CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 10 de junio de 1999 *

1. La Comisión ha interpuesto un recurso ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), que tiene por objeto la forma en que la República Federal de Alemania ha cumplido su obligación de ejecutar 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»).

2. Más en particular, la Comisión reprocha al Gobierno alemán no haber establecido, con arreglo al artículo 7 de la Directiva, programas que incluyan objetivos de calidad con el fin de reducir la contaminación causada por las sustancias enumeradas en la lista II del Anexo de dicha Directiva. En este punto, el presente recurso se enmarca en el contexto de una serie de recursos por incumplimiento que la Comisión ha interpuesto contra varios Estados miembros y que, en el momento actual, ya han dado lugar a cinco sentencias del Tribunal de Justicia. [2]

El marco general de la Directiva

3. La Directiva, adoptada sobre la base del artículo 100 del Tratado CE (actualmente artículo 94 CE) y del artículo 235 del Tratado CE (actualmente artículo 308 CE), establece en su primer considerando que:

«[...] se impone con carácter urgente una acción general y simultánea por parte de los Estados miembros para la protección del medio acuático de la Comunidad frente a la contaminación, en particular la causada por determinadas sustancias persistentes, tóxicas y bioacumulables».

4. El artículo 2 de la Directiva dispone que:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para eliminar la contaminación de las aguas indicadas en el artículo 1 causada por las sustancias peligrosas incluidas en las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista I del Anexo, así como para reducir la contaminación de dichas aguas ocasionada por las sustancias peligrosas incluidas en las categorías y grupos de sustancias enumerados

* Lengua original: francés.

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

2 — Véanse las sentencias de 11 de junio de 1998, Comisión/Luxemburgo (C-206/96, Rec. p. I-3041); Comisión/Grecia (asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, Rec. p. I-3343); de 1 de octubre de 1998, Comisión/Italia (C-285/96, Rec. p. I-5935); de 25 de noviembre de 1998, Comisión/España (C-214/96, Rec. p. I-7661), y de 21 de enero de 1999, Comisión/Bélgica (C-207/97, Rec. p. I-275).

en la lista II del Anexo, de conformidad con la presente Directiva cuyas disposiciones no constituyen sino un primer paso hacia ese objetivo.»

5. La lista I comprende determinadas sustancias individuales que forman parte de las categorías y grupos de sustancias que en la misma se indican, escogidos principalmente por su toxicidad, persistencia y bioacumulación. A tenor del artículo 6 de la Directiva, el Consejo deberá adoptar, para las sustancias de la lista I, los valores límite que las normas de emisión no deberán rebasar, así como los objetivos de calidad.

6. Según lo dispuesto en el Anexo de la Directiva, la lista II comprende:

«— las sustancias que forman parte de las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista I para las que no se han determinado los valores límite previstos en el artículo 6 de la Directiva,

— determinadas sustancias individuales y determinados tipos de sustancias que forman parte de las categorías y grupos de sustancias enumerados a continuación,

y que tienen efectos perjudiciales sobre el medio acuático, que no obstante puedan limitarse a determinada zona según las características de las aguas receptoras y su localización».

7. El artículo 7 de la Directiva dispone que:

«1. Para reducir la contaminación de las aguas indicadas en el artículo 1 por las sustancias de la lista II, los Estados miembros establecerán unos programas para cuya ejecución aplicarán en particular los medios especificados en los apartados 2 y 3.

2. Todo vertido efectuado en las aguas indicadas en el artículo 1 que pueda contener una de las sustancias de la lista II requerirá una autorización previa, expedida por la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, en la que se señale la norma de emisión. Estas normas se calcularán en función de los objetivos de calidad establecidos de conformidad con el apartado 3.

3. Los programas indicados en el apartado 1 incluirán unos objetivos de calidad para las aguas, que se establecerán respetando las directivas del Consejo si las hubiere.

4. Los programas también podrán incluir disposiciones específicas relativas a la composición y al empleo de sustancias o grupos

de sustancias así como productos y tendrán en cuenta los progresos técnicos más recientes económicamente viables.

5. Los programas determinarán los plazos de su ejecución.

6. Los programas y los resultados de su aplicación se comunicarán a la Comisión en forma resumida.

7. La Comisión organizará regularmente con los Estados miembros una confrontación de los programas a fin de garantizar que su ejecución esté suficientemente armonizada. Si lo considera necesario, presentará con tal fin al Consejo unas propuestas en la materia.»

8. A tenor del artículo 10, «uno o varios Estados miembros, individual o conjuntamente, podrán adoptar medidas más severas que las previstas por la presente Directiva».

9. Conforme al artículo 12 de la Directiva:

«1. En un plazo de nueve meses, el Consejo deberá decidir por unanimidad acerca de las propuestas que formule la Comisión en aplicación del artículo 6 [...]

[...]

2. De ser posible, en un plazo de veintisiete meses desde la notificación de la presente Directiva, la Comisión transmitirá las primeras propuestas formuladas en aplicación del apartado 7 del artículo 7. El Consejo decidirá por unanimidad en un plazo de nueve meses.»

10. Finalmente, el artículo 13 dispone que, a los fines de la aplicación de la Directiva, los Estados miembros proporcionarán a la Comisión, a petición de ésta, informaciones complementarias sobre los programas previstos en el artículo 7, entre otras.

11. La Directiva, que entró en vigor en la fecha de su notificación, a saber, el 5 de mayo de 1976, no prevé ningún plazo

especial para el cumplimiento concreto de las obligaciones que establece.

12. Dado que la lista I comprende, aparte del mercurio y del cadmio, esencialmente categorías y grupos de sustancias, la Comisión siempre ha considerado que, antes de poder definir los valores límite de emisión o los objetivos de calidad, se hacía necesario definir, dentro de los citados grupos y categorías, las sustancias individuales de que se trata.

13. Los trabajos realizados con esta finalidad por la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, llevaron a la aprobación de una lista de 129 sustancias que figura como Anexo a la Comunicación de la Comisión al Consejo, de 22 de junio de 1982, relativa a las sustancias peligrosas que pueden figurar en la lista I de la Directiva 76/464. [3]

14. En su Resolución de 7 de febrero de 1983, relativa a la lucha contra la contaminación de las aguas, [4] el Consejo aclaró que la lista de las 129 sustancias que figuran en la Comunicación de la Comisión había de servir de base a la Comunidad para continuar sus trabajos relativos a la ejecución de la Directiva.

15. Con posterioridad a esta Resolución, se añadieron otras tres sustancias a la lista de que se trata, la cual pasó a incluir 132 sustancias. De entre éstas, 18 son objeto de Directivas del Consejo que incluyen valores límite de emisión y objetivos de calidad, y otras 15 dieron lugar a la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/464, presentada por la Comisión el 14 de febrero de 1990. [5]

16. Las 99 sustancias restantes pueden figurar en la lista I del Anexo de la Directiva si bien, mientras el Consejo no haya fijado valores límite para la emisión de las citadas sustancias, deberán considerarse como sustancias de la lista II. [6]

17. Por otra parte, consta en autos que la imputación de la Comisión se limita a la inexistencia de unos programas encaminados a reducir la contaminación causada por dichas 99 sustancias y, por lo tanto, no afecta a las demás sustancias enumeradas en la lista II.

La admisibilidad del recurso

18. En su escrito de contestación, la República Federal de Alemania propuso una excepción de inadmisibilidad contra el recurso, como ya lo había hecho, por lo

3 — DO C 176, p. 3.
4 — DO C 46, p. 17; EE 15/04, p. 99.
5 — DO C 55, p. 7.
6 — Véase el Anexo de la Directiva, antes citado.

demás, en otros recursos por incumplimiento interpuestos contra ella, debido a que tanto el dictamen motivado como la decisión de acudir al Tribunal de Justicia fueron adoptados por la Comisión contraviniendo el principio de colegialidad.

19. Pues bien, en una sentencia de 29 de septiembre de 1998,[7] el Tribunal de Justicia desestimó la misma excepción de inadmisibilidad por infundada.

20. En estas circunstancias, la República Federal de Alemania desistió de la citada excepción de inadmisibilidad durante la vista.

Sobre el fondo

21. La Comisión señala en su escrito de interposición del recurso que, con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva, en relación con el artículo 1 de ésta, los Estados miembros tienen la obligación de establecer programas que incluyan objetivos de calidad y cuya finalidad sea reducir la contaminación de las aguas en un período determinado. Todo vertido efectuado en las aguas de que se trata requiere una autorización previa expedida por la autoridad competente, en la que se señalen normas de emisión calculadas en función de los objetivos de calidad establecidos en los programas.

22. La Comisión afirma que unas medidas como los parámetros acumulativos o las normativas sobre sustancias individuales, a que se ha referido el Gobierno alemán a lo largo del procedimiento administrativo previo, no constituyen programas en el sentido del artículo 7 de la Directiva. Por otra parte, la existencia de unos programas generales de saneamiento de las aguas como los invocados por el Gobierno alemán tampoco puede considerarse como una adaptación suficiente del Derecho interno a la disposición en cuestión. En efecto, el objetivo de reducción de la contaminación general de las aguas perseguido por los citados programas no se corresponde necesariamente con la finalidad concreta de la Directiva, que es reducir la contaminación de las aguas provocada por 99 sustancias determinadas y clasificadas como especialmente peligrosas.

23. La Comisión añade que, aun cuando se considerara acreditado el hecho invocado por el Gobierno alemán de que no existía, en el territorio alemán anterior a la reunificación, contaminación de las aguas, ni siquiera teniendo en cuenta los criterios más severos, ello no puede dispensar al citado Gobierno de su obligación de establecer unos programas especiales conforme al artículo 7 de la Directiva.

24. Con carácter preliminar, el Gobierno alemán recuerda que, a tenor del

7 — Comisión/Alemania (C-191/95, Rec. p. I-5449), apartado 51.

artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE), la Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Pues bien, dicho Gobierno considera que la acción combinada de las distintas medidas nacionales («Leyes en sentido formal, legislación secundaria y medidas de planificación») que ha adoptado garantiza la consecución del objetivo de la Directiva, a saber, una protección eficaz del medio acuático de la Comunidad contra las sustancias peligrosas.

25. El Gobierno alemán expone después tres motivos para cuestionar la fundamentación del recurso de la Comisión.

Sobre el primer motivo

26. El Gobierno alemán invoca la facultad que confiere a los Estados miembros el artículo 10 de la Directiva, antes citado, de adoptar medidas más severas que las previstas en la Directiva. Dicho Gobierno alega, a este respecto, que la propia Directiva prevé la *eliminación* de la contaminación del medio acuático causada por las sustancias de la lista I, consideradas especialmente peligrosas, mediante la fijación, por parte del Consejo, de valores límite de emisión, siendo así que, para las sustancias menos peligrosas enumeradas en la lista II, la Directiva prevé una *reducción* de la contaminación provocada por las mismas a través de los programas contemplados en el artículo 7. En otras palabras, la Directiva considera que la fijación de valores límite de emisión constituye una medida más severa que los programas.

27. Por lo tanto, la propia República Federal de Alemania fijó unos valores límite de emisión generales, en base al artículo 7a de la Wasserhaushaltsgesetz (Ley sobre el régimen de las aguas; en lo sucesivo, «WHG»), sin distinguir entre las sustancias que figuran en la lista I y las comprendidas en la lista II. Los vertidos de aguas residuales en el medio acuático están sujetos a una autorización administrativa. Esta última sólo se concede cuando el contenido en agentes contaminantes de las sustancias incluidas en las listas I, II y otras se mantiene a un nivel tan reducido como lo permite la observancia del procedimiento aplicable en cada caso en el estado actual de la técnica. Las exigencias en esta materia se fijan mediante reglamento. Los anexos del reglamento determinan los valores límite uniformemente aplicables al vertido en el medio acuático de los agentes contaminantes que se cuestionan en el presente caso. De esta forma, según el principio de precaución, debe evitarse en gran medida cualquier vertido.

28. El Derecho alemán supedita así todos los vertidos en el medio acuático a las estrictas exigencias generales de los valores límite de emisión que la Directiva prevé para las sustancias correspondientes a la lista I. Por otra parte, el Gobierno alemán afirma que la observancia de los valores límite de emisión es suficiente para cumplir las exigencias de la Directiva sin que sea preciso probar, en cada caso, el respeto de los objetivos de calidad en materia de medio ambiente. De cualquier forma, la

WHG tiene en cuenta la contaminación del medio receptor (Immission) en la medida en que su artículo 6 prevé que «deberá denegarse la autorización de vertido cuando la utilización prevista pueda atentar contra el interés general [Wohl der Allgemeinheit] y en particular poner en peligro el suministro público de agua [...]».

29. En opinión del Gobierno alemán, los datos relativos al medio ambiente alemán vienen a corroborar la afirmación según la cual dicho sistema constituye una medida de protección más severa que los programas previstos en el artículo 7 de la Directiva. En efecto, por lo que se refiere a 35 de las 99 sustancias a que antes se ha aludido, la comparación de los datos sobre la calidad de las aguas con los objetivos de calidad elaborados por un grupo de expertos de la Comisión permite afirmar que se respetan tales objetivos de calidad en todos los puntos de toma y de medida sujetos a control para el conjunto de las sustancias medidas en 1995. Para otras 37 de dichas 99 sustancias, un control de la importancia de su concentración en el medio acuático permite afirmar que también se respetan las propuestas de objetivos de calidad formuladas por un comité de expertos alemanes. Para las 27 sustancias restantes, no se dispone de datos de medida por razones objetivas, debido bien a que dichas sustancias no juegan ningún papel, bien a que en Alemania se hallan prohibidos determinados pesticidas, o bien a que no es posible verificar analíticamente los objetivos de calidad de las mezclas técnicas.

30. La República Federal de Alemania deduce de todo ello que «fijar valores límite de emisión constituye una medida más severa que elaborar programas y objetivos de calidad». Por consiguiente, el Gobierno demandado estima que no es de aplicación el artículo 7.

31. La Comisión opina que los Estados miembros sólo pueden invocar el artículo 10 de la Directiva si las medidas nacionales más severas se corresponden con la observancia del conjunto de disposiciones vinculantes de la Directiva. De cualquier forma, no está de acuerdo con que fijar valores límite de emisión constituya una medida más severa que establecer programas conforme al artículo 7 de la Directiva. En efecto, del artículo 7, apartado 3, de ésta se desprende que los programas deberán incluir unos objetivos de calidad que habrán de fijarse para determinadas aguas y en función de la calidad de las aguas que se pretenda conseguir.

Apreciación

32. Debe recordarse, en primer lugar, que el presente litigio versa exclusivamente sobre 99 sustancias enumeradas en la lista I. Para estas sustancias, la Directiva

prevé que el Consejo fijará, a propuesta de la Comisión, «valores límite que las normas de emisión no deberán rebasar».

33. Dado que el Consejo aún no ha efectuado la citada fijación, la República Federal de Alemania aplica los valores límite que ella misma ha adoptado.

34. El litigio deriva del hecho de que, según el Anexo de la Directiva, la lista II comprende «las sustancias que forman parte de las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista I para las que no se han determinado los valores límite previstos en el artículo 6 de la Directiva». Dicho de otra forma, las citadas sustancias deben considerarse provisionalmente como sustancias de la lista II.

35. Pues bien, por lo que se refiere a estas últimas, el artículo 7 obliga a los Estados miembros a establecer unos programas para cuya ejecución deberán aplicar en particular los medios siguientes:

— un régimen de autorizaciones previas;

— normas de emisión;

— objetivos de calidad para las aguas.

36. La República Federal de Alemania aplica un sistema de autorizaciones previas, así como determinadas normas de emisión, que consisten en valores límite. En cambio, dicha República ni ha establecido programas ni tampoco ha fijado objetivos de calidad.

37. Mediante su primer motivo, la República Federal de Alemania afirma que no se halla obligada a hacerlo por cuanto, al fijar valores límite, ha adoptado «unas medidas más severas» en el sentido del artículo 10 de la Directiva (cuyo texto se ha recordado en el punto 7 *supra*).

38. Sin embargo, la Comisión tiene razón cuando afirma que el artículo 10 no permite a un Estado miembro alterar el sistema de la Directiva dejando de aplicar determinadas disposiciones de ésta so pretexto de que, en un punto concreto, aplica unas medidas más severas (en este caso, valores límite).

39. No puede criticarse la aplicación de valores límite a sustancias para las que el Consejo no haya fijado aún los citados valores. Sin embargo, ello no dispensa al Estado miembro de establecer programas que incluyan la fijación de objetivos de calidad para las aguas. En efecto, el artículo 7 se aplica mientras el Consejo no

haya cumplido la misión que le incumbe en virtud del artículo 6.

40. Por otra parte, debe destacarse que la República Federal de Alemania afirma en su dúplica que aplica «un sistema de protección que corresponde al del artículo 6». Sin embargo, de ser así, estaría obligada a adoptar unos objetivos de calidad. En efecto, el apartado 2 de este artículo obliga al Consejo a «fijar unos objetivos de calidad para las sustancias de la lista I». Si la República Federal de Alemania suple la inactividad del Consejo por lo que se refiere a la fijación de valores límite, también debe también suplir su inactividad en lo relativo a la fijación de objetivos de calidad.

41. La importancia que el legislador comunitario atribuye a los objetivos de calidad se desprende asimismo del tenor del artículo 6, apartado 3, donde puede leerse que «los valores límite determinados de conformidad con el apartado 1 se aplicarán en toda la región geográfica eventualmente afectada por los vertidos, excepto en los casos en que un Estado miembro pueda demostrar a la Comisión, con arreglo a un procedimiento de control establecido por el Consejo, a propuesta de la Comisión, que los objetivos de calidad fijados de conformidad con el apartado 2, o unos objetivos de calidad más estrictos establecidos por la Comunidad, se alcanzan y mantienen permanentemente gracias a la acción llevada a cabo entre otros por dicho Estado miembro». Esto demuestra la gran importancia que atribuye el legislador comunitario a los objetivos de calidad, ya que puede concederse una excepción en lo relativo a la observancia de los valores límite, pero no en cuanto al respecto de los objetivos de calidad.

42. La Comisión alega también, con razón, que los programas que incluyan objetivos de calidad deben abarcar la contaminación por sustancias nocivas procedentes de fuentes difusas. En efecto, un vertido provocado por un comportamiento susceptible de ser imputado e individualizado constituye asimismo un «vertido» en el sentido de la Directiva.

43. Por otra parte, tampoco puedo sumarme a los demás argumentos invocados por el Gobierno alemán para demostrar que el artículo 7 no es de aplicación en unas circunstancias como las del presente asunto.

44. En primer lugar, es indudable ciertamente que la sistemática de la Directiva considera que la fijación de valores límite de emisión por el Consejo debe tener como finalidad la eliminación de la contaminación de las aguas por las sustancias de la lista I.

45. Pero no es justo presumir, como lo hace la argumentación alemana, que la operación consistente en fijar valores límite de emisión tenga como efecto, *por su propia naturaleza,* la eliminación de la contami-

nación. Esta eliminación depende enteramente del nivel de los valores de que se trate.

46. Por lo tanto, debe rechazarse por carecer de fundamento la alegación del Gobierno alemán según la cual la propia Directiva considera que el *método* de los valores límite de emisión constituye, por sí solo, un instrumento más estricto que los programas contemplados en el artículo 7.

47. En segundo lugar, el Gobierno demandado invoca la situación concreta en materia de contaminación para probar que las medidas que ha elegido son más severas, puesto que en su opinión «la propia esencia del artículo 10 y de otras disposiciones comparables de mayor protección implica, en efecto, que sólo pueda responderse a la cuestión de si la medida nacional constituye una medida de mayor severidad a la luz de la mejora del medio ambiente que se haya conseguido en concreto».

48. Sin embargo, a este respecto, la República Federal de Alemania se limita a invocar el hecho de que la aplicación que ella hizo del método de los valores límite condujo al resultado de que en lo sucesivo ya se respetan, por lo que se refiere a 72 de las sustancias en cuestión, los objetivos de calidad propuestos respectivamente por un grupo de expertos de la Comisión y un comité de expertos alemanes. [8]

8 — Véase el punto 28 *supra*.

49. Ahora bien, los términos empleados por el Gobierno alemán en lo relativo a la conclusión que debe extraerse de esta afirmación son reveladores a este respecto. En efecto, a su juicio, el respeto de los citados objetivos de calidad prueba que la fijación de valores límite de emisión «constituye efectivamente un régimen de protección por lo menos equivalente al de los programas» y que, por consiguiente, «la normativa existente se revela por lo menos tan eficaz, por no decir más». Pero, en mi opinión, el respeto de los citados objetivos de calidad no tiene entidad suficiente como para demostrar que el método elegido por las autoridades alemanas es más severo que el de los programas previstos por la Directiva, sino que a lo sumo se trata también de un método eficaz para reducir la contaminación.

50. El resultado al que las autoridades alemanas afirman haber llegado no es otro que aquel al que deberían haber llegado merced a los programas previstos por el artículo 7, a saber la reducción de la contaminación.

51. La misma afirmación se impone a la vista de los mapas de calidad de las aguas en Alemania, que, como señala el Gobierno alemán, «ponen de manifiesto una mejora constante de la calidad de las aguas corrientes en el transcurso de los últimos veinte años».

52. No es menos cierto que un Estado miembro no puede invocar el hecho de haber conseguido los resultados exigidos por una Directiva comunitaria para sus-

traerse a las medidas específicas que ésta le obligaba a adoptar.

53. Por consiguiente, la República Federal de Alemania no puede invocar válidamente el artículo 10 de la Directiva para omitir establecer unos programas que contengan objetivos de calidad.

Sobre el segundo motivo

54. El Gobierno alemán alega, en el marco de este segundo motivo, que el incumplimiento que se le imputa es «la consecuencia de la propia omisión de la Comisión». En efecto, dicho Gobierno afirma que alberga sus dudas en cuanto a «la conformidad a Derecho de un recurso interpuesto por la Comisión contra un Estado miembro por adaptación insuficiente de su Derecho interno al artículo 7 [...] en lo relativo a las 99 sustancias que se cuestionan en este asunto. En efecto, estas últimas corresponden a la lista I y sólo se hallan comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 7 por cuanto la Comisión no ha cumplido la obligación, que le incumbe en virtud del artículo 6, de establecer, a nivel comunitario, unos valores límite uniformes para las citadas sustancias».

55. Según el Gobierno alemán, es «un principio general del Derecho sentado, en especial, en el artículo 162 del Código Civil alemán que, cualquiera que, a su favor, haya impedido o provocado el cumplimiento de una condición contraviniendo la buena fe, no puede fundamentarse en esta circunstancia».

Apreciación

56. Es necesario reconocer a este respecto, como hace la Comisión, que la propia Directiva prevé las medidas que deben adoptar los Estados miembros en el supuesto de que el Consejo omita fijar valores límite para las sustancias de la lista I.

57. Ahora bien, aun cuando no fuera así, se desprende, de cualquier forma, de una jurisprudencia tan antigua como reiterada,[9] que «la eventual conducta culposa de la Comisión, contra la que existe un recurso específico, no puede afectar en absoluto al recurso por incumplimiento del Tratado». Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado asimismo[10] que «el incumplimiento de las obligaciones que incumben al Consejo [...] no puede dispensar a los demandados del cumplimiento de sus obligaciones», puesto que «el sistema del Tratado supone la prohibición de que

9 — Véase la sentencia de 14 de diciembre de 1962, Comisión/Luxemburgo y Bélgica (asuntos acumulados 2/62 y 3/62, Rec. pp. 813 y ss., especialmente p. 825).

10 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 1964, Comisión/Luxemburgo y Bélgica (asuntos acumulados 90/63 y 91/63, Rec. pp. 1217 y ss., especialmente p. 1232).

los Estados miembros se hagan justicia por sí mismos».

58. Por consiguiente, un Estado miembro no puede invocar válidamente una posible omisión de una Institución comunitaria, ya sea la Comisión u otra, para pretender eludir, llegado el caso, que el Tribunal de Justicia declare que el citado Estado miembro ha incumplido sus obligaciones.

Sobre el tercer motivo

59. En último lugar, el Gobierno alemán señala que el régimen jurídico de las aguas en Alemania cumple, de todas formas, las exigencias del artículo 7 de la Directiva.

60. Sobre este particular, el citado Gobierno evoca los datos que se exponen a continuación.

61. Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los programas contemplados en el artículo 7 de la Directiva, debe reconocerse la competencia de los Estados miembros en cuanto a la forma y a los medios.

62. En lo que atañe al contenido de los programas, el artículo 7 obliga a los Estados miembros, inequívocamente, a incorporar a su Derecho interno el requisito de autorización establecido en su apartado 2. A la cuestión de si los Estados miembros pueden renunciar a fijar los objetivos de calidad a que se refiere el apartado 3, y en caso afirmativo, en qué medida, permite responder una interpretación del artículo 7, fundada en el principio del efecto útil. En definitiva, se trata de dilucidar la forma más eficaz de aplicar el Derecho comunitario. A tenor del artículo 7 de la Directiva, la finalidad de los programas es reducir la contaminación de las aguas. El concepto de «contaminación» se define en el artículo 1, apartado 2, letra e) de la Directiva como «el vertido de sustancias o de energía efectuado por el hombre en el medio acuático, directa o indirectamente [...]». Por lo tanto, en presencia de una contaminación en el sentido de la citada disposición, y sólo en este caso, siempre resultan vinculantes los objetivos de calidad con objeto de reducir la contaminación.

63. Por lo que se refiere a la fuerza jurídica de los programas, el Gobierno alemán subraya que las normas de emisión fijadas en las autorizaciones de vertido a que se refiere el artículo 7, apartado 1, únicamente tienen sentido si son obligatorias. En cambio, los objetivos de calidad contemplados en el artículo 7, apartado 3, no pueden tener, como tales, fuerza vinculante, ya que se limitan a traducir el ideal al que se aspira en materia de medio ambiente, y no pueden influenciar, por sí mismos, el comportamiento de los individuos. Según el Gobierno alemán, «los objetivos de calidad sólo surten efectos obligatorios cuando las normas cuyos destinatarios son los parti-

culares se aprecian en función de su observancia».

64. La comparación del artículo 7, apartado 3, con el artículo 6 de la Directiva confirma que la primera disposición no exige una fuerza obligatoria absoluta de los objetivos de calidad, los cuales actúan como una «red de seguridad» que garantiza un nivel mínimo de protección del medio ambiente. La cuestión de si debe alcanzarse dicho nivel mínimo de protección mediante la definición de objetivos de calidad o por otros medios, esencialmente a través de la fijación de valores límite de emisión uniformes, es una cuestión que debe resolverse con ayuda del principio del efecto útil, a saber, de la mayor eficacia posible. Puesto que los valores límite de emisión uniformes, incluso de origen nacional, garantizan ya un buen nivel de medio ambiente, no se aprecia la necesidad de unos objetivos de calidad obligatorios. De cualquier forma, por lo que se refiere a las sustancias para las cuales no se ha medido la contaminación, no se impone la fijación de objetivos de calidad.

65. En lo que atañe al plazo al que se refiere el artículo 7, apartado 5, para la ejecución de los programas, el Gobierno alemán señala que únicamente se impone para aquellos objetivos de calidad contemplados en el artículo 7, apartado 3.

66. El Gobierno alemán afirma que las disposiciones legales y reglamentarias así como las medidas de planificación adoptadas a nivel nacional cumplen las exigencias a que acaba de aludirse. Dicho Gobierno añade que la Ley sobre el régimen de las aguas, es decir, la WHG, constituye un programa en el sentido del artículo 7, apartado 1.

67. En efecto, conforme al artículo 2 de la WHG, cualquier utilización del agua, incluyendo, por consiguiente, los vertidos, requiere una autorización administrativa que debe precisar las normas de emisión, y los criterios para su concesión se refieren tanto a las emisiones como a la contaminación del medio receptor.

68. En virtud del artículo 6 de la WHG, se han definido determinados objetivos para el conjunto del territorio alemán, los cuales constituyen un nivel de protección superior al de los objetivos de calidad comunitarios, aunque sin ser imperativos. Dichos objetivos se aplican a 64 sustancias consideradas prioritarias, entre las cuales figuran 19 de las 99 sustancias de que se trata.

69. Además de los objetivos definidos para el conjunto del territorio alemán, cualquier autorización debe respetar asimismo determinados objetivos locales o regionales. Sin embargo, los planes de gestión de las aguas establecidos por los Länder no contienen sistemáticamente objetivos para todas las sustancias, sino tan sólo para aquellas para

las que se haya comprobado una contaminación.

70. El Gobierno alemán afirma además que ha adoptado, en colaboración con los Estados ribereños, distintos programas de acción transfronterizos que contienen unos objetivos concretos de reducción de la contaminación de las aguas. Sobre este particular, dicho Gobierno cita, como ejemplo, los programas de acción para el Rin, el Elba, el Weser y el Danubio, así como las medidas adoptadas en el marco de las recomendaciones formuladas con motivo de las distintas conferencias internacionales para la protección del Mar del Norte. De esta forma, la Comisión internacional para la protección del Rin adoptó unos objetivos concretos de calidad del medio ambiente bajo la forma de objetivos relativos a la concentración de sustancias.

71. Con el fin de reducir aún más la contaminación de las aguas, la República Federal de Alemania adoptó asimismo numerosas disposiciones relativas a la composición y al empleo de sustancias o grupos de sustancias, así como de productos, conforme al artículo 7, apartado 4, de la Directiva. De esta forma, algunas leyes sobre los productos químicos y fitosanitarios, así como varios reglamentos sobre la protección de los vegetales, contienen programas que incluyen disposiciones concretas relativas a determinadas sustancias, entre las cuales 10 de las 99 sustancias de que se trata. Estas disposiciones concretas permiten asimismo evitar o disminuir las emisiones procedentes de fuentes difusas.

Apreciación

72. El conjunto de medidas legales, reglamentarias y convencionales establecido por la República Federal de Alemania es ciertamente impresionante. Sin embargo, no puede considerarse como una ejecución correcta de la Directiva, la cual exige la adopción de programas específicos que incluyan unos objetivos de calidad fijados para cada corriente de agua.

73. En efecto, según la jurisprudencia, [11]

«[...] los programas que hayan de establecerse con arreglo al artículo 7 de la Directiva deben ser específicos. Así, el objetivo de reducir la contaminación, perseguido por los programas generales de saneamiento, no se corresponde necesariamente con el objetivo más específico de la Directiva [...]

El carácter específico de los programas de que se trata consiste en que deben constituir un enfoque global y congruente, que tenga el carácter de una planificación concreta y articulada que abarque la totalidad del territorio nacional y que se refiera

11 — Véanse las sentencias citadas en la nota 2 y más en concreto la sentencia Comisión/Bélgica (apartados 39, 40 y 41).

a la reducción de la contaminación causada por todas las sustancias de la lista II pertinentes en el contexto nacional de cada Estado miembro, en relación con los objetivos de calidad de las aguas receptoras fijados en los mismos programas. Por lo tanto, se distinguen tanto de un programa general de saneamiento como de un conjunto de medidas puntuales encaminadas a reducir la contaminación de las aguas.

Procede añadir que, sobre la base del análisis de las aguas receptoras, en función de los objetivos de calidad establecidos en los programas de que se trate, deben calcularse las normas de emisión fijadas en las autorizaciones previas. Por otra parte, dichos programas deben ser comunicados a la Comisión de manera que ésta pueda examinarlos fácilmente para su confrontación y su ejecución armonizada en todos los Estados miembros.»

74. Ahora bien, el conjunto de medidas legales, reglamentarias y convencionales alemán no se corresponde con estos criterios.

75. Por lo que atañe a la cuestión de cuáles son «las sustancias de la lista II pertinentes en el contexto nacional de cada Estado miembro» es preciso referirse a la sentencia Comisión/Luxemburgo [12] en la cual el Tribunal de Justicia declaró el incumplimiento por el Gran Ducado de Luxemburgo de su obligación de adoptar unos programas de reducción de la contaminación, conforme al artículo 7 de la Directiva. El Tribunal de Justicia llegó a esta conclusión fundándose en el mero hecho de que en Luxemburgo se habían efectuado claramente vertidos en el medio acuático de sustancias contempladas en la Directiva. No hizo depender la existencia de la infracción de la comprobación de una contaminación efectiva de las aguas causada por las citadas sustancias.

76. Ciertamente, los programas tienen por objeto la reducción de la contaminación, si bien la Directiva, en su artículo 1, apartado 2, letra e), define el término «contaminación» como «el vertido de sustancias o de energía efectuado por el hombre en el medio acuático, directa o indirectamente, que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos vivos y el sistema ecológico acuático, causar daños a los lugares de recreo u ocasionar molestias para otras utilizaciones legítimas de las aguas». Pues bien, cualquier vertido de una de las 99 sustancias conduce, en efecto, necesariamente a que, antes o después, el medio acuático que se vea afectado por las mismas quede contaminado en el sentido de esta definición. Éste es el motivo por el que la propia existencia de un vertido que contenga alguna de las 99 sustancias exige incluir a ésta en un programa y no, como da a entender el Gobierno alemán, la existencia de una «contaminación» resultante de dicha sustancia.

77. Este planteamiento se ha visto confirmado después por el Tribunal de Justicia en su sentencia Comisión/España, antes

12 — Antes citada, apartados 20 y ss.

citada, en la cual el Tribunal de Justicia declaró que el Reino de España había incumplido su obligación de adoptar programas para las *sustancias de la lista II*. En efecto, el Tribunal de Justicia consideró que la normativa española sólo comprendía «una serie de intervenciones normativas aisladas que no pueden constituir un sistema organizado y articulado de objetivos de calidad para determinado curso de agua o determinada laguna, por lo que no puede considerársela un programa en el sentido del artículo 7 de la Directiva», aun cuando el Gobierno español afirmaba que los estudios realizados habían puesto de manifiesto la existencia únicamente de 30 de las 99 sustancias en las aguas continentales españolas.

78. Pues bien, me parece indiscutible que el régimen jurídico de las aguas en Alemania no puede «constituir un sistema organizado y articulado de objetivos de calidad para determinado curso de agua o determinada laguna», a pesar de los resultados positivos que ha producido.

79. Por lo tanto, debe desestimarse asimismo por infundado el último motivo del Gobierno demandado.

Conclusión

80. Al término de este análisis, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber establecido, con arreglo al artículo 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, programas de reducción de la contaminación que incluyan objetivos de calidad para las 99 sustancias enumeradas en el primer guión de la lista II del Anexo de la citada Directiva.

— Condene en costas a la República Federal de Alemania.