SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)
de 8 de marzo de 2001 *

En el asunto C-266/00,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. M. Nolin, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por el Sr. P. Steinmetz, en calidad de agente,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375, p. 1), al no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a los artículos 5, apartados 4 y 6, y 10, apartado 1, en relación con los anexos II, letra A; III, número 1, punto 3, y V, número 4, letra e), de la citada Directiva,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por los Sres. C. Gulmann, Presidente de Sala, y J.-P. Puissochet y la Sra. F. Macken (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de diciembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de junio de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva»), al no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a los artículos 5, apartados 4 y 6, y 10, apartado 1, en relación con los anexos II, letra A; III, número 1, punto 3, y V, número 4, letra e), de la citada Directiva.

Marco normativo

La Directiva 91/676

2 Conforme a su artículo 1, el objetivo de la Directiva es reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.

3 En virtud del artículo 2, letras e) y f), de la Directiva, el concepto de «fertilizantes» incluye tanto las sustancias orgánicas como los fertilizantes químicos.

4 El artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros determinarán, con arreglo a los criterios definidos en el anexo I, las aguas afectadas por la contaminación y las aguas que podrían verse afectadas por la contaminación si no se toman medidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.

2. Los Estados miembros designarán, en un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva, como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas contempladas en el apartado 1 y que contribuyan a la contaminación. Notificarán esta designación inicial a la Comisión en el plazo de seis meses.»

5 Del artículo 3, apartado 5, de la Directiva resulta que los Estados miembros pueden designar todo su territorio nacional como una sola zona vulnerable y en tal caso están obligados a aplicar en el conjunto del citado territorio los programas de acción contemplados en el artículo 5 de la Directiva.

6 Con objeto de lograr, para todas las aguas, un nivel general de protección contra la contaminación, el artículo 4 de la Directiva obliga a los Estados miembros a elaborar códigos de prácticas agrarias correctas que los agricultores podrán aplicar de forma voluntaria y a establecer, cuando sea necesario, un programa de fomento de la aplicación de dichos códigos. Los códigos de prácticas agrarias correctas elaborados en virtud del artículo 4 deberán contener, al menos, disposiciones que abarquen las cuestiones mencionadas en la letra A del anexo II de la Directiva.

7 El artículo 5, apartados 1, 4 y 6, de la Directiva dispone:

«1. En un plazo de dos años a partir de la designación inicial a que se refiere el apartado 2 del artículo 3, o de un año a partir de cada designación complementaria con arreglo al apartado 4 del artículo 3, y con objeto de cumplir los objetivos especificados en el artículo 1, los Estados miembros establecerán programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas.

[...]

4. Los programas de acción se pondrán en aplicación en el plazo de cuatro años desde su elaboración y consistirán en las siguientes medidas obligatorias:

a) las medidas del anexo III;

b) las medidas dispuestas por los Estados miembros en el o los códigos de prácticas agrarias correctas establecidos con arreglo al artículo 4, excepto aquellas que hayan sido sustituidas por las medidas del anexo III.

[...]

6. Los Estados miembros elaborarán y pondrán en ejecución programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción establecidos de conformidad con el presente artículo.

Los Estados miembros que apliquen el artículo 5 en todo su territorio nacional controlarán el contenido de nitrato en las aguas (superficiales y subterráneas) en puntos de medición seleccionados mediante los que se pueda establecer el grado de contaminación de las aguas provocada por nitratos de origen agrario.»

8 El anexo II de la Directiva versa sobre los códigos de prácticas agrarias correctas. Según el citado anexo II, letra A:

«El código o los códigos de buenas prácticas agrarias, cuyo objetivo sea reducir la contaminación provocada por los nitratos y tener en cuenta las condiciones de las distintas regiones de la Comunidad, deberían contener disposiciones que contemplen las siguientes cuestiones, en la medida en que sean pertinentes:

1. los períodos en que no es conveniente la aplicación de fertilizantes a las tierras;

2. la aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos inclinados y escarpados;

3. la aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos hidromorfos, inundados, helados o cubiertos de nieve;

4. las condiciones de aplicación de fertilizantes a tierras cercanas a cursos de agua;

5. la capacidad y el diseño de los tanques de almacenamiento de estiércol, las medidas para evitar la contaminación del agua por escorrentía y filtración en aguas superficiales o subterráneas de líquidos que contengan estiércol y residuos procedentes de productos vegetales almacenados como el forraje ensilado;

6. procedimientos para la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos y estiércol que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable, considerando tanto la periodicidad como la uniformidad de la aplicación.»

9 El anexo III de la Directiva regula las medidas que deberán incluirse en los programas de acción a que se refiere el artículo 5, apartado 4, letra A, de la propia Directiva. A tenor del citado anexo III, número 1, punto 3:

«Las medidas incluirán normas relativas a:

[...]

3. la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras que sea compatible con las prácticas agrarias correctas y que tenga en cuenta las características de la zona vulnerable considerada y, en particular:

a) las condiciones del suelo, el tipo de suelo y la pendiente;

b) las condiciones climáticas, de pluviosidad y de riego;

c) los usos de la tierra y las prácticas agrarias, incluidos los sistemas de rotación de cultivos;

y deberá basarse en un equilibrio entre:

i) la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos, y

ii) la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos, que corresponde a:

— la cantidad de nitrógeno presente en el suelo en el momento en que los cultivos empiezan a utilizarlo en grandes cantidades (cantidades importantes a finales del invierno),

— el suministro de nitrógeno a través de la mineralización neta de las reservas de nitrógeno orgánico en el suelo,

— los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de excrementos animales,

— los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos y otros.»

10 El artículo 10 de la Directiva prevé:

«1. Con respecto al período de cuatro años a partir de la notificación de la presente Directiva, y con respecto a cada período subsiguiente de cuatro años, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe en el que constará la información contemplada en el anexo V.

2. El informe mencionado en el presente artículo se presentará a la Comisión dentro de los seis meses siguientes al final del período a que se refiera.»

11 En virtud del anexo V, número 4, letra e), de la Directiva, el contenido que debe figurar en los informes a que se refiere el artículo 10 incluirá:

«Un resumen de los programas de acción elaborados de conformidad con el artículo 5 y, en especial, de:

[...]

e) las hipótesis de las que partan los Estados miembros respecto al calendario probable en que se espere que las aguas identificadas de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 respondan a las medidas del programa de acción, junto con una indicación del grado de incertidumbre que dichas hipótesis supongan.»

12 Conforme al artículo 12, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para darle cumplimiento en un plazo de dos años a partir de su notificación.

13 Según una nota a pie de página del citado artículo 12, apartado 1, la Directiva fue notificada a los Estados miembros el 19 de diciembre de 1991.

La normativa nacional

14 El Derecho luxemburgués se adaptó a la Directiva mediante el Reglamento granducal de 20 de septiembre de 1994 sobre la utilización de los fertilizantes orgánicos en la agricultura y por el que se modifica el Reglamento granducal modificado de 14 de abril de 1990 relativo a los lodos de depuración *(Mémorial* A 1994, p. 1648; en lo sucesivo, «Reglamento granducal»).

15 De los documentos que obran en autos se desprende que, haciendo uso de la opción prevista en el artículo 3, apartado 5, de la Directiva, el Gran Ducado de Luxemburgo designó todo su territorio como zona vulnerable.

Procedimiento administrativo previo

16 Mediante escrito de 10 de abril de 1997, la Comisión cursó al Gran Ducado de Luxemburgo una solicitud de información sobre determinados puntos relativos a la ejecución de la Directiva. El Gran Ducado respondió mediante escrito de 20 de noviembre de 1997.

17 Al considerar que el Derecho luxemburgués no se había adaptado enteramente a la Directiva, mediante escrito de 21 de noviembre de 1997, la Comisión requirió al Gran Ducado de Luxemburgo para que le presentara sus observaciones al respecto en un plazo de dos meses. El Gran Ducado de Luxemburgo respondió el 17 de junio de 1998.

18 La Comisión reputó insatisfactoria la citada respuesta, por lo cual, el 21 de octubre de 1998, emitió un dictamen motivado al cual el Gobierno luxemburgués respondió mediante escrito de 23 de diciembre de 1998. A raíz de esta respuesta y

en orden a esclarecer el alcance de las imputaciones que invocaba, la Comisión le envió, el 26 de enero de 2000, un dictamen motivado complementario y le concedió un plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para darle cumplimiento.

19 El Gobierno luxemburgués respondió mediante escritos de 3 de abril y 8 de junio de 2000. Dicho Gobierno informó a la Comisión de que se había presentado al Conseil de gouvernement, para su aprobación, un anteproyecto de Reglamento granducal destinado a dar cumplimiento a la Directiva.

20 En estas circunstancias, la Comisión interpuso el presente recurso.

Alegaciones de las partes

21 La Comisión formula cinco imputaciones contra el Gran Ducado de Luxemburgo.

22 Mediante su primera imputación, la Comisión afirma que el Reglamento granducal regula únicamente la utilización de los fertilizantes orgánicos en la agricultura y que, por lo tanto, no se ha adoptado disposición alguna para cumplir el conjunto de las obligaciones previstas en los anexos III, número 1, punto 3, y II, letra A, de la Directiva por lo que atañe a los fertilizantes químicos. La Comisión alega entre otras cosas que, en tales circunstancias, la normativa luxemburguesa no respeta, por una parte, la obligación de adoptar medidas con el fin de establecer un equilibrio entre las distintas formas de aportación de nitrógeno, prevista en particular en el anexo III, número 1, punto 3, de la Directiva, ni, por otra parte, la obligación de adoptar medidas encaminadas a regular las condiciones, especialmente la distancia, que deben respetarse al aplicar los fertilizantes químicos a las tierras cercanas a cursos de agua, prevista en el artículo 5, apartado 4, en relación con el anexo II, letra A, punto 4, de la Directiva.

23 Mediante su segunda imputación, la Comisión alega que, mientras que la Directiva prevé en su artículo 5, apartado 4, en relación con sus anexos II, letra A, punto 2, y III, número 1, punto 3, letra a), que se regulen las condiciones de aplicación en terrenos inclinados y escarpados, el Reglamento granducal sólo regula las citadas condiciones cuando los terrenos son hidromorfos o están inundados, cubiertos de nieve durante más de 24 horas o helados.

24 Mediante su tercera imputación, la Comisión alega, que, al no regular las condiciones de aplicación de los fertilizantes orgánicos en los terrenos cubiertos de nieve cuando ésta haya comenzado a caer menos de 24 horas antes, debe considerarse que el Reglamento granducal es contrario al artículo 5, apartado 4, en relación con el anexo II, letra A, punto 3, de la Directiva.

25 Mediante su cuarta imputación, la Comisión alega que, al no aplicar programas de control adecuados en el sentido del artículo 5, apartado 6, de la Directiva, las autoridades luxemburguesas no cumplieron la obligación prevista en esta disposición.

26 Finalmente, mediante su quinta imputación, la Comisión considera que el Gobierno luxemburgués no ha respetado lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, en relación con el anexo V, número 4, letra e), de la Directiva, en la medida en que el informe que le ha presentado, con arreglo al artículo 10 de la Directiva, no contiene estimación alguna respecto al calendario probable en que se espera que las aguas identificadas de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva respondan a las medidas previstas en el programa de acción.

27 En su contestación presentada ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno luxemburgués no niega las imputaciones que se le reprochan. Sin embargo, subraya que el Conseil de gouvernement aprobó el 16 de junio de 2000 un proyecto de Reglamento granducal por el que se adaptaba enteramente el Derecho interno a la Directiva, el cual fue remitido el 30 de junio de 2000 a la chambre d'agriculture para evacuar el trámite de consulta.

Apreciación del Tribunal de Justicia

28 Conforme al artículo 249 CE, párrafo tercero, la Directiva obligará a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse. Esta obligación implica el cumplimiento de los plazos fijados por las Directivas (véase la sentencia de 22 de septiembre de 1976, Comisión/Italia, 10/76, Rec. p. 1359, apartado 12).

29 Por lo que atañe a la primera imputación de la Comisión, debe observarse en primer lugar que el Reglamento granducal versa tan sólo sobre la utilización de los fertilizantes orgánicos en la agricultura. Por consiguiente, no se refiere a los fertilizantes químicos, aun cuando éstos están incluidos en las obligaciones previstas en la Directiva, en virtud del artículo 2, letra f), de esta última.

30 Además, procede señalar que ninguna de las normativas nacionales invocadas por el Gobierno luxemburgués en el transcurso de la fase administrativa previa para justificar que se había atenido a sus obligaciones contiene disposiciones suficientemente precisas como para cumplir la obligación prevista en el anexo III, número 1, punto 3, de la Directiva de crear un equilibrio entre, por una parte, las cantidades previsibles de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos y, por otra parte, el nitrógeno proporcionado a los cultivos, en particular por las aportaciones de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos.

31 Finalmente, debe observarse también que ninguna de las normativas nacionales invocadas por el Gobierno luxemburgués en el transcurso del procedimiento administrativo previo cumple la obligación prevista en el artículo 5, apartado 4, en relación con el anexo II, letra A, punto 4, de la Directiva, relativa a las condiciones, como la distancia, que deben respetarse cuando se apliquen fertilizantes químicos a tierras cercanas a los cursos de agua, con un grado de precisión suficiente que permita garantizar que, en el contexto específico de la aplicación de los citados fertilizantes, no se contaminarán los cursos de agua.

32 De todo lo anterior se desprende que la primera imputación de la Comisión es fundada.

33 Por lo que atañe a la segunda imputación de la Comisión, basta señalar que el Gran Ducado de Luxemburgo no ha respetado las obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 4, en relación con los anexos II, letra A, punto 2, y III, número 1, punto 3, letra a), de la Directiva, al no haber regulado las condiciones de aplicación en terrenos inclinados y escarpados con independencia de las condiciones climáticas.

34 En lo que se refiere a la tercera imputación de la Comisión, debe recordarse que, en virtud del artículo 5, apartado 4, en relación con el anexo II, letra A, punto 3, de la Directiva, es necesario adoptar disposiciones encaminadas a limitar la aplicación de fertilizantes en terrenos cubiertos de nieve. Dado que no hay ninguna razón que permita pensar que los riesgos de contaminación que pueden temerse en caso de aplicación de los fertilizantes en terrenos cubiertos de nieve sean menores cuando la presencia de la nieve tenga una duración inferior a 24 horas, debe considerarse que el Reglamento granducal no cumple las obligaciones previstas en las citadas disposiciones de la Directiva.

35 Por lo que atañe a la cuarta imputación de la Comisión, de los documentos que obran en autos se desprende que los datos comunicados por las autoridades luxemburguesas no acreditan que el Gran Ducado de Luxemburgo disponga de una red de vigilancia que represente el conjunto de sus aguas superficiales y subterráneas sujetas a presión agrícola intensiva y que permita evaluar la amplitud de las contaminaciones y el impacto de los programas de acción. Por otra parte, los datos proporcionados no permiten afirmar que esté controlado el estado de eutrofización de las aguas luxemburguesas. Además, no se ha remitido a la Comisión, en la fecha fijada en el dictamen motivado complementario, dato alguno que permita acreditar la existencia de un programa de control. Finalmente, en la misma fecha, las autoridades competentes tampoco han establecido un modelo de evaluación de la eficacia de los programas de acción, de forma que no pueden cumplir la obligación de evaluación prevista en el artículo 5, apartado 6, de la Directiva.

36 En estas circunstancias, la cuarta imputación de la Comisión es fundada.

37 Finalmente, en lo que se refiere a la quinta imputación de la Comisión, de los documentos que obran en autos de desprende que, al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado complementario, el Gran Ducado de Luxemburgo se había limitado a informar a la Comisión de que se había encargado un estudio con el fin de evaluar la eficacia de las disposiciones previstas con arreglo a la Directiva y que el citado estudio aún no se había presentado a la Comisión. De ello se desprende que la citada imputación, basada en la inobservancia del artículo 10, apartado 1, en relación con el anexo V, número 4, letra e), de la Directiva, es fundada.

38 Procede, pues, declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva al no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir las obligaciones previstas en los artículos 5, apartados 4 y 6, y 10, apartado 1, en relación con los anexos II, letra A; III, número 1, punto 3, y V, número 4, letra e), de la citada Directiva.

Costas

39 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo. Al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

decide:

1) Declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, al no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir las obligaciones previstas en los artículos 5, apartados 4 y 6, y 10, apartado 1, en relación con los anexos II, letra A; III, número 1, punto 3, y V, número 4, letra e), de la citada Directiva.

2) Condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.

Gulmann Puissochet Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de marzo de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Tercera

C. Gulmann