CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER
presentadas el 23 de octubre de 2003 [1]

1. Mediante el presente recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita que se declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño [2] (en lo sucesivo, «Directiva»).

2. En apoyo de su recurso la Comisión alega que la República Portuguesa ha infringido varias disposiciones de la Directiva, puesto que:

— no ha adoptado las medidas necesarias para garantizar que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores fijados por el artículo 3 de la Directiva;

— no ha identificado todas las zonas de baño interiores existentes en Portugal, y

— no ha cumplido la frecuencia mínima de muestreo.

I. Marco jurídico

3. Conforme a su primer considerando, la Directiva se propone proteger el medio ambiente y la salud pública mediante la reducción de la contaminación de las aguas de baño y la protección de éstas respecto de una ulterior degradación.

4. En virtud de su artículo 1:

«1. La presente Directiva se refiere a la calidad de las aguas de baño, con excepción de las aguas destinadas a usos terapéuticos y de las aguas de piscina.

1 — Lengua original: francés.
2 — DO 1976, L 31, p. 1; EE 15/01, p. 133.

2. Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por:

a) "aguas de baño" las aguas o parte de éstas, continentales, corrientes o estancadas, así como el agua de mar, en las que el baño:

— esté expresamente autorizado por las autoridades competentes de cada Estado miembro, o

— o

— no esté prohibido y se practique habitualmente por un número importante de bañistas;

b) "zona de baño" el lugar donde se encuentren las aguas de baño;

c) "temporada de baño" el período durante el cual sea previsible una afluencia importante de bañistas, teniendo en cuenta las costumbres locales, incluidas las eventuales disposiciones locales relativas a la práctica del baño, así como las condiciones meteorológicas.»

5. La Directiva contiene en su anexo un cuadro de parámetros microbiológicos y físico-químicos aplicables a las aguas de baño. Dicho cuadro incluye valores orientativos y valores imperativos que los Estados miembros han de cumplir para sus aguas de baño, conforme a los artículos 2 y 3 de la Directiva. El artículo 3, apartado 2, de ésta dispone que los valores que fijen los Estados miembros para sus aguas de baño «no podrán ser menos estrictos que los indicados en la columna I del Anexo», es decir, los valores imperativos.

6. Según el artículo 4, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros están obligados a adoptar las disposiciones necesarias «para que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite fijados en virtud del artículo 3 en un plazo de diez años a partir de la notificación de la presente Directiva». Con arreglo al artículo 4, apartado 3, de la Directiva, en supuestos especiales, los Estados miembros pueden establecer excepciones a ese plazo.

7. La observancia de los valores imperativos se comprueba por los Estados miembros mediante un procedimiento de muestreo expresamente previsto por los artículos 5 y 6 de la Directiva. Según el artículo 5, apartado 2, de la Directiva la superación de los valores previstos en el artículo 3 no se tendrá en cuenta cuando sea consecuencia de catástrofes naturales. La frecuencia de los mues-

treos, así como los parámetros que los Estados miembros deben tener en cuenta, se establecen en el anexo de la Directiva. Se prevén excepciones a la conformidad con esos parámetros en supuestos limitativamente enunciados en el artículo 8 de la Directiva. Los resultados de los muestreos se remiten al final de cada temporada de baño a la Comisión, que elabora un informe de síntesis basado en aquéllos. [3]

8. El Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados [4] prevé una excepción en lo que se refiere a la adaptación del Derecho interno a la Directiva y a la aplicación de ésta. En virtud del artículo 395 de la mencionada Acta, la República Portuguesa estaba obligada a adaptar el Derecho interno a la Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 1992 y no en la fecha de su adhesión.

II. Procedimiento administrativo previo

9. Sobre la base de los datos correspondientes a la temporada de baño de 1995 comunicados por la República Portuguesa, la Comisión dirigió, el 21 de octubre de 1996, un escrito de requerimiento a dicho Estado miembro. La Comisión señalaba que algunas zonas de baño, por una parte, no se ajustaban a los valores imperativos de la Directiva y, por otra parte, no eran objeto de un muestreo suficiente. Por último, la Comisión censuraba a la República Portuguesa por no haber identificado correctamente las zonas de baño interiores, dado que su número no concordaba con el de las playas fluviales que podían disfrutar de fondos comunitarios.

10. En respuesta a ese escrito de requerimiento, la República Portuguesa reconoció la existencia de algunas irregularidades en relación con la Directiva e indicó los programas adoptados para subsanarlas.

11. Al estimar que las medidas adoptadas eran insuficientes y que las autoridades portuguesas habían reconocido la realidad de la inobservancia de la Directiva, pese a haber transcurrido seis años desde el término del plazo concedido a la República Portuguesa para la adaptación del Derecho interno a la Directiva, la Comisión dirigió a ésta un dictamen motivado el 11 de diciembre de 1998.

12. En su respuesta al dictamen motivado, las autoridades portuguesas reconocieron la existencia de determinados problemas, pero invocaron haber emprendido actuaciones para su solución. Como soporte de su tesis,

3 — Conforme al artículo 13 de la Directiva, en su versión modificada por la Directiva 91/692/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1991, sobre la normalización y la racionalización de los informes relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al medio ambiente (DO L 377, p. 48). Esta Directiva prevé que la Comisión elabore un informe anual de síntesis sobre las aguas de baño a partir de las informaciones que le hayan comunicado los Estados miembros.

4 — DO 1985, L 302, p. 23.

las autoridades portuguesas hicieron referencia al informe de síntesis sobre el año 1999,[5] que revela mejoras significativas. Al no considerar satisfactoria esta respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso el 10 de julio de 2001.

III. Recurso

13. En su demanda la Comisión formula tres imputaciones contra el Estado miembro de que se trata. Las examinaré sucesivamente.

14. La Comisión alega que la República Portuguesa ha incumplido sus obligaciones derivadas de la Directiva, ya que:

— no ha respetado las normas de calidad establecidas por la Directiva;

— no ha identificado suficientemente todas las zonas de baño, y

— no ha cumplido la frecuencia mínima de muestreo.

A. Sobre el motivo fundado en la inobservancia de las normas de calidad establecidas por la Directiva

1. Argumentos de las partes

15. La Comisión censura a la República Portuguesa por mantener, para un número significativo de zonas de baño, normas de calidad que no respetan los valores imperativos dispuestos por la Directiva, lo que vulnera el artículo 4, apartado 1, de la Directiva, en relación con el artículo 3 de ésta.

16. En el marco del procedimiento administrativo previo y del procedimiento contencioso, la Comisión se apoya en datos relativos a las temporadas de baño de 1995 a 2000. Afirma que los datos comunicados por la República Portuguesa en el contexto del informe anual de síntesis del año 2000 muestran que, en esa temporada de baño, aún había un porcentaje de disconformidad de las normas de calidad de las zonas de baño portuguesas con los valores imperativos del 7,8 % en las zonas de baño de agua de mar y del 31 % en las zonas de baño de aguas continentales.[6]

5 — Véase el punto 7 de estas conclusiones.

6 — Véase la demanda (punto 26).

17. La República Portuguesa recuerda que el porcentaje de disconformidad de las zonas de baño interiores en la temporada de baño de 1998 no alcanza el 79 %, como se manifiesta en el informe de la Comisión, sino el 54 %.[7] Esa diferencia tiene por causa un error en la comunicación de los datos entre el Estado miembro y los servicios de la Comisión, que, pese a haber sido advertidos, no lo corrigieron. Añade que tanto dichos valores como la calidad de las aguas de baño han mejorado significativamente en los últimos años gracias al establecimiento de programas nacionales.

2. Apreciación

18. Para apreciar el primer motivo, debe examinarse si efectivamente el Estado miembro no ha ajustado todas sus zonas de baño a las normas de calidad previstas por la Directiva, como alega la Comisión.

19. En reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha manifestado que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de alcanzar determinados resultados y no sólo la de disponer los medios necesarios para que la calidad de las aguas de baño cumpla los valores imperativos de la Directiva. Ésta impone, por tanto, a los Estados miembros una obligación de resultado y no les permite alegar, fuera de las excepciones que prevé, circunstancias particulares para justificar el incumplimiento de esa obligación.[8]

20. Es sabido que la República Portuguesa debía adaptar su ordenamiento jurídico a la Directiva antes del 1 de enero de 1993. Pues bien, el propio Estado miembro no refuta que, a pesar de las mejoras logradas durante los años posteriores a tal fecha, las normas de calidad de sus zonas de baño no se ajustaban en su totalidad a los valores enunciados en el anexo de la Directiva durante la temporada de baño de 1998.

21. Los argumentos de las autoridades portuguesas, que mantienen, por una parte, que, no obstante la persistencia de zonas no conformes, ha de apreciarse una mejora de los resultados en las temporadas de baño y, por otra, que la amplitud de la disconformidad es menos grave que la indicada por la Comisión, se limitan a lo sumo a discutir la gravedad del incumplimiento imputado, pero no su fundamento.

7 — Véase el escrito de contestación (p. 7).

8 — Véanse las sentencias de 14 de julio de 1993, Comisión/Reino Unido (C-56/90, Rec. p. I-4109), apartados 42 a 44; de 12 de febrero de 1998, Comisión/España (C-92/96, Rec. p. I-505), apartados 27 y ss.; de 8 de junio de 1999, Comisión/Alemania (C-198/97, Rec. p. I-3257), apartado 35, y de 25 de mayo de 2000, Comisión/Bélgica (C-307/98, Rec. p. I-3933), apartado 48.

22. Es más, no se invoca ninguna de las excepciones previstas por la Directiva para justificar el incumplimiento imputado. La dificultad de cumplir las exigencias de la Directiva, en particular en lo que atañe a la calidad de las zonas de baño en aguas interiores, no se incluye en ninguna de las excepciones previstas por la Directiva.

23. Estas afirmaciones prueban, por tanto, que el Estado miembro reconoce la situación de infracción aún existente en 1998, lo que permite afirmar que la Comisión ha cumplido con la tarea que le incumbía en el procedimiento de demostrar la realidad de la situación alegada, en contra de lo que mantiene la República Portuguesa. [9]

24. Así pues, a mi juicio, la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, en relación con el artículo 3 de ésta, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar la conformidad de las normas de calidad de sus aguas de baño con los valores imperativos exigidos por la Directiva.

B. Sobre el motivo fundado en la insuficiente identificación de todas las zonas de baño interiores

1. Argumentos de las partes

25. La Comisión alega que las autoridades portuguesas no han identificado todas las zonas de baño interiores con arreglo al artículo 1, apartado 2, de la Directiva y han incumplido de este modo las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de aquélla. [10] Manifiesta que en el curso del procedimiento administrativo previo instó a las autoridades portuguesas a explicar la diferencia existente entre el número de zonas de baño interiores identificadas y el número, más elevado, de playas fluviales que figuraban en un programa operativo presentado a sus servicios por la República Portuguesa para la obtención de financiación comunitaria.

26. Así, en su escrito de requerimiento [11] la Comisión precisó que, a finales del año 1995, las autoridades portuguesas habían identificado veintiséis zonas de baño interiores en su informe sobre la temporada de baño. Ahora bien, en la misma época, en el marco del programa de mejora de las playas fluviales, la República Portuguesa designó noventa y un

9 — Véanse, en particular, las sentencias de 25 de noviembre de 1999, Comisión/Francia (C-96/98, Rec. p. I-8531), apartado 36, y de 15 de marzo de 2001, Comisión/Francia (C-147/00, Rec. p. I-2387), apartado 27.

10 — Véase la demanda (punto 27).

11 — Véase el punto 4.

proyectos que disfrutaron de fondos comunitarios. Según la Comisión, la falta de concordancia entre el número de zonas de baño interiores identificadas y el número de playas fluviales permite demostrar que se ha vulnerado lo dispuesto en la Directiva. En efecto, la Comisión señala que la República Portuguesa reconoce que las playas fluviales están sometidas a las exigencias de la Directiva. Es por tanto preciso que esas playas sean identificadas con arreglo a aquélla.

27. Las autoridades portuguesas alegan que la Ley de adaptación del Derecho interno a la Directiva prevé zonas de baño clasificadas, en las que está expresamente autorizado el baño cuando la calidad del agua no presenta ningún riesgo para la salud pública. Esas zonas son objeto del informe anual remitido a la Comisión. Además, dicha Ley prevé zonas no clasificadas como de aguas de baño, pero que son frecuentadas por un número importante de bañistas y que, de producirse resultados positivos durante una temporada, son clasificadas. [12] Si las normas de calidad observadas no se ajustan a los valores de la Directiva, el baño está expresamente prohibido. Estas zonas no figuran en el informe anual.

28. Así pues, según sus autoridades, la República Portuguesa lleva a cabo el control sanitario de todas las aguas, incluidas las playas fluviales, que son frecuentadas por un número importante de bañistas, criterio este que no debe ser objeto de aplicación rígida. La aplicación de la Directiva implica un margen de apreciación discrecional de los Estados miembros en la clasificación de las aguas como aguas de baño. [13] Ahora bien, según la República Portuguesa, la clasificación de las aguas como aguas de baño equivale a una autorización expresa por parte de las autoridades nacionales, cuando no a una incitación a la práctica del baño.

2. Apreciación

29. Para apreciar el segundo motivo de la Comisión, fundado en la falta de identificación de todas las zonas de baño interiores, trataré en primer lugar de lo que debe entenderse por zonas de baño interiores en el sentido de la Directiva y, a continuación, demostraré que la República Portuguesa no ha identificado algunas de estas zonas, pese a que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva. En efecto, el Estado miembro añade un requisito no previsto por la Directiva para la identificación de las zonas de baño y restringe, de ese modo, la aplicación de aquélla.

30. Con carácter preliminar, es oportuno recordar que, según el artículo 1, apartado 2, de la Directiva, una zona de baño es el lugar en que se encuentran las aguas de baño. Para recibir la calificación de «aguas de baño» es

12 — Véase la dúplica (punto 5).

13 — Véase la dúplica (punto 9).

necesario reunir dos requisitos acumulativos. En primer lugar, debe tratarse de aguas, o de parte de éstas, continentales, corrientes o estancadas, así como el agua de mar, con excepción, conforme al artículo 1, apartado 1, de la Directiva, de las aguas destinadas a usos terapéuticos y de las aguas de piscina. En segundo lugar, en esas aguas, bien el baño está expresamente autorizado por las autoridades competentes de cada Estado miembro, bien no está prohibido y se practica habitualmente por un número importante de bañistas.

31. La identificación de las zonas de baño por los Estados miembros es necesaria, ya que la Directiva dispone que las normas de calidad de *todas* [14] las zonas de baño de cada Estado miembro deben respetar los valores límite obligatorios enunciados en su anexo. Los términos de la definición de las aguas de baño son claros y precisos. Únicamente la alternativa prevista en el artículo 1, apartado 2, letra a), segundo guión, de la Directiva, basada en la práctica del baño por un *número importante* de bañistas, deja un margen de apreciación a los Estados miembros. En la norma nacional de adaptación del Derecho interno a la Directiva, la República Portuguesa ha interpretado que los términos «un número importante» equivalen a *aproximadamente cien bañistas al día.* [15] La palabra *aproximadamente* hace patente una utilización flexible de ese concepto por el Estado miembro, sin que la Comisión discuta la interpretación que da el Derecho nacional al concepto enunciado por la Directiva. [16]

32. Asimismo, conforme a la Directiva, los Estados miembros remiten un informe anual con los resultados de los muestreos a la Comisión, que elabora en función de esos resultados y de su control un informe anual de síntesis. Al no identificar algunas de su zonas de baño y al no someterlas a muestreo, el Estado miembro las sustrae al control de la Comisión.

33. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el concepto de «aguas de baño» debe ser interpretado a la luz de la finalidad de la Directiva, que se expresa en sus dos primeros considerandos, a tenor de los cuales «la protección del medio ambiente y de la salud pública exige reducir la contaminación de las aguas de baño y la protección de éstas respecto de una ulterior degradación» y «es necesario un control de las aguas de baño para alcanzar, en el funcionamiento del mercado común, los objetivos de la Comunidad en el ámbito de la mejora de las condiciones de vida, del desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y de una expansión permanente y equilibrada». [17]

34. Estos objetivos no se lograrían si las playas fluviales en las que el baño no está expresamente autorizado, pero tampoco

14 — El subrayado es mío; artículo 3, apartado 1, de la Directiva.

15 — Véase el escrito de contestación, p. 13.

16 — *Idem.*

17 — Véase la sentencia Comisión/Reino Unido, antes citada, apartados 33 y ss.

prohibido, por las autoridades portuguesas y en las que se practica el baño no fueran identificadas como zonas de baño con arreglo a la Directiva y quedaran así fuera del control de la Comisión.

35. Considero que existen en Portugal playas fluviales no identificadas como zonas de baño interiores a las que, sin embargo, también debería aplicarse la Directiva.

36. Según las explicaciones de las autoridades portuguesas, la Ley portuguesa distingue entre zonas de baño clasificadas y no clasificadas. [18] Las zonas clasificadas figuran en el informe anual remitido a la Comisión y su control no plantea problemas. No ocurre así con las zonas no clasificadas, que no se mencionan en dicho informe, a menos que sean frecuentadas por un número importante de bañistas y que durante una temporada de baño presenten resultados conformes con las normas de calidad establecidas por la Directiva.

37. A mi parecer, ha de determinarse si las playas fluviales que las autoridades portuguesas incluyen entre las no clasificadas corresponden a la definición de las zonas de baño prevista por el artículo 1, apartado 2, de la Directiva. Conforme a la primera parte de la definición, se trata de aguas corrientes en las que el baño no está prohibido por las autoridades nacionales y es habitualmente practicado por un número importante de bañistas, según prevé el artículo 1, apartado 2, letra a), segundo guión, de la Directiva.

38. Las autoridades portuguesas establecen, en mi opinión, un criterio nuevo, no previsto por la Directiva, para la identificación de las zonas de baño, basado en la conformidad de los resultados con las normas de la Directiva durante una temporada de baño, y restringen de ese modo el ámbito de aplicación de la Directiva. Esta situación es contraria a las obligaciones de la República Portuguesa en relación con la Directiva, ya que obstaculiza el efecto útil de ésta. [19]

39. Con arreglo a los términos y a la finalidad de la Directiva, las aguas en las que se practica el baño no han de someterse a la obligación de cumplir durante un año los valores límite obligatorios prevista por la Directiva para poder ser clasificadas como zonas de baño. En efecto, con arreglo a dicha exigencia, la identificación de determinadas aguas como zonas de baño en el sentido de la

18 — Véase el punto 27 de estas conclusiones.

19 — Véanse, en particular, acerca de la obligación del Estado miembro de respetar el efecto útil de una directiva, las sentencias de 8 de abril de 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497), apartado 73; de 22 de septiembre de 1983, Auer (271/82, Rec. p. 2727), apartado 19; de 5 de mayo de 1994, Habermann-Beltermann (C-421/92, Rec. p. I-1657), apartado 24, y de 12 de junio de 2003, Comisión/Francia (C-130/01, Rec. p. I-5829), apartado 65.

Directiva sólo tiene lugar si presentan resultados positivos durante una temporada.

40. Ahora bien, basta con que esas playas fluviales reúnan los requisitos de la definición prevista por la Directiva para que la República Portuguesa deba identificarlas como zonas de baño y hacer que se cumplan en ellas los valores límite obligatorios, sin esperar el transcurso de uno o, incluso, de varios años para obtener resultados positivos durante una temporada completa.

41. Por consiguiente, las playas fluviales frecuentadas por un número importante de bañistas al día son por definición aguas de baño en el sentido del artículo 1 de la Directiva, de modo que la República Portuguesa ha incumplido sus obligaciones, al no haberlas sometido a las exigencias impuestas por dicha Directiva.

42. Así pues, la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva en relación con el artículo 1, apartado 2, de ésta, al someter la identificación de las zonas de baño al requisito de que los resultados de los muestreos se ajusten durante una temporada completa a los valores de la Directiva relativos a las playas fluviales en las que el baño no está prohibido y que son habitualmente frecuentadas por un número importante de bañistas. Por lo tanto, debe estimarse el motivo examinado.

C. Sobre el motivo fundado en la inobservancia de la frecuencia mínima de muestreo prevista por la Directiva

1. Argumentos de las partes

43. En su demanda la Comisión afirma que la República Portuguesa no ha cumplido la frecuencia mínima de muestreo dispuesta por el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva. Es cierto, alega la Comisión, que en las zonas de baño identificadas el muestreo alcanza el 100 %. Sin embargo, como la identificación de las zonas de baño no es completa, dicha frecuencia no se ha cumplido en lo que atañe a las zonas de baño no identificadas. [20]

44. Las autoridades portuguesas alegan que se trata de un motivo nuevo de la Comisión, que no se formuló en el dictamen motivado. Por esta razón, no pudieron dar respuesta a esas imputaciones durante el procedimiento administrativo previo. [21] Invocan, en apoyo de su tesis, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual los motivos aducidos en el dictamen motivado y en la demanda han de ser idénticos, so pena de inadmisibilidad. [22]

20 — Véase la demanda (punto 29).

21 — Véase el escrito de contestación (punto 12).

22 — Véase la sentencia de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia (C-256/98, Rec. p. I-2487), apartados 30 y 31.

45. En su réplica la Comisión objeta que el motivo basado en la inobservancia de la frecuencia mínima de muestreo se formuló tanto en el escrito de requerimiento como en el dictamen motivado y, por ende, desde el comienzo del procedimiento por incumplimiento contra el Estado miembro de que se trata. La Comisión estima que el objeto de litigio no ha sido modificado y refuta, en consecuencia, la alegación fundada en la vulneración del derecho de defensa.

2. Apreciación

46. La apreciación del tercer motivo suscita la cuestión previa de determinar si la Comisión ha respetado la regla de la identidad del objeto del litigio en las diferentes fases del procedimiento.

47. Según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia considera que la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro la ocasión de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario y de formular adecuadamente las alegaciones que en su defensa estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión. [23] En consecuencia, el objeto del litigio queda delimitado por el procedimiento administrativo previo y no puede ser ampliado en la demanda. La ampliación del objeto del litigio en la demanda lesionaría el derecho de defensa del Estado miembro, razón por la cual el recurso no puede fundarse en motivos distintos de los formulados en el procedimiento administrativo previo. [24]

48. Cabe recordar que la identidad del objeto de los motivos a lo largo de todo el procedimiento es necesaria para garantizar el respeto del principio de contradicción y para permitir que el Estado miembro pueda ejercer su defensa. Como el Tribunal de Justicia ha precisado, el cumplimiento de esa finalidad constituye «una garantía esencial exigida por el Tratado y su observancia es una forma sustancial de la conformidad a Derecho del procedimiento que comprueba un incumplimiento de un Estado miembro». [25]

49. No obstante, el Tribunal de Justicia ha moderado la exigencia de la identidad de los motivos al indicar que ésta «no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre las imputaciones del escrito de requerimiento, la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del recurso cuando dicho objeto no se ha ampliado ni se ha modificado sino que, por el contrario, solamente se ha restringido». [26]

23 — Véanse, en particular, las sentencias de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos (C-152/98, Rec. p. I-3463), apartado 23, y de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia (C-439/99, Rec. p. I-305), apartado 10.

24 — Véanse las sentencias de 11 de julio de 1984, Comisión/Italia (51/83, Rec. p. 2793), apartado 4; de 11 de junio de 1998, Comisión/Luxemburgo (C-206/96, Rec. p. I-3401), apartado 13; de 22 de abril de 1999, Comisión/Reino Unido (C-340/96, Rec. p. I-2023), apartado 36, y de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, Rec. p. I-5901), apartado 51.

25 — Sentencia de 8 de febrero de 1983, Comisión /Reino Unido (124/81, Rec. p. 203), apartado 6.

26 — Sentencia de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania (C-191/95, Rec. p. I-5449), apartado 56.

50. En el presente asunto, no puede imputarse a la Comisión haber ampliado el objeto del litigio en la demanda en relación con el objeto del procedimiento administrativo previo.

51. Es cierto que la exposición de ese motivo presenta algunos matices en las diferentes fases del procedimiento administrativo previo y del procedimiento contencioso. En el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado la Comisión se refiere a la inobservancia de la frecuencia mínima de muestreo en las zonas de baño identificadas. [27] Después, la Comisión afirma que el incumplimiento de la obligación de muestreo se refiere a las playas fluviales que no estaban identificadas como aguas de baño interiores. [28]

52. No obstante, pienso que ese matiz no cambia nada en lo sustantivo. El objeto del litigio no resulta pues modificado y se respeta el derecho de defensa.

53. En efecto, el motivo basado en la inobservancia de la frecuencia mínima de muestreo está intrínsecamente relacionado con el motivo anterior de la Comisión, fundado en la insuficiente identificación de todas las zonas de baño. En dicho motivo, la Comisión censuraba al Estado miembro por no haber aplicada la Directiva ni haber cumplido las obligaciones que ésta impone en relación con algunas de sus zonas de baño, como, por ejemplo, al no haber llevado a cabo el muestreo exigido y definido por la Directiva.

54. Según el artículo 6 de la Directiva, la obligación de efectuar muestreos es el instrumento que permite controlar y garantizar la calidad de las aguas de baño en relación con las normas de calidad establecidas en el anexo de la Directiva. Esa obligación es absoluta y, según la Directiva, no permite excepciones. Todos los Estados miembros deben pues cumplir dicha obligación en todas sus aguas de baño.

55. Así pues, si un Estado miembro no ha identificado algunas de sus aguas como aguas de baño con arreglo a la Directiva, es fundada la presunción de que ese Estado tampoco ha practicado muestreos prescritos por aquélla. En el presente asunto, la República Portuguesa no ha identificado algunas aguas de baño, que sustrae a la aplicación de la Directiva y a los muestreos.

56. A mi entender, el motivo fundado en la inobservancia de la frecuencia mínima de muestreo en las zonas de baño no identificadas es la consecuencia lógica y automática del anterior motivo de la Comisión, según el cual ese Estado miembro no ha identificado determinadas zonas de baño con arreglo a la Directiva y no les ha aplicado, por tanto, las obligaciones prescritas por aquélla.

27 — Véase la demanda (anexo I, escrito de requerimiento, punto 2).

28 — Véase la demanda (punto 29).

57. Por consiguiente, en el presente asunto el derecho de defensa no resulta menoscabado. En efecto, el Estado miembro ha tenido anteriormente la oportunidad de defenderse, a lo largo del procedimiento administrativo previo y del procedimiento contencioso, en lo que atañe a la cuestión de la observancia de las obligaciones de la Directiva, como la consistente en efectuar muestreos de las zonas de baño no identificadas, en el marco del incumplimiento imputado a ese Estado miembro por la falta de identificación de sus zonas de baño. Opino, pues, que las exigencias de las garantías procedimentales, en especial la identidad del objeto del litigio y el derecho de defensa, han sido respetadas en el presente asunto.

58. El motivo de la Comisión es admisible; a falta de justificación a este respecto por parte del Estado miembro, debe ser estimado.

IV. Conclusión

59. En razón de las observaciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

«1) Declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, en relación con el artículo 3, el anexo y el artículo 1, apartado 2, de ésta, así como del artículo 6, apartados 1 y 2, de la misma Directiva, al no haber adoptado todas las disposiciones necesarias para que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite dispuestos por el artículo 3 de la mencionada Directiva, al no haber identificado todas las zonas de baño interiores y al no haber cumplido la frecuencia mínima de muestreo.

2) Condenar en costas a la República Portuguesa.»