CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 15 de septiembre de 1998 *

1. La Comisión reprocha al Reino Unido haber incumplido, por lo que se refiere a Inglaterra y al País de Gales, las obligaciones que derivan para él 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 [1] (en lo sucesivo, «Directiva»). Se entiende por aguas destinadas al consumo humano las aguas suministradas para el consumo o procedentes de tomas privadas y las aguas utilizadas en la industria alimentaria para fines de fabricación o de tratamiento (artículo 2).

2. Los Estados miembros deben fijar los valores aplicables a las aguas, que habrán de ser inferiores o iguales a los que aparecen en la columna «Concentración máxima admisible» que figura en el Anexo I (apartado 1 del artículo 7). Los Estados miembros habrán de adoptar las disposiciones necesarias a fin de que las aguas destinadas al consumo humano sean al menos conformes con las exigencias especificadas en el Anexo I (apartado 6 del artículo 7).

3. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la Directiva y sus Anexos en un plazo de dos años a partir de su notificación e informarán de ello inmediatamente a la Comisión. Además, según el artículo 19, 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 de su notificación. Por lo que se refiere al Reino Unido, dichos plazos expiraron el 18 de julio de 1982 y el 18 de julio de 1985, respectivamente.

4. No obstante, los Estados miembros pueden prever excepciones cuando hayan 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, y en caso de situaciones meteorológicas excepcionales (artículo 9). En circunstancias accidentales graves, las autoridades nacionales competentes pueden autorizar, durante un período de tiempo limitado y hasta alcanzar un valor máximo por ellas fijado, que puedan superarse las concentraciones máximas admisibles (artículo 10).

5. Por otra parte, los Estados miembros pueden, en casos excepcionales y en lo relativo a grupos de población geográficamente delimitados, presentar ante la Comisión una solicitud especial de un plazo suplementario para el cumplimiento del Anexo I. En caso de desacuerdo con el Estado miembro de que se trate, la Comisión presentará al Consejo las propuestas pertinentes (artículo 20).

* Lengua original: francés.

1 — DO L 229, p. 11; EE 15/02, p. 174.

La normativa nacional

6. A tenor de la letra a) del apartado 1 del artículo 68, de la Water Industry Act 1991, las compañías de aguas están obligadas a distribuir únicamente agua que debe ser «salubre» en el momento de suministrarse, cuando esta agua vaya destinada al consumo humano. La «salubridad» se define en las Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, modificadas en varias ocasiones, en particular por las Water Supply (Water Quality) Regulations (Amendment) 1991 y las Private Water Supplies Regulations. Los parámetros fijados por estas disposiciones reproducen los de la Directiva y, en algunos casos, dictan normas más severas. Según el Gobierno del Reino Unido, la obligación de distribuir agua salubre, establecida por la Water Industry Act 1991 es incondicional. Una compañía de aguas no puede excusarse acreditando que ha hecho todo lo que era previsible o posible para distribuir un agua salubre. Además, a tenor del artículo 37 de esta misma Ley, la compañía de aguas tiene la obligación de mantener reservas de agua suficientes para garantizar que se halla en condiciones de cumplir todas las obligaciones que le incumben en virtud de la parte III de la Ley y, en particular, la de distribuir agua salubre, con arreglo al artículo 68.

7. Por consiguiente, la legislación interna impone a las compañías de aguas una obligación principal de distribuir agua que responda a las normas de la Directiva.

8. Los artículos 18 a 24 de la Water Industry Act 1991 fijan un marco de aplicación específico, el cual prevé, entre otros, el supuesto de que una compañía de aguas incumpla esta obligación legal principal. Las disposiciones que revisten interés para el presente asunto prevén en sustancia lo siguiente:

a) En el supuesto de que una compañía de aguas haya incumplido su obligación principal de distribuir agua salubre, el Secretary of State tiene que dictar una orden provisional o definitiva (artículo 18), a menos que la compañía de que se trate le haya dado un compromiso adecuado (artículo 19).

b) Cuando el Secretary of State opte por una orden definitiva, ésta «dictará todas las disposiciones necesarias para garantizar la adecuación» [letra a) del apartado 1 del artículo 18].

c) Una orden puede ser revocada en cualquier momento [letra c) del apartado 5 del artículo 18].

d) La obligación de atenerse a una orden recae sobre toda persona que pueda verse afectada por el incumplimiento de la citada orden, y cualquier transgresión de dicha obligación que ocasione una pérdida o un perjuicio puede justificar una acción judi-

cial de la víctima (apartados 1 y 2 del artículo 22).

e) Además, cuando una compañía de aguas no se haya atenido a una orden, el Secretary of State puede solicitar un mandamiento judicial de adecuación (apartado 4 del artículo 22).

f) El Secretary of State no está obligado a dictar una orden cuando la compañía de aguas de que se trate se haya comprometido a tomar todas las medidas que le parezca que deben adoptarse hasta nueva orden (los compromisos son objeto de un examen permanente) por la compañía con el fin de garantizar o de facilitar la conformidad con las normas de la Directiva, y que la propia compañía respete el citado compromiso [letra b) del apartado 1 del artículo 19].

g) La obligación de atenerse a un compromiso es una exigencia legal autónoma de la que surge una obligación jurídica independiente —calificada de obligación accesoria en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia— la cual viene a añadirse a la obligación principal de distribuir agua salubre. [2] Por su parte, el incumplimiento de un compromiso da lugar a una obligación a cargo del Secretary of State, el cual debe dictar una orden con objeto de garantizar su adecuación a las cláusulas del compromiso (apartado 2 del artículo 19).

h) El Secretary of State puede pedir a los tribunales un auto especial de administración judicial, en particular en caso de incumplimiento grave de la obligación accesoria de atenerse a una orden (artículo 24, apartados 1 y 2). Cuando el incumplimiento reviste tal gravedad que la compañía no puede cumplir su compromiso, el tribunal puede ordenar que sus funciones sean atribuidas a otra compañía (apartados 1 y 2 del artículo 23).

El alcance del recurso y las alegaciones de las partes

9. Debe destacarse de entrada que el presente recurso no tiene únicamente por objeto que el Tribunal de Justicia declare que, en el momento de interponerse el recurso, «en el conjunto del territorio de Inglaterra y del País de Gales, la calidad de las aguas no se ajustaba a los criterios establecidos de la Directiva».

10. En efecto, del escrito de interposición del recurso se desprende que la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado

2 — En el texto inglés del escrito de contestación: «gives vise to an independent legal obligation *over and above* the primary obligation».

«al no obligar a las compañías de aguas, por el hecho de haber aceptado compromisos, a ajustarse a las exigencias de la Directiva» y «por consiguiente, al no asegurar que la calidad de las aguas destinadas al consumo en varias regiones del Reino Unido se ajuste a las exigencias de la Directiva 80/778/CEE, con la consecuencia de que se superaron las concentraciones máximas admisibles fijadas en la Directiva para varios parámetros».

11. La parte demandada subraya la importancia de los términos exactos del escrito de interposición del recurso para la carga de la prueba. Efectivamente, de ellos se deduce, a su juicio, que la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare no sólo que las aguas suministradas para el consumo humano no alcanzaban, en la fecha de que se trata, los niveles de calidad establecidos en la Directiva, sino también que el citado incumplimiento es consecuencia del mecanismo creado por las autoridades del Reino Unido para la aplicación de ésta y, en particular, de que dichas autoridades aceptaron los compromisos presentados por las compañías de aguas.

12. Como consecuencia, no basta con que la Comisión acredite que los niveles de calidad del agua distribuida en el Reino Unido no se ajustaban a las exigencias de la Directiva, lo cual, por lo demás, el Reino Unido no niega en modo alguno.

13. Además, corresponde a la Comisión demostrar que esta situación deriva del método de los compromisos que aplicaron las autoridades del Reino Unido.

14. La Comisión formula las críticas siguientes con el fin de negar la efectividad del mecanismo establecido.

15. Comienza por citar a las cifras de las que se deduce que, en la fecha prevista por la Directiva e incluso, en determinados casos, más de diez años después, aún no se ha dado cumplimiento en algunas zonas del Reino Unido a las normas dictadas por la Directiva.

16. De esta forma, la Comisión subraya, como ejemplo, que en la región del Támesis 4,3 millones de personas, sobre una población total de 7,3 millones, recibieron en 1995 agua contaminada por el pesticida Isoproturon. De las cifras facilitadas por la parte demandada la Comisión deduce que, en 1995, el 20 % de la población de Inglaterra y del País de Gales recibió agua que no se ajustaba a la norma sobre los pesticidas.

17. La Comisión efectúa después un análisis comparativo de los instrumentos creados por la legislación británica. Señala que, en caso de inobservancia de las exigencias en materia de salubridad del agua, las autoridades competentes se hallan obligadas en principio a dictar una orden contra la compañía que ha incumplido. La Ley impone el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la orden y enumera las sanciones que pueden imponerse en caso de incumplimiento.

18. Según la Comisión, el contraste con los compromisos es sorprendente; éstos no contienen obligación alguna de alcanzar unos resultados precisos, sino únicamente la de iniciar algunas obras. Además, permiten a las compañías de aguas solicitar la modificación tanto de las fechas fijadas como de las especificaciones técnicas de las obras necesarias para ajustarse a las exigencias de la Directiva. Por consiguiente, las compañías pueden eximirse fácilmente durante años de la obligación de aplicar las normas dictadas por el Derecho comunitario.

19. La Comisión estima además que, mediante el recurso a los compromisos, las autoridades renuncian en la práctica a hacer uso de las órdenes. En su opinión, dicha actitud de cooperación con las compañías de aguas habría sido aceptable en los primeros años de aplicación de la Directiva, a mediados de los años ochenta, pero resulta de todo punto inapropiada diez años más tarde.

20. La Comisión declara finalmente que, a menudo, los compromisos no se refieren ni siquiera a las normas comunitarias que deben cumplirse, e incluso aluden a unas normas de rango inferior publicadas en un folleto titulado «Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies».

21. El Reino Unido opone a este razonamiento las alegaciones siguientes.

22. Subraya, en primer lugar, que la alegación de la Comisión no distingue entre la obligación principal que, en el presente caso, incumbe a un Estado miembro, a saber, garantizar que, en la fecha prevista, las aguas suministradas al consumidor sean conformes a las normas, y su obligación accesoria que consiste, en caso de incumplimiento de la obligación principal, en aplicar todas las medidas necesarias para poner remedio a la situación lo más rápidamente posible.

23. El Reino Unido no niega que no ha cumplido su obligación principal, pero, por el contrario, estima que se ha atenido a su obligación accesoria. El Reino Unido recuerda después que las propias compañías de aguas están obligadas asimismo, con carácter principal, en virtud de la Water Industry Act 1991, a suministrar un agua que responda a las normas de la Directiva. Esta obligación sigue existiendo en cualquier caso y, por consiguiente, incluso después de la aceptación de un compromiso.

24. En consecuencia, contrariamente a lo que da a entender la Comisión, el hecho de que los compromisos no reproduzcan necesariamente las normas vigentes no implica en modo alguno, según el Reino Unido, una dispensa de la obligación de observar éstas.

25. Por lo que se refiere al folleto en cuestión, contempla unas situaciones distintas, a saber, no el cumplimiento de las normas de la Directiva, sino más bien la identificación de las situaciones de urgencia. Además, contrariamente a las referidas normas, dicho folleto no tiene carácter vinculante alguno.

26. El Gobierno del Reino Unido recuerda además que, si una compañía de aguas no cumple su obligación principal de suministrar un agua que se ajuste a las normas, las autoridades competentes tienen la obligación de dirigirle una orden, a menos que dicha compañía se comprometa a realizar las obras necesarias para atenerse a la citada obligación. Una vez aceptado, el compromiso será vinculante para la compañía.

27. Las referidas autoridades tienen la obligación de rechazar tal compromiso caso de que consideren que éste no es el medio más rápido de alcanzar el objetivo de suministrar un agua que responda a las normas de la Directiva. Su decisión de aceptar un compromiso está sujeta a un control jurisdiccional.

28. Por consiguiente, según el Gobierno demandado, no cabe afirmar que las autoridades nacionales, mediante el método de los compromisos, dispongan de un instrumento que permita dispensar fácilmente a las compañías, por lo menos temporalmente, de alcanzar los objetivos previstos en la Directiva.

29. La parte demandada reconoce que los compromisos pueden modificarse, tanto por lo que se refiere a la índole de las obras que deben emprenderse como a los plazos previstos para ello. Sin embargo, esto no constituye un defecto del sistema. Efectivamente, a diferencia de la Comisión que ve en este punto una posibilidad de que las compañías aplacen sistemáticamente el vencimiento del plazo en el que deberán haber alcanzado finalmente los objetivos de la Directiva, el Gobierno del Reino Unido pone de manifiesto que la citada cláusula de flexibilidad permite adaptar los compromisos a la evolución tecnológica, modificándolos a medida que haya soluciones más adecuadas para los problemas de una compañía.

30. Por lo que se refiere a las órdenes, el Gobierno del Reino Unido no niega que, en la práctica, las autoridades sólo recurren a ellas en caso de que fracasen los compromisos.

31. Dicho Gobierno subraya, a este respecto, que la Water Industry Act 1991 se basa en la premisa de que la compañía de que se trate es la que se halla en mejor situación para valorar la índole exacta y la duración de las obras que debe realizar para ajustarse a la Directiva. Por consiguiente, es lógico que se le dé la posibilidad de formular una propuesta en este sentido, ofreciendo a las autoridades un compromiso.

32. Además, el procedimiento de adopción de una orden es mucho más complejo que el de un compromiso. Las propias autoridades se hallan obligadas a determinar la naturaleza exacta de las obras que deben realizarse y la compañía interesada podría cuestionar su análisis. Deben respetarse los derechos de defensa, ya que el procedimiento no tiene el carácter consensual característico de los compromisos. Además, la exigencia de llevar a cabo investigaciones públicas contribuye a alargar los plazos.

33. En opinión del Gobierno del Reino Unido, de todo lo anterior se desprende que la fuerza vinculante de las órdenes se ve compensada, en todo o en parte, por los citados inconvenientes.

34. Finalmente, en aras de la eficacia del procedimiento de orden, es conveniente que a ésta preceda un compromiso. Efectivamente, en tal caso, la compañía que ha incumplido sus obligaciones difícilmente podría oponerse a que la orden reproduzca los términos del compromiso, ya que éstos fueron aceptados anteriormente por la propia compañía.

Análisis del método de compromisos

35. ¿Qué debe pensarse de las alegaciones expuestas?

36. Mi opinión puede resumirse en las cuatro observaciones que desarrollaré a continuación:

— los Estados miembros pueden elegir los medios para cumplir las Directivas, si bien dichos medios deben dar resultados dentro de los plazos previstos;

— el hecho de no alcanzarse tales resultados debe ser sancionado con un mecanismo eficaz;

— el sistema de compromisos no constituye uno de ellos; en realidad, se trata de un sistema de excepciones temporales no contemplado en la Directiva;

— por lo tanto, las alegaciones referentes a la carga de la prueba y a la distinción entre obligaciones principales y obligaciones subsidiarias no son pertinentes.

37. Como ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la propia naturaleza de la Directiva, tal y como se define en el artículo 189 del Tratado, implica que, de no existir disposiciones expresas en la Directiva, los Estados miembros tienen libertad para elegir entre las distintas soluciones adecuadas para conseguir el objetivo de ésta. [3]

38. Por ello, cabe considerar que la elección entre la utilización de un método fundado en la cooperación de las compañías interesadas más que en la coerción forma parte de la discrecionalidad de un Estado miembro. Esto responde perfectamente a la intención del legislador comunitario en el presente caso, ya que la Directiva dicta las normas que deben

3 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann (14/83, Rec. p. 1891).

cumplirse en materia de la calidad de las aguas suministradas para el consumo humano, sin imponer a los Estados miembros ningún método determinado para conseguir el citado fin.

39. Por consiguiente, la Comisión reconoce con razón que el método de los compromisos habría sido perfectamente admisible antes de la fecha en que debían alcanzarse los objetivos de la Directiva.

40. Por otra parte, consta en autos que este método ha conducido y conduce aún actualmente a una mejora constante de la calidad de las aguas.

41. No menos cierto es que sigue aplicándose el método de los compromisos en aquellos casos en los que parece que una compañía determinada no ha alcanzado los objetivos de la Directiva, y ello años después de la fecha en que hubieran debido alcanzarse.

42. Gracias a este método, las compañías de aguas obtienen la garantía de no ser objeto de una orden durante el período cubierto por el compromiso y mientras las propias compañías pretendan realizar el programa previsto en éste.

43. Por consiguiente, es preciso reconocer que el método de los compromisos se presenta en realidad como una alternativa al de las órdenes, previsto por la misma Ley.

44. Ahora bien, como ha decidido el Tribunal de Justicia en repetidas ocasiones, los Estados miembros deben garantizar que las infracciones de las normas establecidas por una Directiva sean sancionadas de una forma efectiva. [4]

45. Según el Gobierno del Reino Unido, el método de las órdenes no es ni más eficaz ni más rápido que el de los compromisos. Sin embargo, no consta en autos que la autoridad competente del Reino Unido haya hecho uso de una orden en un número de casos tal que se pueda comparar la eficacia de ambos métodos.

46. De cualquier forma, el resultado del método de los compromisos es claramente que las compañías de aguas disponen de un plazo suplementario para alcanzar los objetivos de calidad establecidos.

47. Por consiguiente, el sistema de los compromisos debe analizarse como un mecanismo

4 — Véase, en particular, la sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia (68/88, Rec. p. 2965).

excepcional, aun cuando esté dotado de condiciones, aplicado unilateralmente por un Estado miembro.

48. Pues bien, este sistema no puede acogerse a una de las cláusulas de excepción particulares previstas en los artículos 9 y 10 de la Directiva y tampoco cumple los requisitos de la cláusula excepcional más genérica prevista en el artículo 20 de ésta (véanse los puntos 4 y 5 *supra*). Por consiguiente, no respeta las disposiciones de la Directiva.

49. Sin embargo, el Gobierno del Reino Unido niega que pueda considerarse que el mecanismo de los compromisos supone la concesión a las compañías de aguas de una excepción a las exigencias de la Directiva, ya que sobre la compañía de aguas sigue recayendo su obligación principal de suministrar un agua «salubre», es decir, conforme a las exigencias de la Directiva, incluso después de haber aceptado un compromiso y sea cual fuere el contenido de éste.

50. Este análisis adolece de un formalismo excesivo. En efecto, es indiscutible que, en la práctica, una compañía cuyo compromiso haya sido aceptado deberá medir sus obligaciones a la luz de éste. Se expondrá a determinadas consecuencias únicamente si no observa los términos de éste. Por el contrario, durante la validez del compromiso, el hecho de no cumplir su obligación principal no dará lugar a ninguna medida de las autoridades contra ella. Por lo tanto, esta obligación se convertirá en puramente teórica y será sustituida, *de facto*, por el contenido del compromiso.

51. De hecho, la alegación británica equivale en sustancia a afirmar que, a través del mecanismo de los compromisos, el Reino Unido adoptó las únicas medidas razonablemente viables para conseguir lo más rápidamente posible la realización de los objetivos de la Directiva, dada la situación en la que se hallaba la red de abastecimiento de agua y habida cuenta de la aparición de nuevas contaminaciones por pesticidas o de la posibilidad de detectar contaminaciones que los antiguos métodos no permitían detectar.

52. Aun cuando este razonamiento es exacto, cosa que yo, personalmente, tiendo a pensar, correspondía al Gobierno del Reino Unido solicitar a la Comisión que propusiera al Consejo bien una reapertura del plazo previsto en el artículo 19 de la Directiva, bien una derogación de ésta, a la espera de la adopción de una Directiva «más realista».

53. Por lo que se refiere al Tribunal de Justicia, éste no puede sino atenerse al texto de la Directiva.

54. Esto es lo que hizo el órgano jurisdiccional comunitario en el marco del primer recurso interpuesto por la Comisión contra el

Reino Unido relativo a la ejecución de la misma Directiva, [5] en el cual declaró lo siguiente:

«Por consiguiente, la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para alcanzar ciertos resultados, sin que éstos, fuera de las excepciones previstas, puedan invocar *circunstancias especiales* [6] para justificar el incumplimiento de dicha obligación.

De lo anterior se deduce que la alegación del demandado, de haber adoptado *todas las medidas razonablemente posibles*, no puede justificar el incumplimiento de la obligación de hacer que las aguas destinadas al consumo humano cumplan al menos los requisitos del Anexo I de la Directiva, *fuera de las excepciones expresamente previstas.*»

Y más adelante:

«Basta con señalar [...] que, tal como declaró este Tribunal de Justicia en su sentencia Comisión Bélgica, [7] la solicitud de un plazo suplementario para cumplir lo dispuesto en el Anexo I, conforme al artículo 20 de la Directiva, debe presentarse dentro del plazo previsto por el artículo 19 para la adaptación del Derecho interno a ésta.»

55. En realidad, en el presente caso, nos hallamos en presencia de una adaptación defectuosa del Derecho interno a la Directiva que resulta de la propia configuración de las normas legales adoptadas en el Reino Unido. El efecto de la adaptación del Derecho interno, en sí misma correcta, a los objetivos fijados por la Directiva se ve compensado por la posibilidad —de la que se hace uso muy frecuentemente— de obtener en determinados supuestos no contemplados por la Directiva el aplazamiento de la observancia de los parámetros merced a algunos compromisos negociados con la autoridad nacional competente.

56. Por consiguiente, las normas adoptadas en el Reino Unido prueban, en sí mismas, la realidad de la infracción y la Comisión no necesita presentar una prueba suplementaria. Ciertamente, no puede negarse que las compañías de aguas se han enfrentado con dificultades considerables. Pero es igualmente innegable que existe una relación indisoluble entre el método de los compromisos, el cual implica, cada vez que se aplica, el aplazamiento de la observancia de las normas de salubridad, y el hecho de que éstas no siempre se respetan.

Análisis de las demás alegaciones formuladas

57. No obstante, me queda por examinar aún una serie de alegaciones formuladas por el Reino Unido, relativas a las circunstancias en

5 — Sentencia de 25 de noviembre de 1992, Comisión/Reino Unido (C-337/89, Rec. p. I-6103), apartados 24, 25 y 27.

6 — Los pasajes en letra bastardilla han sido subrayados por el autor.

7 — Sentencia de 5 de julio de 1990, Comisión/Bélgica (C-42/89, Rec. p. I-2821), apartado 23.

que se adoptó la Water Industry Act. Debo señalar de entrada que ninguna de ellas me parece decisiva.

58. El Reino Unido menciona en primer lugar la presentación por parte de la Comisión de una Propuesta [8] de nueva Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, la cual, en su opinión, prevé un sistema análogo al de los compromisos y constituye, en cualquier caso, un reconocimiento por parte del legislador comunitario de la dificultad que entraña para los Estados miembros alcanzar los objetivos previstos.

59. Sin embargo, la Comisión estima que el sistema previsto en la nueva Directiva implica unos requisitos de aplicación mucho más estrictos que los compromisos derivados de la Water Industry Act 1991 y que ambos no son comparables.

60. En mi opinión, no puede haber la menor duda de que esta propuesta de Directiva acerca de la cual el Consejo aprobó una «Posición común» el 19 de diciembre de 1997, [9] pretende demostrar que el cumplimiento de la Directiva ha encontrado grandes dificultades en numerosos Estados miembros.

8 — Propuesta de 4 de enero de 1995, COM(94) 612.

9 — DO 1998, C 91, p. 1.

61. De esta forma, el nuevo texto aprobado provisionalmente por el Consejo abre un nuevo plazo de cinco años para que las aguas se ajusten a lo dispuesto en la Directiva (artículo 14). Para determinadas sustancias químicas, dicho plazo puede llegar a quince años.

62. La referida norma autoriza a los Estados miembros a prever excepciones para dos períodos sucesivos de tres años. La Comisión podrá autorizar un tercer período de tres años (artículo 9).

63. Finalmente, la Comisión podrá autorizar excepciones para zonas geográficamente delimitadas que pueden llegar hasta seis años (artículo 15).

64. Por consiguiente, es evidente que ni la Comisión ni el Consejo consideran, ni siquiera en este momento, que puedan alcanzarse antes de muchos años todos los objetivos de calidad que debían haberse conseguido en 1985. Por ello, el hecho de que la Comisión, sin embargo, haya interpuesto el presente recurso, puede producir perplejidad.

65. Ahora bien, únicamente la Comisión puede juzgar de la oportunidad de interponer un recurso. Por otra parte, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «los Estados miembros están obligados a cumplir todas las obligaciones que les incumben en virtud de una Directiva en vigor. Lo mismo sucede

incluso cuando se proyecta la adopción de una propuesta de nueva Directiva en el mismo ámbito (véase la sentencia de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Francia, 220/83, Rec. p. 3663). En cualquier caso, la fuerza vinculante de una Directiva no puede cuestionarse mientras ésta no haya sido derogada o modificada». [10]

66. El Reino Unido alega asimismo que el sistema de los compromisos ha sido objeto de consultas detalladas con la Comisión, la cual dio su aprobación a las disposiciones que se contemplaban, en particular, a través de una carta de uno de sus miembros fechada el 16 de mayo de 1989.

67. La Comisión recuerda que la carta de que se trata dejaba expresamente a salvo el derecho de la Comisión a interponer los recursos pertinentes si llegara al convencimiento de que el sistema establecido no era satisfactorio o no lo era ya.

68. Sea como fuere, es jurisprudencia reiterada que la aprobación de las Instituciones no dispensa a los Estados miembros del cumplimiento de las obligaciones que derivan para ellos del Derecho comunitario. Por consiguiente, la parte demandada no puede extraer ningún argumento de una eventual aprobación de la Comisión.

10 — Sumario de la sentencia de 19 de marzo de 1991, Comisión/Países Bajos (C-310/89, Rec. p. I-1381, publicación sumaria).

69. Además, el Reino Unido expone que las cuestiones planteadas por el presente recurso fueron examinadas por los órganos jurisdiccionales británicos en el asunto R/Ministro del Medio Ambiente, ex parte: Friends of the Earth Ltd. Dichos órganos jurisdiccionales llegaron a la conclusión de que las disposiciones adoptadas por las autoridades nacionales competentes constituían el medio más adecuado para dar cumplimiento a la Directiva.

70. La Comisión responde que el citado procedimiento nacional tenía un objeto distinto del presente recurso y que, además, versaba sobre unos compromisos que databan de 1991, siendo así que la Comisión pretende acreditar que el incumplimiento alegado está constituido por el mantenimiento de los citados compromisos en 1996.

71. Sobre este particular, basta recordar que corresponde a la Comisión apreciar la oportunidad de interponer un recurso por incumplimiento; en tal caso, únicamente el Tribunal de Justicia podrá determinar si dicho recurso está fundado o no. Las eventuales resoluciones judiciales nacionales no pueden vincular a las Instituciones en este contexto.

72. La parte demandada alega asimismo que el método de los compromisos se aplica en otros ámbitos del Derecho británico.

73. Sin embargo, la Comisión opone a ello con razón que no se reprocha al Reino Unido sancionar de una forma menos estricta la aplicación de las normas derivadas del Derecho comunitario en relación con las situaciones comparables de Derecho nacional.

74. Debo añadir que el hecho de que el método de los compromisos se haya revelado eficaz en un contexto determinado, como el de la aplicación del Derecho británico de la competencia, no puede permitir afirmar que sea admisible en el marco del cumplimiento de la Directiva de que se trata.

La cuestión concreta de los derechos de los particulares

75. La Comisión y el Reino Unido discrepan asimismo sobre el problema de la protección de los derechos que la Directiva confiere a los particulares. En su escrito de interposición del recurso, la Comisión declara «que parece» que, en virtud del sistema de los compromisos, los particulares no pueden invocar ante un órgano jurisdiccional nacional los derechos derivados de la Directiva contra una compañía de aguas, cuando las autoridades encargadas de hacer respetar la normativa han aceptado un compromiso de una compañía y dicho compromiso se halla aún en vigor.

76. La parte demandada manifiesta su disconformidad con la admisibilidad de la alegación, por cuanto ésta nunca fue invocada en el transcurso del procedimiento administrativo previo.

77. Por su parte, la Comisión estima que dicho motivo apoya la imputación que ha venido invocando constantemente a lo largo de todo el procedimiento, a saber, que el Reino Unido, al aceptar unos compromisos, había incumplido su obligación de garantizar la observancia de las disposiciones de la Directiva por parte de las compañías de aguas. Por lo tanto, no resulta extemporánea.

78. No puedo aceptar esta última alegación. Ciertamente, la parte demandante cita una sentencia del Tribunal de Justicia, [11] según la cual la Comisión puede ampliar sus motivos en el escrito presentado al Tribunal de Justicia. Sin embargo, de ello no se desprende que pueda formular por primera vez en el escrito de interposición del recurso una imputación como la relativa al recurso de los particulares, derecho de recurso que no se menciona en la Directiva y al cual la Comisión no había hecho anteriormente alusión alguna, contrariamente a la jurisprudencia citada.

79. Efectivamente, esta cuestión tiene una importancia y un carácter específico tales que no cabe considerarla como un elemento secundario derivado necesariamente de la alegación principal invocada por la Comisión.

11 — Sentencia de 2 de diciembre de 1986, Comisión/Reino Unido (23/84, Rec. p. 3581).

80. Debe subrayarse a este respecto que este problema excede ampliamente del ámbito de las disposiciones de la Water Industry Act 1991, ya que afecta a todo el sistema de recursos existentes en Derecho nacional contra un suministrador que no respete sus obligaciones legales. En efecto, puede concebirse perfectamente que un derecho de recurso, que no deriva de las disposiciones adoptadas específicamente con vistas a aplicar la Directiva, exista, sin embargo, en virtud de otras disposiciones nacionales de aplicación general.

81. Puesto que la Comisión alegó anteriormente la mala aplicación de la Directiva sin hacer ninguna alusión a esta cuestión precisa, a la que, como hemos visto, no alude la propia Directiva, la parte demandada podía considerar que las imputaciones de la Comisión no iban más allá del contenido de las disposiciones nacionales adoptadas específicamente para su aplicación.

82. Por consiguiente, llego a la conclusión de que no se alcanzarían las finalidades del procedimiento administrativo previo, tal como las define la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a saber, en particular indicar al Estado miembro interesado los elementos necesarios para preparar su defensa y darle la oportunidad de atenerse a sus obligaciones, [12] si se permitiera a la Comisión hacer unas precisiones de tal índole y de tal importancia en el momento de presentar el escrito de interposición del recurso.

12 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de noviembre de 1988, Comisión/Grecia (229/87, Rec. p. 6347).

83. Por consiguiente, con un carácter puramente subsidiario, expondré algunas consideraciones acerca de este motivo.

84. En su escrito de interposición del recurso, la Comisión expuso inicialmente lo que sigue:

«Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones de la Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano tienen evidentemente por finalidad crear derechos a favor de los particulares. Contrariamente a los asuntos que se plantean habitualmente al Tribunal de Justicia, el problema en este caso no es la falta de medidas vinculantes o de un marco normativo preciso. Al adoptar la Water Industry Act 1991 y las normas de Derecho derivado, el Reino Unido ha adaptado su Derecho interno a la Directiva mediante unas disposiciones suficientemente claras y precisas para permitir a los particulares conocer sus derechos. Sin embargo, en virtud del sistema de compromisos, parece que los particulares no pueden invocar dichos derechos contra una compañía de aguas ante el órgano jurisdiccional nacional, cuando las autoridades encargadas de hacer respetar la normativa hayan aceptado un compromiso de una compañía y dicho compromiso se halle aún en vigor.»

85. La parte demandada responde a esto que los consumidores están facultados para someter al control jurisdiccional la decisión de las autoridades por la que éstas aceptan el compromiso controvertido. Además, los consumidores, si sufren daños debido a la mala calidad de las aguas, siempre pueden fundamentar un recurso de indemnización en lo

dispuesto en la Consumer Protection Act 1987, norma que adapta el Derecho interno inglés a la Directiva 85/374/CEE [13] sobre la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos. Los consumidores tienen la posibilidad de recurrir contra la compañía de aguas incluso cuando es aplicable un compromiso.

86. La Comisión, aun cuando acepta la alegación, expone que, en virtud de esta legislación, el consumidor no puede conseguir la indemnización de los daños sufridos por los bienes destinados a un uso industrial o comercial. Sin embargo, de las observaciones del Gobierno del Reino Unido se desprende que para tales daños está abierta la vía del recurso de responsabilidad civil del Derecho común, incluso cuando se ha aceptado un compromiso.

87. Por consiguiente, de ello se deduce que el problema se limita al hecho de que un particular no pueda conseguir una orden contra una compañía de aguas cuando un compromiso haya sido aceptado y esté vigente. Según la Comisión esto sería «evidentemente contrario al principio de la garantía de la plena aplicación o eficacia del Derecho comunitario, en la forma que ha sido establecido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [véase Factortame, Rec. 1990, p. I-2433]».

13 — Directiva del Consejo de 25 de julio de 1985 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (DO L 210, p. 29; EE 13/19, p. 8).

88. En mi opinión, para zanjar este debate deben tomarse en consideración los siguientes elementos.

89. Según reconoce la Comisión, el Derecho nacional se adaptó a la Directiva mediante unas disposiciones suficientemente claras y precisas para permitir a los particulares conocer sus derechos. No nos hallamos en presencia de un problema de «efecto directo» de una Directiva y menos aún de una aplicación denominada horizontal.

90. Por otra parte, el recurso interpuesto ante el Tribunal de Justicia es un recurso por incumplimiento al amparo del artículo 169 del Tratado y no una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 177. Ningún Juez nacional pide al Tribunal de Justicia que dilucide si un consumidor debe poder deducir de la Directiva un derecho directo a un agua conforme a las normas de la Directiva, frente a una compañía de aguas.

91. Lo que se cuestiona en este momento es únicamente el principio general según el cual, en aquellos casos en que las autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros, mediante una Directiva, a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de un acto de esta naturaleza se vería debilitado si se impidiera a los justiciables invocarlo ante los tribunales y si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran tomarlo en consideración como elemento del Derecho comunitario, para verificar si, dentro de los límites de la facultad de que disponen en cuanto a la forma y los medios de ejecutar la

Directiva, les autoridades nacionales han ajustado su comportamiento a ésta. [14]

92. Queda por saber si los recursos descritos por el Reino Unido, y cuya realidad no ha sido discutida por la Comisión, conceden dichos derechos.

93. A mi juicio, la Comisión tiene razón al considerar como una solución insatisfactoria el recurso de indemnización interpuesto al amparo de las disposiciones de la Consumer Protection Act 1987, que adaptó el Derecho interno a la Directiva 85/374. Un recurso que se limite a la obtención de una indemnización de daños y perjuicios, una vez que la inobservancia de las normas ha causado un daño, no corresponde a los criterios del Tribunal de Justicia.

94. Por el contrario, entiendo que la posibilidad que tiene el consumidor de interponer un recurso contra la decisión del Secretary of State de aceptar un compromiso (del cual da un ejemplo el Reino Unido en los Anexos a su escrito de contestación) permite considerar que los derechos de los particulares se hallan suficientemente protegidos.

95. Efectivamente, lo que se cuestiona en el presente asunto es el no haberse alcanzado los objetivos de calidad debido a la aceptación de unos compromisos que aplazan hasta una fecha posterior la consecución de los citados objetivos.

96. Tan pronto como se anula dicho compromiso a raíz de la interposición de un recurso por un particular, se aplican inmediatamente los objetivos de calidad previstos en la Ley y el Secretary of State está obligado a dirigir una orden a la compañía de aguas.

97. El hecho de que un recurso contra un compromiso pueda dirigirse únicamente contra el Secretary of State y no contra una compañía de aguas no modifica sustancialmente la evaluación que debe hacerse acerca de la situación. Efectivamente, en el marco de los compromisos, la autoridad competente y la compañía de aguas se hallan estrechamente relacionadas y la High Court [15] ha llegado a considerar a la segunda como una emanación de la primera a efectos de la jurisprudencia Foster y otros, [16] y la anulación de la decisión de aceptar el compromiso acarrea inmediatamente consecuencias para la compañía de aguas.

98. Por ello, considero que debe declararse la inadmisibilidad de la imputación de la Comisión, relativa al hecho de que los particulares no pueden interponer un recurso; con carácter subsidiario, esta imputación resulta infundada.

14 — Véase, en particular, la sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 56.

15 — Griffin n. South West Water Services Ltd, 1995, IRLR 15.

16 — Sentencia de 12 de julio de 1990 (C-188/89, Rec. p. I-3313).

99. Por consiguiente, al término de este examen, me veo en la obligación de reconocer que, si bien el método de los compromisos está lejos de ser ineficaz a nivel material, sin embargo, resulta inaceptable desde el punto de vista jurídico en la medida que permite a las compañías, en los supuestos no contemplados por la Directiva, aplazar hasta una fecha posterior el cumplimiento de aquellas obligaciones que debían haber respetado a partir del 18 de julio de 1985.

100. Bien se le considere como un sistema de cumplimiento de la Directiva, o bien como un mecanismo de sanción provisto de una prórroga o de un plazo de gracia, es necesario reconocer que este método «no garantiza la aplicación plena y completa de la Directiva», por emplear la expresión utilizada por la Comisión en la vista.

Conclusión

101. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que estime el recurso de la Comisión en los términos en que fue interpuesto y que declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado:

1) al no obligar a las compañías de aguas, por el hecho de haber aceptado los compromisos, a ajustarse a la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, y

2) por consiguiente, al no asegurar que la calidad de las aguas destinadas al consumo en varias regiones del Reino Unido se ajuste a las exigencias de la citada Directiva, con la consecuencia que se superaron las concentraciones máximas admisibles fijadas en la Directiva para varios parámetros.

102. Propongo también al Tribunal de Justicia que condene en costas al Reino Unido.