transmitidos por los Estados.

La Comisión señala que el Gobierno luxemburgués no ha respondido a ninguno de los escritos antes citados. [8]

6. El escrito de requerimiento enviado después por la Comisión tampoco tuvo respuesta.

En su dictamen motivado de 25 de mayo de 1993, la Comisión consideró que el Gran Ducado de Luxemburgo había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al no haber establecido unos programas para reducir la contaminación que incluyeran los objetivos de calidad para las 99 sustancias enumeradas en el Anexo, o al no haber comunicado a la Comisión los citados programas ni tampoco los resultados de su aplicación, contraviniendo el artículo 7 de la Directiva, así como al no haber facilitado las informaciones solicitadas acerca de este particular, infringiendo el artículo 5 del Tratado.

El dictamen motivado tampoco tuvo respuesta, lo cual justificó la interposición de un recurso con arreglo al artículo 169 del Tratado, en los términos que recordé anteriormente.

8 — En realidad, del escrito de requerimiento parece poder deducirse que el Gran Ducado de Luxemburgo respondió al primer escrito mediante una comunicación de 31 de enero de 1986. Sin embargo se trató de una respuesta parcial, en la que se contenía información relativa a los programas de reducción de la contaminación causada por el plomo, el cinc, el cobre y el níquel. Sin embargo, el Estado demandado no se ha referido a tal hecho.

Sobre la inadmisibilidad parcial del recurso

7. Si se quiere ser riguroso, como resulta obligado en el marco de un procedimiento por infracción contra un Estado miembro, se hace preciso, antes de abordar el fondo de la pretensión de la Comisión, examinar un motivo de inadmisibilidad parcial del recurso.

Tanto en su escrito de requerimiento como en su dictamen motivado, la Comisión imputaba al Gran Ducado de Luxemburgo no haber establecido ni comunicado los programas para reducir la contaminación relativos únicamente a las 99 sustancias que deben considerarse prioritarias en el contexto de la lista II y cuya relación figuraba como Anexo al dictamen motivado («lista de las 99 sustancias que son objeto del procedimiento de infracción»). [9] Por el contrario, en su escrito de interposición del recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare el incumplimiento del Estado demandado, consistente en no haber establecido (ni comunicado) los programas de reducción de la contaminación, infringiendo el artículo 7 de la Directiva, sin ninguna otra precisión, de forma que debe considerarse que el incumplimiento así imputado se refiere a todas las sustancias de la lista II que figura como Anexo a la Directiva, y no sólo a las 99 sustancias que son objeto del dictamen motivado y del escrito de requerimiento.

9 — Se trata, en particular, de aquellas sustancias para las cuales el Consejo no ha fijado aún los valores límite que los Estados deben respetar al señalar las normas de emisión, aun cuando pertenezcan a las categorías y grupos de sustancias de la lista I. En consecuencia, con arreglo a la disposición contenida en el Anexo de la Directiva, debe considerarse que dichas sustancias forman parte de la lista II y, por lo tanto, que están sujetas al régimen establecido en el artículo 7 de la Directiva.

8. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe declararse la inadmisibilidad del recurso por infracción en la medida en que formula imputaciones que no fueron objeto del procedimiento administrativo previo y sobre los cuales, por consiguiente, no ha habido debate contradictorio entre la Comisión y el Estado de que se trata, lo cual supone, en lo relativo a éste, una violación de sus derechos de defensa. [10] De lo anterior se desprende que debe declararse la inadmisibilidad de aquella parte del recurso que tiene por objeto que se declare el incumplimiento por parte del Gran Ducado de Luxemburgo de las obligaciones establecidas en el artículo 7 de la Directiva, por lo que se refiere a aquellas sustancias que, si bien se hallan enumeradas en la lista II, no figuran entre las 99 sustancias prioritarias. [11]

9. Por otra parte, no cabe invocar en el presente procedimiento la imputación, formulada tanto en el escrito de requerimiento como en el dictamen motivado, relativa a una infracción autónoma del artículo 5 del Tratado y basada en el hecho de que el Gran Ducado de Luxemburgo no ha facilitado las informaciones necesarias solicitadas por la Comisión en lo relativo a la aplicación de la Directiva. [12] Efectivamente, la citada imputación tampoco aparece en el escrito de interposición del recurso y, en consecuencia, debe considerarse que se ha desistido de la misma.

Sobre el fondo

10. Dentro de los límites de cuanto acabo de señalar, procede declarar no solamente la admisibilidad del recurso de la Comisión, sino también que está fundado. En primer lugar, por lo que se refiere a la falta de comunicación, en forma resumida, de los programas y de los resultados de su aplicación y, por consiguiente, a la infracción del apartado 6 del artículo 7 de la Directiva, la propia parte demandada reconoce el incumplimiento, sin presentar, además, justificación alguna sobre este punto.

11. Por el contrario, en lo relativo al no establecimiento de los programas, y, por consiguiente, a la infracción del artículo 2 y del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva, el Gran Ducado de Luxemburgo niega el

10 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1988, Comisión/Bélgica (298/86, Rec. p. 4343), y de 11 de julio de 1984, Comisión/Italia (51/83, Rec. p. 2793), apartados 2 a 10. En particular, en esta última sentencia, el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso en la medida en que, en el escrito de requerimiento, el incumplimiento imputado versaba únicamente sobre la limitación del empleo de la gelatina en los bombones, siendo así que tanto el dictamen motivado como el escrito de interposición del recurso mencionaban todos los productos de la confitería, las conservas de carne y los helados.

11 — Carece de importancia que, durante el procedimiento administrativo previo, el Gran Ducado de Luxemburgo no haya propuesto excepciones en lo relativo a este tema y que haya expuesto incluso unos medios de defensa en cuanto al fondo del asunto. Sin embargo, el perjuicio irrogado a sus derechos de defensa se produjo íntegramente durante la fase administrativa previa, cuyo desarrollo en debida forma es un requisito imperativo de la regularidad del procedimiento para la declaración de la infracción de un Estado miembro; véase la sentencia Comisión/Italia, citada en la nota anterior, en particular su apartado 7.

12 — La Directiva no exigía en sí misma la transmisión de informaciones acerca de sus modalidades de aplicación, sino simplemente la comunicación, en forma resumida, de los programas establecidos y de los resultados de su aplicación. Por consiguiente, la obligación de facilitar las informaciones solicitadas en varias ocasiones por la Comisión con anterioridad al escrito de requerimiento tiene como fundamento el deber de colaboración de los Estados miembros con las Instituciones comunitarias. Véase, si bien en un supuesto distinto, en el cual la obligación de facilitar información acerca de la aplicación de la Directiva deriva directamente de ésta, la sentencia de 13 de diciembre de 1991, Comisión/Italia (C-69/90, Rec. p. I-6011), apartados 11 a 13.

incumplimiento. Más precisamente, el Estado demandado considera que la falta de unos programas de reducción de la contaminación y de determinación de los objetivos de calidad se ve justificada por la inexistencia de unos sectores industriales o comerciales que manejan las citadas sustancias contaminantes o, por lo que se refiere a las fuentes de contaminación existentes, por la adopción, en cada caso concreto, por las autoridades luxemburguesas de unas normas de emisión que, en algunos supuestos, los responsables de los establecimientos industriales hacen incluso más severas, en aras de la cooperación voluntaria. La Comisión ha respondido que carecen de pertinencia los argumentos fundados en la existencia de unas normas de emisión, incluso especialmente severas, así como en la inexistencia de unas industrias que utilicen las sustancias contaminantes. En efecto, ello no dispensa a los Estados miembros de la obligación de establecer unos programas que incluyan unos objetivos de calidad.

Debe suscribirse el planteamiento de la Comisión.

12. Una interpretación literal de lo dispuesto en la Directiva permite ya afirmar que incumple sus obligaciones aquel Estado que no haya establecido los programas. En efecto, el establecimiento de los programas viene exigido por el artículo 7 para conseguir el objetivo a que se refiere el artículo 2, a saber, reducir la contaminación ocasionada por las sustancias peligrosas enumeradas en la lista II del Anexo. Por consiguiente, la mera presencia de sustancias contaminantes obliga en sí misma a adoptar los programas.

Debo añadir que la parte demandada no niega la presencia de sustancias contaminantes en Luxemburgo; efectivamente, la parte demandada afirma que las autoridades competentes han adoptado normas de emisión para las diferentes clases de vertidos.

13. La inexistencia, indiscutida, de los programas, no puede considerarse compensada, de la misma forma que no puede considerarse que la Directiva se haya observado, por el hecho de que las autoridades competentes hayan señalado en cada caso unas normas de emisión para cada fuente de contaminación. Efectivamente, la Directiva prevé que los programas tendrán un contenido sistemático que incluya unos objetivos de calidad, unos plazos, unas disposiciones específicas relativas al empleo de determinadas sustancias y productos, y que tendrán en cuenta los progresos técnicos más recientes económicamente viables. Unicamente a partir de los objetivos de calidad y en función de éstos, deberán las autoridades competentes señalar la norma de emisión, mediante la expedición de la previa autorización. Esta interpretación parece plenamente conforme con la *ratio* de la Directiva, cuya finalidad es no sólo cumplir la exigencia de protección del medio ambiente, sino también armonizar las legislaciones en el ámbito del vertido de sustancias peligrosas en el medio acuático, de forma que se eviten unas condiciones de competencia desiguales, que perjudiquen al funcionamiento del mercado común. Ello se desprende claramente no sólo [13] de la exposición de motivos, sino también de los *Principios de una política de medio ambiente en la Comu-*

13 — Véase en particular el tercer «considerando» de la exposición de motivos de la Directiva. Esta doble exigencia explica asimismo que la Directiva se haya fundado en una doble base jurídica, los artículos 100 y 235, en un momento en que la política del medio ambiente no formaba parte expresamente de las competencias comunitarias.

nidad, en la forma que se hallan definidos en el Programa de acción de las Comunidades en materia de medio ambiente, antes citado, del cual la Directiva constituye uno de los instrumentos para su ejecución. [14] La citada exigencia de armonización únicamente puede cumplirse mediante la coordinación de aquellos programas que incluyan unos objetivos de calidad, ya que la mera imposición de unas normas de emisión en el momento de expedirse la autorización previa para efectuar cualquier vertido de sustancias contaminantes se ha manifestado inadecuada para conseguir dicho objetivo. Precisamente con tal finalidad, el apartado 7 del artículo 7 prevé, como ya recordé anteriormente, una confrontación con la Comisión de los distintos programas nacionales «a fin de garantizar que su ejecución esté suficientemente armonizada».

14. La alusión, por parte del Gran Ducado de Luxemburgo, a las medidas nacionales de ejecución de la Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces, [15] no permite considerar una solución distinta. Debe señalarse, en particular, que las dos Directivas tienen unos ámbitos de aplicación y unos objetivos distintos. De esta forma, mientras que la Directiva que es objeto del presente procedimiento se refiere, en la práctica, a todas las aguas presentes en el territorio de un Estado hasta el límite del mar territorial, [16] incluyendo las aguas subterráneas, la Directiva 78/659 sólo se aplica a las aguas continentales que los Estados miembros hayan declarado que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces. Además, y esto es lo que importa, los criterios cualitativos establecidos por la Directiva 78/659 tanto para las aguas salmonícolas como para las aguas para cría de moluscos responden a unas exigencias distintas y, sea como fuere, no coinciden con los objetivos de calidad que los Estados deben incluir en los programas exigidos por la Directiva 76/464 para reducir la contaminación por las sustancias peligrosas.

Costas

15. La inobservancia de la Directiva en lo relativo a las 99 sustancias prioritarias constituye el aspecto más grave del incumplimiento que se plantea al Tribunal de Justicia y también la razón fundamental que ha llevado a la Comisión a iniciar el procedimiento. Por lo demás, dado que el Gran Ducado de Luxemburgo no ha propuesto ninguna excepción de inadmisibilidad, debe presumirse que han sido desestimadas todas sus alegaciones, de forma que no hay razón para evitar que sea condenado al pago de todas las costas.

14 — El programa ponía de manifiesto en particular la necesidad de coordinar y armonizar a nivel comunitario las políticas nacionales en materia de medio ambiente, con arreglo a un concepto común a largo plazo.

15 — DO L 222, p. 1; EE 15/02, p. 111.

16 — Por otra parte, los Estados miembros se comprometieron, mediante una Declaración aneja a la Directiva, a imponer unas exigencias de no menor severidad para las aguas residuales vertidas en alta mar a través de canalizaciones de largo alcance.

Conclusión

16. Por consiguiente, a la luz de las observaciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 7 de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, al no haber establecido, ni tampoco comunicado en forma resumida, los programas de reducción de la contaminación relativos a las 99 sustancias peligrosas que figuran en el Anexo al dictamen motivado así como los resultados de su aplicación, contraviniendo de esta forma el artículo 7 de dicha Directiva.

— Declare la inadmisibilidad de aquella parte del recurso que tiene por objeto que se declare el incumplimiento relativo al hecho de no haberse establecido ni comunicado en forma resumida ni los programas ni los resultados de su aplicación para las sustancias peligrosas distintas de las 99 sustancias antes citadas.

— Condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.