CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO SAGGIO

presentadas el 25 de junio de 1998 *

1. Mediante un recurso interpuesto con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España 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 Reino de España el no haber adoptado ni haber comunicado los programas de reducción de la contaminación respecto a las sustancias de la lista II anexa a la Directiva, como prevé el artículo 7 de ésta.

Marco normativo

2. La Directiva, cuyo incumplimiento la Comisión reprocha en este y en otros procedimientos, representa uno de los primeros actos adoptados por la Comunidad para el establecimiento de una política en materia de medio ambiente, en ejecución del Primer Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente. [2]

Con el objetivo de garantizar una eficaz protección del medio acuático, que comprende las aguas interiores superficiales, las aguas marinas territoriales, las aguas interiores del litoral y las aguas subterráneas, [3] la Directiva establece dos categorías de sustancias peligrosas, enumeradas en las listas anexas a la misma Directiva.

3. La primera categoría comprende sustancias, indicadas en la lista I, particularmente peligrosas debido a su toxicidad, persistencia y bioacumulación. La contaminación provocada por tales sustancias debe ser eliminada. Para ello, según expresa el artículo 6 de la Directiva, el Consejo adoptará valores límite que las normas de emisión previstas en cada autorización individual de vertido no deberán superar.

* Lengua original: italiano.

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

2 — El Programa se publicó 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 (DO 1973, C 112, p. 1; EE 15/01, p. 7).

3 — Véase el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva.

La segunda categoría comprende sustancias, indicadas en la lista II, cuyo efecto perjudicial sobre el medio acuático puede limitarse a una determinada zona y depende de las características de las aguas receptoras y de su localización. La clasificación de las sustancias en la lista II responde a dos criterios. Por un lado, la lista II comprende sustancias individuales y grupos de sustancias que forman parte de las categorías y grupos de sustancias específicamente enumerados en la propia lista. Por otro lado, dicha lista comprende, además, las sustancias que forman parte de las categorías y grupos de sustancias de la lista I para las que no se hayan determinado los valores límite previstos en el artículo 6 de la Directiva. Según las afirmaciones de la Comisión, que no han sido discutidas por el Estado demandado, existen noventa y nueve sustancias que pueden pertenecer a la lista I, pero sometidas al régimen de las sustancias de la lista II, al no haberse determinado los correspondientes valores límite.

4. Para reducir la contaminación provocada por las sustancias de la lista II, la Directiva, y, en particular, su artículo 7, impone a los Estados miembros la obligación de establecer «programas» que contengan unos «objetivos de calidad» para las aguas; tales objetivos deberán respetar las Directivas más detalladas o sectoriales que, en su caso, haya adoptado el Consejo. La determinación de los objetivos de calidad debe efectuarse tomando en consideración los progresos técnicos más recientes económicamente viables. La ejecución del programa deberá tener lugar dentro de los plazos que el propio programa establezca. En particular, la ejecución se producirá mediante la elaboración de normas de emisión por parte de las autoridades competentes estatales, en función de los objetivos de calidad establecidos en los programas. Cualquier vertido perteneciente al ámbito de aplicación de la Directiva deberá ser autorizado previamente, señalándose la norma de emisión.

5. El apartado 6 del artículo 7 de la Directiva prevé la obligación de comunicar los programas a la Comisión, que debe organizar regularmente una confrontación de éstos con el fin de garantizar que su ejecución esté suficientemente armonizada. Para ello, siempre que lo estime necesario, la Comisión deberá presentar propuestas al Consejo. [4] El interés por las exigencias de armonización de las normas nacionales en la materia se justifica con la consideración de que la discrepancia entre las disposiciones nacionales relativas al vertido de sustancias peligrosas en el medio acuático «puede crear unas condiciones de competencia desiguales y tener, por ello, una incidencia directa en el funcionamiento del mercado común». [5]

Por lo tanto, la Directiva no sólo constituye un primer paso hacia una mejor protección del medio ambiente en la Comunidad, sino que representa, además, una contribución al establecimiento y funcionamiento del mercado interior, de forma que su adopción se apoya en una doble base jurídica: el artículo 100 y el artículo 235 del Tratado. [6]

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

5 — Véase el tercer considerando de la Directiva.

6 — En este sentido, véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro de 26 de junio de 1997, Comisión/Luxemburgo (C-206/96, Rec. 1998, pp. I-3401 y ss., especialmente, p. I-3403), punto 13.

6. La Directiva no preveía ningún plazo de ejecución. Sin embargo, en un escrito de 3 de noviembre de 1976, la Comisión propuso a los Estados miembros considerar el 15 de septiembre de 1981 fecha límite para comunicar los programas de reducción de la contaminación provocada por las sustancias de la lista II. Los Estados miembros no formularon objeciones al respecto. [7] En virtud del artículo 395 del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados, [8] el Reino de España debería haber adaptado su Derecho interno a las disposiciones de la Directiva para el 1 de enero de 1986.

Procedimiento

7. Mediante escritos de 26 de septiembre de 1989 y de 4 de abril de 1990, al no haber recibido comunicación alguna de las autoridades españolas acerca de la adopción de los programas de reducción de la contaminación provocada por las sustancias de la lista II, la Comisión pidió al Estado demandado información, primero respecto a todas las sustancias de la lista II y, posteriormente, respecto a las noventa y nueve sustancias pertenecientes a la lista I pero sometidas al régimen de las sustancias de la lista II por no haberse determinado los valores límite según prevé el artículo 6 de la Directiva.

8. A falta de respuesta del Gobierno español, la Comisión envió un primer escrito de requerimiento, de fecha 19 de diciembre de 1990, en el que imputó la existencia de un incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 7 en relación tanto con las sustancias enumeradas en la lista II como con las noventa y nueve sustancias antes mencionadas, respecto a las cuales la Comisión consideraba particularmente grave el incumplimiento del Gobierno español.

Las autoridades españolas comunicaron su respuesta a la Comisión mediante un escrito de 23 de julio de 1990 que no llegó nunca a los servicios competentes de la Comisión y que fue nuevamente enviado por carta de 29 de enero de 1991. En resumen, las autoridades españolas admitían, en tal comunicación, que los programas previstos en el artículo 7 de la Directiva estaban siendo elaborados por las Confederaciones Hidrográficas y, por consiguiente, aún no habían sido adoptados ni para las sustancias de la lista II, ni para las noventa y nueve sustancias a las que se refería el escrito de requerimiento. Por lo que respecta a la reducción de la contaminación marina causada por las sustancias peligrosas, la Administración española afirmaba que la adopción de los programas es competencia de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el mismo escrito hacía constar la existencia de numerosos estudios y planes de saneamiento, elaborados o en fase de elaboración y relativos a diversas zonas del territorio y de las costas españolas.

9. La Comisión, mediante escrito de requerimiento complementario del anterior y

7 — Véase la sentencia de 11 de junio de 1998, Comisión/Luxemburgo, citada en la nota 6 *supra*, apartado 7.

8 — Acta adjunta al Tratado de Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas (DO 1985, L 302, p. 23).

fechado el 30 de noviembre de 1993, pidió nuevamente al Gobierno español que comunicara sus observaciones sobre la elaboración y la ejecución de los programas previstos en el artículo 7 de la Directiva, adjuntando, además, la lista de las noventa y nueve sustancias pertenecientes a la lista I, pero sometidas al régimen de las sustancias incluidas en la lista II.

El Gobierno español replicó formulando, en fecha 3 de marzo de 1994, una serie de observaciones. En primer lugar, las autoridades españolas señalaban la existencia de proyectos de directrices para cada cuenca hidrográfica (norte de España, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro). Asimismo se indicaba que se había elaborado una relación de las actividades potencialmente contaminantes, basada en cuatro grandes categorías de sustancias peligrosas. Dicha relación ponía de manifiesto que las actividades industriales que producen las sustancias peligrosas no provocan contaminación de las aguas superficiales. Una contaminación mínima deriva de los productos fitosanitarios utilizados en la agricultura, mientras que una contaminación significativa resulta de las actividades industriales que utilizan las sustancias peligrosas en el proceso productivo o que las generan como subproductos. Las autoridades españolas se referían a la existencia de un proyecto para el control continuo de la calidad de las aguas (Proyecto SAICA), así como a la futura definición de los objetivos de calidad en atención a las características de toxicidad, persistencia y bioacumulación de cada sustancia. Respecto a la contaminación de las aguas marinas, el Gobierno español admitía que las Comunidades Autónomas aún no habían completado los programas de su competencia.

10. Por considerar insuficientes las respuestas del Gobierno español, la Comisión, en fecha 17 de noviembre de 1994, emitió, con arreglo al artículo 169 del Tratado, un dictamen motivado en el que afirmó la inexistencia de medidas de ejecución de la Directiva, respecto a la no adopción de los programas de reducción de la contaminación por las sustancias de la lista II.

A petición del Estado miembro demandado, el plazo de dos meses fijado en el dictamen motivado se prorrogó en dos meses más mediante carta de 18 de enero de 1995. El Gobierno español no respondió al dictamen motivado hasta el 8 de septiembre de 1995 y el 16 de octubre siguiente, mediante escritos que contenían información e informes sobre la política de la Administración central española y de las Comunidades Autónomas en materia de vertidos de sustancias contaminantes en las aguas.

La Comisión, por considerar que tal información no demostraba la existencia de programas de reducción de la contaminación de las aguas causada por las sustancias de la lista II, inició el presente procedimiento.

Sobre el fondo

11. El recurso de la Comisión parece fundado y merece ser estimado.

Los argumentos del Gobierno español pueden reducirse, básicamente, a dos categorías.

Las dificultades de orden interno

12. En primer lugar, el Estado demandado afirma, en relación con la protección tanto de las aguas continentales como de las aguas marinas, que tuvo que hacer frente a importantes transformaciones de la propia estructura administrativa impuestas por el cambio de régimen político tras la promulgación de la Constitución de 1978. Añade que la adhesión a las Comunidades requirió la adaptación del ordenamiento jurídico interno a numerosas normas comunitarias, asimismo en sectores, como el medio ambiente, en los que la reciente Administración española tenía poca experiencia y presentaba un grado de desarrollo inferior al de los demás Estados miembros. La creación y puesta en marcha de las Comunidades Autónomas, a las que el ordenamiento jurídico español atribuye competencias precisamente en materia de medio ambiente, representaron adicionales motivos de dificultad para la inmediata ejecución de la Directiva.

13. A este respecto, basta con observar que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede alegar normas, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para eludir el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario, [9] y que no puede atribuirse ninguna relevancia al hecho de que el incumplimiento sea imputable, en todo o en parte, a autoridades distintas de las autoridades centrales del Estado, como una región autónoma [10] o un ayuntamiento. [11]

Por consiguiente, las dificultades administrativas del Estado demandado no justifican el incumplimiento imputado, por lo que España debería haber cumplido las obligaciones derivadas de la Directiva antes del 1 de enero de 1986.

9 — Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 6 de julio de 1995, Comisión/Grecia (C-259/94, Rec. p. I-1947), apartado 5; de 6 de abril de 1995, Comisión/España (C-147/94, Rec. p. I-1015), apartado 5, y de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania (C-5/89, Rec. p. I-3437), apartado 18.

10 — Véase la sentencia de 14 de enero de 1988, Comisión/Bélgica (asuntos acumulados 227/85 a 230/85, Rec. p. 1), apartado 9.

11 — Véase la sentencia de 10 de marzo de 1987, Comisión/Italia (199/85, Rec. p. 1039).

La inexistencia de programas de reducción de la contaminación

14. En segundo lugar, el Gobierno español recuerda su legislación en materia de protección de las aguas contra la contaminación y, en particular, sostiene que, aun cuando no existan (o aún no se hayan aprobado) actos que formalmente se denominen programas de reducción de la contaminación, los objetivos de la Directiva están igualmente garantizados por el conjunto de la legislación vigente y por las técnicas de control de la contaminación que la Administración española ha puesto en práctica.

15. A este respecto debe observarse, en primer lugar, que el presente procedimiento tiene por objeto un incumplimiento claramente especificado en el dictamen motivado y en el escrito de interposición del recurso: se trata de que los programas de reducción de la contaminación provocada por las sustancias de la lista II anexa a la Directiva no han sido adoptados ni comunicados, como prevé su artículo 7. Por consiguiente, es irrelevante la existencia de una legislación de protección de las aguas, la cual no se pone en duda, al igual que no se duda del esfuerzo desplegado por las autoridades españolas, tanto en el ámbito legislativo como en el administrativo, para suplir una carencia o una insuficiencia de su ordenamiento jurídico en materia de protección del medio ambiente.

16. En cuanto a la alegación del Gobierno español según la cual, aunque no hayan sido adoptados formalmente los programas, el objetivo de la Directiva se cumple igualmente gracias al conjunto de las normas y prácticas administrativas existentes, debe señalarse que las disposiciones, de diverso rango y naturaleza, invocadas en su defensa por el Estado demandado no permiten determinar la existencia de una programación de reducción de la contaminación, tal como pretende la Directiva.

La Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, aprobada poco después de la firma del Tratado de Adhesión, [12] tiene por objeto el establecimiento de un régimen general del dominio público hidráulico y del uso de las aguas, en sustitución de la norma anterior, obsoleta, que databa de 1879. En este contexto más general, la Ley prevé, en su Título V, dedicado a la protección de la calidad de las aguas continentales, un régimen de autorización administrativa previa para cada vertido de sustancias contaminantes en el medio acuático. El Reglamento de desarrollo de dicha Ley [13] regula detalladamente el procedimiento para la concesión de tales autorizaciones administrativas, cuyo aspecto más relevante consiste en la determinación, por parte de la autoridad competente, de la norma de emisión que el vertido concreto debe respetar. Sin embargo, las condiciones de la autorización deben definirse según las previsiones contenidas en los planes de reducción de la contaminación establecidos

12 — La Ley es de 2 de agosto de 1985 (BOE nº 189, de 8 de agosto), mientras que el Tratado de Adhesión se firmó el 12 de junio anterior.

13 — Aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (BOE nº 103, de 30 de abril).

para cada cuenca hidrográfica y en el Plan Hidrológico Nacional, como contempla dicha normativa española. [14]

17. El propio Gobierno español reconoce que los planes hidrológicos de cuenca no han sido aprobados, a pesar de que son determinantes para definir los programas de reducción de la contaminación causada por las sustancias de la lista II, las cuales, de hecho, no debe olvidarse, presentan una peligrosidad variable en función de las características de las aguas receptoras y de su localización.

La existencia de estudios relativos a tales cuencas hidrográficas, en los que se exponen las características de las actividades contaminantes existentes en el territorio y se catalogan las sustancias contaminantes, no equivale al establecimiento de los programas de reducción de la contaminación. En todo caso, podrían constituir un material preparatorio de la elaboración del programa que debe contener objetivos de calidad, plazos para su ejecución y disposiciones particulares para el uso de determinadas sustancias.

18. A continuación, resulta totalmente irrelevante, *ratione materiae,* la referencia del Gobierno español a la Orden Ministerial de 12 de noviembre de 1987, [15] que, efectivamente, establece objetivos de calidad respecto a determinadas sustancias peligrosas, pero pertenecientes a la lista I, y no a la lista II, a la que se refiere el presente procedimiento.

19. En relación con la contaminación de las aguas marinas, el Gobierno español invoca la existencia de la Ley 22/1988, [16] que, al contener una regulación general del dominio público marítimo, se limita a prever (artículos 56 a 62) un régimen de autorización previa para los vertidos de sustancias peligrosas al mar. Sin embargo, corresponde a las Comunidades Autónomas determinar el régimen de concesión de las autorizaciones y las condiciones generales a las que éstas se subordinan. No se ha aportado la prueba de que dichas Comunidades Autónomas hayan elaborado los programas de reducción de la contaminación exigidos por la Directiva. Los informes redactados por algunas de ellas y transmitidos a la Comisión en el procedimiento administrativo previo al procedimiento por infracción se limitan a reproducir las obligaciones resultantes de la propia Directiva, como la futura elaboración de programas específicos de reducción de la contaminación provocada por las sustancias de la lista II, [17] o bien aluden a iniciativas de recogida de datos o a encuestas destinadas a la elaboración de una adecuada normativa de adaptación del ordenamiento interno a la Directiva, [18] pero no contienen ninguna programación efectiva para la reducción de la contaminación.

14 — Véase, en particular, el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio (BOE nº 209, de 31 de agosto).

15 — BOE nº 280, de 23 de noviembre.

16 — Ley de 28 de julio de 1988 (BOE nº 181, de 29 de julio).

17 — Véase el informe de la Generalitat Valenciana.

18 — Véase el informe del Gobierno vasco.

20. Por último, respecto al Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, [19] que establece medidas de regularización de los vertidos ilegales, aunque sujetos a autorización provisional, si bien dicho texto representa, como alega el representante del Estado demandado, una vía para conseguir la reducción de la contaminación, no constituye un programa propiamente dicho en el sentido de la Directiva. [20]

En efecto, en el sistema de la Directiva, el «programa» previsto en el artículo 7 representa un instrumento cuya función es definir las formas de intervención para reducir la contaminación, en un contexto coordinado y completo, por definición, que permita un análisis comparativo, a efectos de una eventual armonización, de los diversos regímenes de protección de las aguas en los diversos Estados miembros.

De ello se deriva que no constituyen programas ni una pluralidad de actos normativos ni un régimen de autorización previa para el vertido de sustancias peligrosas, los cuales, aunque destinados a la protección del medio ambiente acuático, no consiguen proporcionar un diseño orgánico y articulado de las medidas que deben aplicarse para conseguir determinados objetivos cualitativos.

Como el propio Tribunal de Justicia ha recordado, los programas de reducción de la contaminación deben ser específicos. El objetivo de la reducción de la contaminación que, en su caso, puedan perseguir otras medidas, como los planes generales de saneamiento, no corresponde necesariamente al de la Directiva controvertida. [21]

21. Debe recordarse que la adopción de los programas constituye un instrumento que la propia Directiva considera esencial para la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente que persigue de manera principal. Corolario de este carácter esencial son la obligación de prever plazos para la ejecución del programa (apartado 5 del artículo 7) y la obligación de comunicarlo a la Comisión, para que ésta pueda, además de verificar que el programa se adecua al fin perseguido por la Directiva, controlar su armonización en los diversos Estados miembros (apartado 7 del artículo 7).

19 — BOE nº 95, de 21 de abril.

20 — De todas formas, la adopción del mencionado Real Decreto es posterior al final del plazo fijado en el dictamen motivado, incluida la prórroga. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la existencia del incumplimiento debe determinarse en relación con dicha fecha, sin que puedan tenerse en cuenta los cambios posteriores (véase, como más reciente, la sentencia de 3 de julio de 1997, Comisión/Francia, C-60/96, Rec. p. I-3827, apartado 15).

21 — Véase, en relación con los programas de reducción de la contaminación previstos por 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 (DO L 222, p. 1; EE 15/02, p. 111), y por la Directiva 79/923/CEE del Consejo, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos (DO L 281, p. 47; EE 15/02, p. 156), la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Comisión/Alemania (C-298/95, Rec. p. I-6747). Recientemente, el criterio se ha aplicado asimismo a la Directiva objeto del presente procedimiento (véase la sentencia de 11 de junio de 1998, Comisión/Grecia, asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, Rec. p. I-3343, apartado 35).

De todas estas disposiciones resulta que, aun cuando el objetivo de reducción de la contaminación se persiguiera adecuadamente mediante los instrumentos normativos previstos en el ordenamiento jurídico español, la inexistencia de programas que sirvan de base para conseguir tal reducción impide a la Comisión verificar su realización armonizada en los diferentes Estados miembros, haciendo, así, peligrar la consecución de uno de los objetivos de la Directiva que, como se ha recordado, es la eliminación de las disparidades en las condiciones de competencia, que pueden influir negativamente en la realización del mercado común. [22]

22. Por lo demás, la exigencia de una particular exactitud al ejecutar la Directiva fue subrayada por el propio Tribunal de Justicia en relación con Directivas en materia de medio ambiente, donde la gestión del patrimonio común está confiada, para sus respectivos territorios, a los Estados miembros. [23] Precisamente ocurre así en relación con el objetivo, previsto en la Directiva, de reducción de la contaminación provocada por las sustancias de la lista II, para las que, a diferencia de las sustancias de la lista I, los objetivos de calidad deben ser determinados por cada Estado miembro. [24]

23. Por consiguiente, a la vista de las observaciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia:

«— Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 189 del Tratado CE 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, al no adoptar y al no comunicar los programas de reducción de la contaminación respecto a las sustancias de la lista II, como prevé el artículo 7 de dicha Directiva.

— Condenar en costas al Reino de España.»

22 — En este sentido, véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro en los asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, citados en la nota precedente, en los que también el Gobierno demandado discutía el fundamento del recurso de la Comisión afirmando que disposiciones nacionales de diverso rango y distinta naturaleza garantizaban que las condiciones de los recursos acuáticos satisfacían las exigencias de la Directiva.

23 — Véase la sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia (262/85, Rec. p. 3073), apartado 9.

24 — A excepción de los casos en que existan Directivas adoptadas por el Consejo (apartado 3 del artículo 7).