SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 27 de junio de 2002 *

En el asunto C-258/00,

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

parte demandante,

contra

República Francesa, representada inicialmente por los Sres. J.-F. Dobelle y D. Colas, y posteriormente por los Sres. G. de Bergues y D. Colas, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

apoyada por

Reino de España, representado por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa 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 procedido adecuadamente a la determinación de las aguas afectadas por la contaminación y, en consecuencia, a la designación de las zonas vulnerables correspondientes, con arreglo al artículo 3 y al anexo I de dicha Directiva,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por la Sra. F. Macken (Ponente), Presidenta de Sala, la Sra. N. Colneric, y los Sres. C. Gulmann, R. Schintgen y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 4 de octubre de 2001, durante la cual la Comisión estuvo representada por el Sr. M. Nolin y la República Francesa por el Sr. D. Colas y por el Sr. C. Chevalier, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de noviembre de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de junio de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con el fin de que se declare que la República Francesa 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 procedido adecuadamente a la determinación de las aguas afectadas por la contaminación y, en consecuencia, a la designación de las zonas vulnerables correspondientes, con arreglo al artículo 3 y al anexo I de dicha Directiva.

2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 2000, se admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la República Francesa.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 En virtud del artículo 1 de la Directiva, el objetivo de ésta es reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de este tipo.

4 A tenor del artículo 2, letra i), de la Directiva, se entiende por «eutrofización» «el aumento de la concentración de compuestos de nitrógeno, que provoca un crecimiento acelerado de las algas y las especies vegetales superiores, y causa trastornos negativos en el equilibrio de los organismos presentes en el agua y en su propia calidad».

5 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.»

6 A tenor del artículo 5, apartado 1, de la Directiva, «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».

7 El anexo I de la Directiva, relativo a los criterios para determinar las aguas a que se refiere el apartado 1 del artículo 3, dispone en su letra A:

«Las aguas contempladas en el apartado 1 del artículo 3 se identificarán utilizando, entre otros criterios, los siguientes:

1. si las aguas dulces superficiales, en particular las que se utilicen o vayan a utilizarse para la extracción de agua potable presentan, o pueden llegar a presentar si no se actúa de conformidad con el artículo 5, una concentración de nitratos superior a la fijada de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 75/440/CEE;

2. si las aguas subterráneas contienen más de 50 mg/l de nitratos, o pueden llegar a contenerlos si no se actúa de conformidad con el artículo 5;

3. si los lagos naturales de agua dulce, otras masas de agua dulce naturales, los estuarios, las aguas costeras y las aguas marinas son eutróficas o pueden eutrofizarse en un futuro próximo si no se actúa de conformidad con el artículo 5.»

Normativa nacional

8 La circular del Ministerio de Medio Ambiente francés de 5 de noviembre de 1992, relativa a la Directiva y a la primera designación de las zonas vulnerables (en lo sucesivo, «circular de 5 de noviembre de 1992»), incluye los anexos 3 y 4, titulados «Método de trabajo» y «Conocimientos actuales sobre la eutrofización y designación de las zonas vulnerables», respectivamente.

9 El anexo 3 de la circular de 5 de noviembre de 1992 indica que «la explotación de los datos sobre la eutrofización de las aguas costeras y de las lagunas salobres de bajo fondo deberá permitir completar esta primera zonificación».

10 El anexo 4 de la circular de 5 de noviembre de 1992 desarrolla los dos conceptos clave en la lucha contra la eutrofización, a saber el «factor limitante» y el «factor de control»:

«El control del fenómeno [de eutrofización] es una tarea compleja y difícil. Procede señalar, en primer lugar, que cualquiera de los factores de causalidad antes enumerados, químicos o físicos, puede ser, en su caso, objeto de una acción eficaz. No obstante, la mayoría de las veces ha parecido oportuno concentrar el esfuerzo, en la lucha contra la eutrofización, en los nutrientes y muy concretamente en el nitrógeno [(N)] y el fósforo [(P)].

[...]

Todos los nutrientes son factores causantes del fenómeno. Habida cuenta de su abundancia relativa en el medio ambiente, algunos pueden existir en cantidades ampliamente suficientes, mientras que otros llegan a faltar tarde o temprano. [...] Desde esta perspectiva, se define como *factor limitante* el primer elemento que falte, el primero que desaparezca del medio ambiente como consecuencia de su asimilación por las especies vegetales.

[...]

Para cada especie considerada, la comparación de la relación N/P propia con la relación N/P del medio ambiente debe permitir evaluar las posibilidades de que este último le suministre su nutriente y pondrá de manifiesto cuál de los dos

elementos será el factor limitante. Si la relación N/P del medio ambiente es superior a la que admiten los tejidos de esta especie, significará que el nitrógeno es excesivo y que, por lo tanto, aparecerá primero el déficit de fósforo. El fósforo es en tal caso limitante. Si la relación N/P del medio ambiente es inferior a la de los tejidos, será, al contrario, el nitrógeno el factor limitante del desarrollo de la especie.

[...]

El *factor de control* será evidentemente un factor limitante, pero este concepto implica además un sentido operativo. Habida cuenta de las posibilidades de establecer un control del enriquecimiento del medio ambiente por un nutriente u otro, el factor de control será aquel que *se pueda conseguir que sea limitante.*»

11 El anexo 4 de la circular de 5 de noviembre de 1992 indica a continuación que un nutriente sólo constituye un factor de control cuando la intervención humana pueda conseguir que dicho nutriente sea limitante. Pone el ejemplo de varias cianofíceas (algas azules) cuyo nutriente limitante es el nitrógeno, pero cuya proliferación no es posible controlar eficazmente mediante la reducción de las emisiones de nitrógeno de origen humano, puesto que dichas algas tienen la facultad, cuando suben a la superficie del agua, de asimilar el nitrógeno atmosférico.

12 El anexo 4 de la circular de 5 de noviembre de 1992 concluye del siguiente modo:

«Los conocimientos actuales, que, como consecuencia de la complejidad de los procesos considerados, aún son imprecisos e insuficientes, hacen suponer que el

nitrógeno es el factor de control en la eutrofización de *las aguas* (costeras) *salinas* y *de las aguas salobres estancadas* poco profundas (lagunas). Está acreditado que no sucede así en los casos de las aguas salobres corrientes (estuarios) o de las aguas dulces calizas, tanto corrientes como estancadas, en los que es el fósforo, por el contrario, el que desempeña dicha función. Por último, por lo que se refiere a las aguas dulces ácidas, sobre todo aguas estancadas (cuencas) y aguas salobres profundas, son necesarios análisis más detallados para llegar a conclusiones al respecto.

Al haber permitido [...] las observaciones y estudios efectuados caracterizar el estado de eutrofización de las aguas, el grupo de trabajo tendrá que apreciar, basándose en las consideraciones antes expuestas, en qué casos el nitrógeno es el factor de control del fenómeno. Hecho lo cual, el referido grupo habrá de determinar, por otra parte, si dicho nitrógeno es efectivamente, al menos de forma preponderante, de origen agrario. En tal caso, posiblemente tendrá que completar la zonificación efectuada tomando como base el contenido en nitrato de las aguas. En caso contrario, no procederá delimitar una zona vulnerable específica siguiendo este criterio.»

El procedimiento administrativo previo

13 De conformidad con el artículo 12, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros debían, antes del 20 de diciembre de 1993, determinar en sus territorios respectivos las aguas contaminadas y designar las zonas vulnerables en virtud del artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva.

14 Por considerar que la designación de las zonas vulnerables era incompleta por lo que se refiere a Francia, la Comisión, mediante escrito de requerimiento de 25 de septiembre de 1998, instó a la República Francesa a presentar sus observaciones en un plazo de dos meses.

15 La Comisión imputaba a la República Francesa, en particular, la aplicación incorrecta de los artículos 3 y 6, así como del anexo I de la Directiva, por lo que se refiere, en primer lugar, a la determinación de las aguas contaminadas y, en segundo lugar, a la designación de las zonas vulnerables y, por último, a la vigilancia de la concentración de nitratos en las aguas.

16 Al no considerar satisfactoria la respuesta dada por las autoridades francesas el 26 de noviembre de 1998, la Comisión, mediante escrito de 9 de julio de 1999, emitió un dictamen motivado en el que se instaba a la República Francesa a que adoptara las medidas necesarias para atenerse a éste en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

17 Las autoridades francesas respondieron al dictamen motivado mediante escrito de 16 de septiembre de 1999, al que adjuntaron los resultados definitivos de la segunda campaña de vigilancia de las aguas que tuvo lugar de septiembre de 1997 a agosto de 1998.

18 En dicho escrito las autoridades francesas sostenían, en particular, que el anexo 4 de la circular de 5 de noviembre de 1992 no tenía por objeto otorgar a los prefectos la facultad de designar una zona en función del criterio de eutrofización, sino pedirles explícitamente que lo hicieran si se demostrase que los nitratos de origen agrario contribuían al estado de eutrofización o al riesgo de que en un futuro próximo se produjese dicho fenómeno.

19 No obstante, por considerar que la República Francesa no se había atenido al dictamen motivado dentro del plazo señalado, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

20 Mediante su recurso, la Comisión formuló varias imputaciones contra la República Francesa relativas a la determinación incompleta de las aguas eutróficas o que pueden eutrofizarse en un futuro próximo, y de las aguas dulces superficiales y las aguas subterráneas que presentan o pueden presentar una concentración de nitratos superior a 50 miligramos por litro, y que se refieren, en consecuencia, a una designación incompleta de las zonas vulnerables.

21 La Comisión ha afirmado, en particular, que, al limitar la determinación en virtud de la Directiva de las aguas eutrofizadas al caso de que el nitrógeno sea, de modo preponderante, de origen agrario y al supuesto de que el nitrógeno constituya el factor de control de la eutrofización, la circular de 5 de noviembre de 1992 no constituye una aplicación correcta de la Directiva y, en particular, del artículo 3, apartado 1, y del anexo I de ésta.

22 Por lo demás, la Comisión ha alegado que, al abstenerse de determinar que la bahía del Sena está eutrofizada y que las aguas afectadas del departamento del Oise son aguas que presentan o pueden presentar una concentración de nitratos superior a 50 miligramos por litro, la República Francesa no ha aplicado correctamente el artículo 3, apartado 1, y el anexo I de la Directiva.

23 En su escrito de contestación, el Gobierno francés ha manifestado que, mediante circular de 24 de julio de 2000, la circular de 5 de noviembre de 1992 había sido modificada con objeto de tomar en consideración el carácter significativo, y no preponderante, de la contaminación por los nitratos de origen agrario. Además, alega que el departamento del Oise había sido designado zona vulnerable.

24 En estas circunstancias, la Comisión ha renunciado a las imputaciones formuladas en su recurso por lo que se refiere a la limitación de la contaminación causada de modo preponderante por el nitrógeno de origen agrario y a las aguas del departamento del Oise.

Sobre la limitación de la determinación de las aguas eutrofizadas en el caso de que sea el nitrógeno el factor de control

Alegaciones de las partes

25 La Comisión sostiene que la metodología aplicada por la República Francesa no es conforme a la Directiva, en particular a lo dispuesto en su artículo 3 y su anexo I, al limitar la determinación de las aguas eutrofizadas a las zonas en las que el nitrógeno es el factor de control de la eutrofización, es decir, concretamente, a las zonas costeras y a las aguas salobres estancadas poco profundas. Por ello, las aguas salobres corrientes y las aguas dulces calizas, tanto corrientes como estancadas, nunca podrán considerarse eutrofizadas en el sentido de la Directiva, habida cuenta de que, según la circular, es el fósforo y no el nitrógeno el que constituye dicho factor.

26 Pues bien, según la Comisión el nitrógeno es un factor nutriente primordial para el mantenimiento de la eutrofización, cuyo control con carácter preventivo es necesario, aun cuando la presencia adicional de fósforo desencadena dicho

fenómeno y delimita su alcance. Para combatir la eutrofización es necesario que se determinen debidamente las aguas, con arreglo al artículo 3 y el anexo I de la Directiva y que se adopten medidas para combatir la contaminación por nitratos.

27 La Comisión concluye que las autoridades francesas determinaron de modo incorrecto e incompleto las aguas afectadas por la contaminación, de modo que procedieron a una designación incompleta de las zonas vulnerables.

28 Por su parte, el Gobierno francés sostiene que las instrucciones de la circular de 5 de noviembre de 1992 para la toma en consideración del criterio de la eutrofización son conformes a la Directiva.

29 Dicho Gobierno define el factor de control como aquel que puede ser objeto de verificación, mientras que el factor limitante constituye el factor que, cuando desaparece, causa la paralización de la producción de algas o de especies vegetales superiores.

30 El Gobierno francés niega, en primer lugar, la afirmación de la Comisión según la cual el nitrato siempre es un factor que debe controlarse, incluso en el caso de que la eutrofización se desencadene por otro factor. En su opinión, un factor como el nitrógeno puede ser limitante sin ser controlable. En este caso, la Directiva no obligaría a designar eutrofizada la masa de agua afectada.

31 Sostiene que, cuando las autoridades francesas, basándose en los conocimientos científicos y técnicos actuales, afirman que el nitrógeno no es siempre el factor de control, hacen referencia al hecho de que el nitrógeno no es necesariamente un

factor sobre el cual sea posible y eficaz actuar modificando las prácticas agrarias. En determinados casos, el nitrógeno podría proceder de la cuenca fluvial, de los sedimentos del fondo del agua o de la atmósfera, en cuyos casos no resultaría útil tratar de controlar la cantidad de nitrato. Una política eficaz para combatir una situación comprobada de eutrofización debería emplear, en estos casos, otros métodos.

32 En segundo lugar, el Gobierno francés sostiene que el método descrito en la circular de 5 de noviembre de 1992 es conforme al artículo 2, letra i), de la Directiva, que establece tres requisitos acumulativos para considerar que una zona es eutrófica. En consecuencia, el mero aumento del nitrato de una masa de agua no puede llevar, sistemáticamente, a considerar que ésta es eutrófica o puede serlo.

33 En tercer lugar, el Gobierno francés sostiene que la Directiva obliga a someter a su régimen no todas las masas de agua eutrofizadas o amenazadas de eutrofización, sino sólo aquellas que son eutróficas o pueden eutrofizarse si no se adoptan las medidas establecidas en el artículo 5 de la Directiva. Por tanto, los Estados miembros deberían seleccionar, entre las aguas eutrofizadas, aquellas cuya calidad puede mejorarse actuando sobre el nivel de contaminación por nitratos de origen agrario.

34 Por último, sostiene que la postura de la Comisión según la cual los nitratos deben, en todo caso, tenerse en cuenta a título preventivo como signo de eutrofización en el sentido de la Directiva, priva de efecto útil a varias disposiciones de la citada Directiva. En efecto, ésta sólo obliga a determinar como aguas contaminadas las aguas eutrofizadas respecto de las cuales es posible el control de los nitratos aplicando medidas relativas a la agricultura y hace que

resulte facultativa la designación del conjunto del territorio como zona vulnerable. Ahora bien, un razonamiento como el de la Comisión llevaría necesariamente a determinar que están contaminadas todas las aguas que contienen nitratos, aunque se trate de un nivel razonable, es decir, en la práctica todas las aguas de la Comunidad.

35 En su escrito de formalización de la intervención, el Gobierno español alega que un programa para la reducción de los vertidos de nitrógeno de origen agrario como el exigido por la Directiva sólo puede producir efectos sobre la eutrofización de las aguas y, en consecuencia, sólo ofrece un interés cuando se cumplan dos requisitos. Por una parte, la producción primaria de los ecosistemas acuáticos en cuestión debe limitarse por las disponibilidades de nitrógeno. Por otra parte, el contenido de nitrógeno debería poder disminuirse mediante la aplicación de dicho programa.

36 Por tanto, considera que sólo las aguas cuya producción de fitoplancton está limitada por nitrógeno y cuyo contenido de nitrógeno es posible limitar actuando sobre las prácticas agrícolas deben ser consideradas aguas afectadas por la contaminación en el sentido de la Directiva.

37 El Gobierno español también sostiene que está científicamente probado que, en la mayoría de los ecosistemas acuáticos epicontinentales, la producción primaria de fitoplancton y, en definitiva, la eutrofización, no están limitadas por el nitrógeno sino por el fósforo.

38 La Comisión alega que ningún estudio científico corrobora esta afirmación. Cita distintos estudios que ha mencionado en su escrito de interposición del recurso y en su réplica para demostrar que la eutrofización se debe a la acumulación de los aportes de nitrógeno y de fósforo y que, por tanto, no se puede ignorar deliberadamente la aportación de nitrógeno en el fenómeno de la eutrofización marina.

Apreciación del Tribunal de Justicia

39 En primer lugar, procede subrayar que, como se desprende del sexto considerando y del artículo 1 de la Directiva, ésta tiene por objeto, para proteger la salud humana, los recursos vivos y los ecosistemas acuáticos, así como salvaguardar otros usos legítimos de las aguas, reducir la contaminación de las aguas provocada o inducida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.

40 En segundo lugar, debe añadirse que el noveno considerando de la Directiva señala que se requiere una protección especial para determinadas zonas que vierten en aguas vulnerables a la contaminación producida por compuestos nitrogenados.

41 Además, de los artículos 3, apartados 1 y 2, y 5 de la Directiva, en relación con el anexo I, letra A, puntos 1 y 2, de ésta, resulta que los Estados miembros están obligados a cumplir las siguientes obligaciones:

— identificar como aguas afectadas por la contaminación y aguas que podrían verse afectadas por la contaminación si no se toman medidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, no sólo las aguas destinadas al consumo humano, sino también la totalidad:

i) de las aguas dulces superficiales que presentan o pueden llegar a presentar una concentración de nitratos superior a la prevista en la Directiva

75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (DO L 194, p. 26; EE 15/01, p. 123), y

ii) de las aguas subterráneas que contienen o pueden llegar a contener una concentración de nitratos superior a 50 mg por litro;

— designar, antes del 20 de diciembre de 1993 a más tardar, zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas de este modo identificadas como contaminadas, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva, y

— establecer, antes del 20 de diciembre de 1995 a más tardar, programas de acción que tengan por objeto reducir la contaminación de las aguas por nitratos y mejorar la calidad de éstas en las zonas vulnerables designadas en virtud del artículo 3, apartado 2, de la Directiva.

42 Por último, procede recordar que las aguas afectadas por la contaminación y las aguas que podrían verse afectadas por la contaminación a que se refiere el artículo 3, apartado 1, de la Directiva se definen en función, entre otros, de los criterios establecidos en el anexo I, letra A, de la Directiva. Uno de dichos criterios se refiere a la eutrofización comprobada o que pueda llegar a producirse en un futuro próximo si no se adoptan las medidas establecidas en el artículo 5 de la Directiva.

43 En el caso de autos, el Gobierno francés deduce de la definición de la eutrofización que figura en el artículo 2, letra i), de la Directiva que el aumento de la concentración de nitrato en las aguas superficiales no convierte, por sí solo, dichas aguas en eutróficas en el sentido de la Directiva.

44 Además, sostiene que de la circular de 5 de noviembre de 1992 se desprende que, en el caso de determinadas categorías de aguas, en particular las aguas salobres corrientes y las aguas dulces calizas, tanto estancadas como corrientes, la eutrofización nunca podrá combatirse mediante la reducción de las cantidades de nitrógeno, pues el fósforo debe considerarse el factor de control de la eutrofización.

45 Sin que sea necesario tener en cuenta los numerosos informes científicos y estudios citados en el marco del presente recurso, hay que señalar que una limitación del ámbito de aplicación de la Directiva que excluya de éste determinadas categorías de aguas por la función supuestamente preponderante del fósforo en la contaminación de dichas aguas es incompatible tanto con el sistema como con el objetivo de la Directiva.

46 En primer lugar, debe subrayarse que la metodología aplicada por la República Francesa da lugar a que partes importantes de las aguas dulces superficiales, de los estuarios de aguas salobres corrientes y de las aguas costeras no puedan nunca designarse eutrofizadas, aun cuando la contaminación provocada por nitrógeno de origen agrario o la amenaza de semejante contaminación sean reales.

47 A este respecto ha de señalarse que la circular de 5 de noviembre de 1992 exige a las autoridades competentes que tengan en cuenta «las consideraciones expuestas en el anexo 4» y que esta última indica, como se desprende del apartado 12 de la

presente sentencia, que el nitrógeno no es el factor de control en el caso de las aguas salobres corrientes, es decir los estuarios, y de las aguas dulces calizas, tanto estancadas como corrientes.

48 La posibilidad de que nunca se designen eutrofizadas categorías importantes de aguas, aún cuando la contaminación por nitrógeno procedente de fuentes agrarias o la amenaza de semejante contaminación sean reales, es manifiestamente incompatible con la Directiva, que exige a los Estados miembros la identificación de las aguas contaminadas o que podrían verse afectadas por la contaminación con el fin de que adopten determinadas medidas para reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y la actuación preventiva contra nuevas contaminaciones de dicha clase.

49 En efecto, de la circular de 5 de noviembre de 1992 se desprende que el desarrollo excesivo de una especie vegetal en un medio acuático depende de múltiples factores químicos, físicos y medioambientales. A tenor de dicha circular, «en la medida en que cabe hablar de *eutrofización* [...], este desarrollo excesivo de las especies vegetales acuáticas es el resultado de la intervención compleja y sutil de un conjunto de factores diversos y cambiantes. Establecer una relación causa-efecto de su aparición, su naturaleza, intensidad y frecuencia es tarea extremadamente difícil, por esta complejidad y sutilidad de las interacciones».

50 No obstante, habida cuenta de dicha complejidad y del hecho de que, como se deduce de la circular de 5 de noviembre de 1992, los conocimientos sobre esta materia son aún imprecisos e incompletos, es incompatible con el sistema y el objetivo de la Directiva excluir *a priori* de su ámbito de aplicación categorías importantes de aguas como las mencionadas en la citada circular. Ahora bien, a pesar de la función eventualmente desempeñada por el fósforo en la eutrofización, pueden aparecer en tales aguas especies vegetales cuyo desarrollo resulta acelerado por el nitrógeno, lo cual lleva consigo perturbaciones del equilibrio de los distintos organismos presentes en ellas.

51 En segundo lugar, debido a que las obligaciones que se derivan del artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva están intrínsecamente vinculadas, una identificación restrictiva de las aguas afectadas por la contaminación o las aguas que podrían verse afectadas por la contaminación con arreglo al apartado 1 de dicho artículo llevaría a una designación incompleta de las zonas vulnerables con arreglo al apartado 2 de éste.

52 En efecto, el método aplicado por las autoridades francesas para definir las aguas afectadas por la contaminación o las aguas que podrían verse afectadas por la contaminación permite que determinadas aguas con elevado contenido de nitrógeno no estén comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, de modo que las zonas que vierten agua en ellas no son designadas zonas vulnerables en virtud del artículo 3, apartado 2, de la Directiva y no deben, en consecuencia, ser objeto de un programa de acción de conformidad con el artículo 5 de ésta.

53 Por último, si bien es cierto que se ha reconocido a los Estados miembros una amplia facultad de apreciación en la determinación de las aguas a que se refiere el artículo 3, apartado 1, de la Directiva, debido a la complejidad de las evaluaciones que han de hacer en este contexto (véase la sentencia de 29 de abril de 1999, Standley y otros, C-293/97, Rec. p. I-2603, apartados 37 y 39), no es menos cierto que, cuando realizan dicha determinación, están obligados a respetar los objetivos perseguidos por la Directiva, a saber, la reducción de la contaminación de las aguas por los nitratos de origen agrario.

54 De este modo, el ejercicio de la referida facultad de apreciación no puede dar lugar, como en el caso de autos, a que una parte importante de las aguas cargadas de nitrógeno no esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva.

Sobre la falta de determinación de las aguas de la bahía del Sena a la luz de la Directiva

Alegaciones de las partes

55 La Comisión sostiene que, la República Francesa ha infringido el artículo 3, apartado 1, y el anexo I, letra A, punto 3, de la Directiva, al no determinar las aguas de la bahía del Sena como eutrofizadas en el sentido de la Directiva.

56 A este respecto, la Comisión cita, en particular, el plan rector de ordenación y de gestión de las aguas de la cuenca del Sena-Normandía según el cual, en primer lugar, la proliferación del fitoplancton tóxico dinofisis parece intensificarse desde hace varios años entre Courseulles y Dieppe y, en segundo lugar, los aportes de nutrientes por parte del Sena y de otros ríos parecen desempeñar una función preponderante en la aparición del fenómeno.

57 Además, de una comunicación científica de 1996 titulada «Aportes de nitrato y fosfato en la bahía del Sena. El futuro de la contaminación marítima» se desprende que es probable que el aumento de los aportes agrarios contribuya al aumento de los aportes de nitrógeno en la bahía del Sena, incremente la producción primaria en la misma y genere una eutrofización.

58 Según la Comisión, la bahía del Sena contribuye al fenómeno de eutrofización de la parte oriental del Mar del Norte, desde el norte de Francia hasta Noruega.

59 El Gobierno francés sostiene, por su parte, que las aguas de la bahía del Sena no están eutrofizadas en el sentido de la Directiva.

60 Así, según dicho Gobierno, que se refiere a la definición de eutrofización que figura en el artículo 2, letra i), de la Directiva, prácticamente no cabe negar que existe un «aumento [...] de compuestos de nitrógeno» en la bahía del Sena. Que éste sea suficientemente importante como para causar un «crecimiento acelerado de las algas y las especies vegetales superiores» es algo más discutible, pero que cause un «[trastorno] en el equilibrio de los organismos presentes en el agua» y «en su propia calidad» no ha sido demostrado en absoluto por la Comisión.

61 El Gobierno francés alega que ni en la bahía del Sena ni en el litoral de la Baja Normandía se dan fenómenos de macroalgas, mareas verdes o anoxía por exceso de fitoplancton. La bahía del Sena se caracteriza por fuertes corrientes de mareas que impiden que el nivel de oxígeno disuelto baje considerablemente en las aguas del fondo de la bahía, por lo que no resulta perturbado el equilibrio natural de los organismos marinos. En cuanto a las apariciones temporales de microalgas planctónicas de la clase de las dinofíceas, no tienen la amplitud suficiente para perturbar a los organismos marinos y tienen su origen más en la estratificación vertical de determinadas aguas costeras que en la evolución de la cantidad de nitrógeno en el agua.

62 Por lo tanto, el Gobierno francés considera que el simple hecho de que indiscutiblemente los nitratos estén presentes en cantidad suficiente en la bahía del Sena para contribuir allí a un hipotético fenómeno de eutrofización no basta para desvirtuar su afirmación según la cual esta zona no está eutrofizada en el sentido de la Directiva.

63 Dicho Gobierno sostiene asimismo que la falta de determinación de la bahía del Sena no ha tenido, en cualquier caso, ningún impacto sobre la etapa siguiente, a saber, la designación de las zonas vulnerables, puesto que casi todas las zonas que vierten en la cuenca del Sena fueron designadas vulnerables por otros motivos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

64 Procede señalar ante todo que, en los escritos presentados ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno francés reconoce que existe, por una parte, un aumento de la concentración de compuestos de nitrógeno cuyo origen agrario no niega y, por otra parte, un crecimiento acelerado de las algas y las especies vegetales superiores en la bahía del Sena. Además, admite que no está excluido que la persistencia de determinados fenómenos que pueden ser calificados como perturbaciones del equilibrio de los organismos presentes en el agua o como degradaciones de la calidad del agua permita considerar que la bahía del Sena cumple determinados criterios de eutrofización.

65 No obstante, considera que, habida cuenta de los criterios objetivos y científicos pertinentes, dicha zona no ha sido determinada como eutrofizada en el sentido de la Directiva.

66 Sin embargo, tal como se desprende de los apartados 45 a 54 de la presente sentencia, la interpretación del concepto de eutrofización efectuada por las autoridades francesas y el método que aplican para determinar las aguas afectadas por la contaminación son demasiado restrictivos y, por consiguiente, incompatibles con la Directiva.

67 Además, aun cuando el fenómeno de eutrofización no aparezca en la propia bahía del Sena, no es menos cierto que dicha zona contribuye al fenómeno de eutrofización del Mar del Norte que es, como se deduce del cuarto considerando de la Directiva, una zona digna de protección especial.

68 En efecto, como resulta del dictamen motivado, la eutrofización de la parte oriental del Mar del Norte, desde el norte de Francia hasta Noruega, tiene su origen en el vertido de nutrientes, en particular nitrogenados, por el conjunto de cuencas fluviales que desembocan en el Mar del Norte y en la Mancha oriental. Sólo el Sena produce un aporte anual de más de 100.000 toneladas de nitrógeno, en sus dos terceras partes de origen agrario, de un flujo total de 400.000 toneladas anuales que van del Canal de la Mancha al Mar del Norte.

69 En el caso de autos las partes están de acuerdo en que el contenido en nitrato del agua de la bahía del Sena es elevado y que, en el agua salada del Mar del Norte, el nitrógeno es el factor limitante más importante del crecimiento de algas y de especies vegetales superiores.

70 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede concluir que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva, al no haber procedido adecuadamente a la determinación de las aguas afectadas por la contaminación y, en consecuencia, a la designación de las zonas vulnerables correspondientes, con arreglo al artículo 3 y al anexo I de dicha Directiva.

Costas

71 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. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Francesa y haberse desestimado los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. De conformidad con el artículo 69, apartado 4, párrafo primero, de dicho Reglamento, el Reino de España, que ha intervenido como coadyuvante en el litigio, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Declarar que la República Francesa 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 procedido adecuadamente a la determinación de las aguas afectadas por la contaminación y, en consecuencia, a la designación de las zonas vulnerables correspondientes, con arreglo al artículo 3 y al anexo I de dicha Directiva.

2) Condenar en costas a la República Francesa.

3) El Reino de España cargará con sus propias costas.

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de junio de 2002.

El Secretario

R. Grass

La Presidenta de la Sala Sexta

F. Macken