SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 12 de diciembre de 1996 *

En el asunto C-298/95,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Götz zur Hausen, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat en el Bundesministerium für Wirtschaft, y Bernd Kloke, Oberregierungsrat del citado Ministerio, en calidad de Agentes, D-53107 Bonn,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para atenerse a los artículos 3 y 5 de la Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces (DO L 222, p. 1; EE 15/02, p. 111), y a los artículos 3 y 5 de la Directiva 79/923/CEE del Consejo, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos (DO L 281, p. 47; EE 15/02, p. 156),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J. C. Moitinho de Almeida (Ponente), Presidente de Sala; L. Sevón, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet y P. Jann, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de octubre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de septiembre de 1995, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, con objeto de que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para atenerse a los artículos 3 y 5 de la Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces (DO L 222, p. 1; EE 15/02, p. 111), y a los artículos 3 y 5 de la Directiva 79/923/CEE del Consejo, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos (DO L 281, p. 47; EE 15/02, p. 156).

2 La finalidad de la Directiva 78/659 es proteger o mejorar la calidad de las aguas continentales corrientes o estancadas en las que viven o podrían vivir, si se redujere o eliminare la contaminación, los peces pertenecientes a determinadas especies.

3 El apartado 1 del artículo 1 de la Directiva 78/659 dispone que ésta se aplicará a las aguas declaradas por los Estados miembros que requieran de dicha protección o mejora. El apartado 1 del artículo 4 establece que los Estados miembros procederán a una primera declaración de aguas salmonícolas y de aguas ciprinícolas en un plazo de dos años a contar desde la fecha de la notificación de la propia Directiva 78/659. Además, con arreglo al artículo 3, los Estados miembros fijarán, para las aguas declaradas, valores para los parámetros físico-químicos indicados en el Anexo I, que no deberán ser menos estrictos que los que figuran en la columna I (imperativa) del citado Anexo y se esforzarán por respetar los valores que figuran en la columna G (guía) de este mismo Anexo. El artículo 5 dispone asimismo que los Estados miembros establecerán programas con el fin de reducir la contaminación y de asegurar que las aguas declaradas, en un plazo de cinco años contados a partir de su declaración, se ajusten a los valores que hayan fijado para los parámetros. Finalmente, la Directiva 78/659 dispone, en sus artículos 6 y 7, cuál debe ser la frecuencia de los muestreos, el lugar exacto donde han de tomarse las muestras, así como los distintos métodos de análisis que deberán utilizarse para apreciar la conformidad de las aguas declaradas con los referidos parámetros.

4 El artículo 17 de la propia Directiva 78/659 dispone que los Estados miembros podrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la misma en un plazo de dos años contados a partir del día de su notificación y que informarán de ello inmediatamente a la Comisión. Puesto que la Directiva 78/659 fue notificada el 20 de julio de 1978, dicho plazo expiró el 20 de julio de 1980.

5 Por lo que se refiere a la Directiva 79/923, establece en su artículo 1 que pretende proteger y mejorar la calidad de las aguas costeras y de las aguas salobres, para permitir la vida y el crecimiento de los moluscos y para contribuir de esta forma a la buena calidad de los moluscos directamente comestibles por el hombre.

6 Los artículos 3 a 5 de la Directiva 79/923 aplican a las aguas para cría de moluscos, *mutatis mutandis,* lo dispuesto en los artículos 3 a 5 de la Directiva 78/659 antes expuestos, con excepción del apartado 3 del artículo 3, relativo a los vertidos de determinadas sustancias efectuados en el medio acuático, y del artículo 5, que concede a los Estados miembros un plazo de seis años, en lugar de cinco, para que las aguas declaradas se ajusten a los valores fijados por los Estados miembros para los parámetros que figuran en el Anexo de la Directiva 79/923.

7 Con arreglo a su artículo 15, los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 79/923 en un plazo de dos años a partir de su notificación y que informarán de ello inmediatamente a la Comisión. Puesto que dicha Directiva fue notificada el 5 de noviembre de 1979, dicho plazo expiró el 5 de noviembre de 1981.

8 Por considerar que las informaciones que obraban en su poder no ponían de manifiesto que la República Federal de Alemania hubiera adoptado todas las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a los artículos 3, 4 y, 5 y al apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 78/659, así como a los artículos 3, 4, y 5 de la Directiva 79/923, la Comisión requirió al Gobierno alemán, el 21 de abril de 1992, para que presentara sus observaciones en un plazo de dos meses.

9 Mediante escrito de 9 de septiembre de 1992, el Gobierno alemán negó que el Derecho interno de su país tuviera que adaptarse a las Directivas mediante unas disposiciones legales formales, así como su obligación de establecer unos programas específicos para la protección de las aguas de que se trata. Además, exigió un plazo suplementario para la declaración de las aguas y facilitó datos complementarios en lo relativo a los muestreos previstos en la Directiva 78/659.

10 Por considerar que estas aclaraciones no modificaban su planteamiento relativo a los incumplimientos alegados, la Comisión dirigió al Gobierno alemán un dictamen motivado, el 13 de enero de 1994, en el cual le instaba a adoptar todas las medidas necesarias para atenerse a los artículos 3, 4 y, 5 y al apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 78/659, así como a los artículos 3, 4 y 5 de la Directiva 79/923, en un plazo de dos meses.

11 Mediante un escrito de 3 de mayo de 1994, el Gobierno alemán reconoció la necesidad de adaptar el Derecho interno de su país a los artículos 3 y 4 de las Directivas antes citadas mediante unas disposiciones legales vinculantes y notificó las medidas de adaptación del Derecho interno y las declaraciones de las aguas piscícolas adoptadas por algunos Länder, al igual que una serie de datos sobre los muestreos. No obstante, el Gobierno alemán siguió considerando que no era necesario el establecimiento de los programas concretos previsto en el artículo 5 de ambas Directivas.

12 Aun cuando desistió de sus imputaciones relativas la infracción del artículo 4 de las Directivas 78/659 y 79/923 y del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 78/659, la Comisión consideró que no disponía aún de información que le permitiera llegar a la conclusión de que la República Federal de Alemania había adoptado las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a los artículos 3 y 5 de las Directivas 78/659 y 79/923. En estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Por lo que se refiere al artículo 3 de las Directivas 78/659 y 79/923

13 La República Federal de Alemania no niega que aún no se haya efectuado en Alemania la adaptación del Derecho interno al artículo 3 de las Directivas 78/659 y 79/923 mediante unas disposiciones jurídicas vinculantes, adaptación que deben realizar los Länder, conforme al reparto de competencias establecido a nivel nacional. Sin embargo, alega que dicha adaptación del Derecho interno ha comenzado ya. En seis de los dieciséis Länder, el poder ejecutivo ha sido ya facultado por los órganos legislativos para adoptar los correspondientes Decretos de adaptación. A instancia de los propios Länder, se ha redactado ya un proyecto de Decreto modelo para adaptar el Derecho interno a la Directiva 78/659.

14 Además, la República Federal de Alemania rechaza la afirmación de la Comisión según la cual la no adopción de las medidas exigidas por las Directivas 78/659 y 79/923 podría poner en peligro la salud de las personas. En Alemania no existe un peligro de este tipo en la medida en que, en el Decreto de 1 de septiembre de 1994, adoptado de acuerdo con el Lobensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz en su

versión de 8 de julio de 1993 (Ley alemana relativa a los alimentos y a las provisiones), ya se fijaron unos valores límites para los residuos autorizados, los cuales determinan si los peces procedentes de los ríos son aptos para el consumo o no.

15 Como señala la Comisión, uno de los fines de estas Directivas es proteger la salud humana velando por la calidad de las aguas en las cuales viven o podrían vivir peces aptos para el consumo humano, tales como el salmón, la trucha, el lucio y la anguila, enumerados en el apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 78/659, o los moluscos «directamente comestibles por el hombre», a que se refiere el artículo 1 de la Directiva 79/923.

16 En estas circunstancias, es especialmente importante que el Derecho interno se adapte a las Directivas a través de unas medidas cuyo carácter obligatorio sea indiscutible. Efectivamente, en todos aquellos casos en que la inobservancia de las medidas exigidas por una Directiva pueda poner en peligro la salud de las personas, los interesados deben poder invocar normas imperativas para hacer valer sus derechos (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C-361/88, Rec. p. I-2567, apartado 16, y Comisión/Alemania, C-59/89, Rec. p. I-2607, apartado 19, así como de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania, C-58/89, Rec. p. I-4983, apartado 14).

17 En el caso de autos, aun cuando los residuos autorizados en los alimentos están sujetos a valores límite, en virtud de otras disposiciones legales nacionales, la República Federal de Alemania no ha acreditado que el consumo de pescados o de moluscos no supone ningún peligro para la salud humana, en el supuesto de que no se observaran las medidas exigidas por las Directivas 78/659 y 79/923.

18 En cualquier caso, por lo que se refiere a las dificultades de procedimiento alegadas por el Gobierno alemán para justificar el retraso producido en la adaptación del Derecho interno de su país a las Directivas 78/659 y 79/923, basta recordar que, como ha declarado el Tribunal de Justicia en repetidas ocasiones, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva (véanse, en particular, las sentencias de 6 de abril de 1995,

Comisión/España, C-147/94, Rec. p. I-1015, apartado 5; de 6 de julio de 1995, Comisión/Grecia, C-259/94, Rec. p. I-1947, apartado 5, y de 2 de mayo de 1996, Comisión/Alemania, C-235/95, Rec. p. I-2423, apartado 12).

19 Procede, pues, declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para atenerse al artículo 3 de las Directivas 78/659 y 79/923.

Por lo que se refiere al artículo 5 de las Directivas 78/659 y 79/923

20 En lo relativo a la Directiva 78/659, el Gobierno alemán alega que los programas de acciones existentes en los Länder desde mediados de los años cincuenta para reducir la contaminación de las aguas constituyen programas de saneamiento que mejoran la calidad de las aguas y, por consiguiente, que pueden considerarse conformes con el artículo 5 de la Directiva 78/659. El Gobierno alemán considera que la protección de la calidad de las aguas continentales que son aptas para la vida de los peces no puede ser considerada aisladamente, sino que forma parte del objetivo global de la protección de la calidad del conjunto de las aguas, perseguido en Alemania mediante la adopción, de una forma preventiva y generalizada, de unas normas mínimas de alcance federal destinadas a reducir la contaminación de las aguas por las aguas residuales. El Gobierno alemán añade que, durante las dos últimas décadas, los Länder han puesto en vigor dichas normas mediante la adopción de unos programas de acción dotados de medios importantes, que han sido particularmente eficaces, de lo cual es buena prueba la significativa mejora producida en Alemania entre 1976 y 1990 en la calidad de las aguas continentales, en particular, las contempladas en la Directiva 78/659.

21 Por lo que se refiere a la Directiva 79/923, el Gobierno federal considera que el establecimiento de unos programas concretos con objeto de reducir la contaminación tampoco es ya necesario en la medida en que los controles efectuados de una forma regular en las cinco zonas que requieren protección para las aguas destinadas

a la cría de moluscos situadas a lo largo del mar del Norte ponen de manifiesto que se respetan los parámetros de la Directiva y que no existe ninguna necesidad de saneamiento. Sin embargo, en aquellos Länder que disponen de aguas para cría de moluscos, está prevista o ha comenzado ya una adaptación en debida forma de sus Derechos internos a la citada Directiva.

22 Debe señalarse, en primer lugar, que el artículo 5 de las Directivas 78/659 y 79/923 obliga a los Estados miembros a establecer unos programas para reducir la contaminación y garantizar que las aguas declaradas se habrán adecuado, en un plazo de cinco a seis años, respectivamente, a partir de la declaración, a los valores fijados para los parámetros que se indican en el Anexo, así como a las observaciones que figuran en las columnas G e I del propio Anexo.

23 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 17 de sus conclusiones, las Directivas 78/659 y 79/923 enumeran, en sus respectivos Anexos, catorce y doce parámetros físico-químicos precisos, para los cuales los Estados miembros deben fijar los valores. Además, el artículo 6 de las citadas Directivas determina, para la aplicación del artículo 5, los porcentajes de muestreos que deben respetar dichos valores para que las aguas declaradas puedan considerarse conformes con lo dispuesto en las Directivas.

24 Del tenor literal del artículo 5 de las Directivas 78/659 y 79/923, así como del detallado dispositivo de control de la calidad de las aguas establecido en estas mismas Directivas se desprende claramente que los Estados miembros tienen la obligación de establecer programas específicos con el fin de reducir la contaminación de las aguas continentales y de las aguas para cría de moluscos en un plazo de cinco y seis años respectivamente.

25 Por todo ello, en lo relativo a la Directiva 78/659, la existencia de unos programas generales de saneamiento de las aguas como los invocados por el Gobierno alemán no puede considerarse como una adaptación suficiente del Derecho interno al artículo 5.

26 Además, procede señalar que el objetivo perseguido por los referidos programas generales, a saber reducir la contaminación de las aguas por las aguas residuales, no se corresponde necesariamente, con el objetivo más específico de la Directiva 78/659 consistente en mejorar la calidad de las aguas continentales para hacerlas aptas para la vida de los peces.

27 Por lo que se refiere a la Directiva 79/923, la conformidad, alegada por el Gobierno alemán, de las aguas para cría de moluscos con las exigencias de la Directiva tampoco puede eximir a éste de la obligación de establecer unos programas específicos, con arreglo al artículo 5 de esta Directiva.

28 Sobre este particular, procede destacar que los resultados comunicados por el Gobierno alemán se refieren únicamente a las tomas de muestras efectuadas en 1991 en el Land de Baja Sajonia y no demuestran en modo alguno que las aguas para cría de moluscos situadas en los Länder afectados se ajusten a las exigencias establecidas en la Directiva 79/923.

29 En cualquier caso, la conformidad de las tomas realizadas en un único Land en un momento determinado con las exigencias de la Directiva 79/923 no puede eximir a un Estado miembro de su obligación de establecer, de acuerdo con el artículo 5 de la mencionada Directiva, unos programas específicos aplicables a todas las aguas declaradas para cría de moluscos con el fin de reducir su contaminación en un plazo de seis años.

30 En consecuencia, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para atenerse al artículo 5 de las Directivas 78/659 y 79/293.

Costas

31 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la República Federal de Alemania, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para atenerse a los artículos 3 y 5 de la Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces, y a los artículos 3 y 5 de la Directiva 79/923/CEE del Consejo, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos.

2) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Puissochet Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de diciembre de 1996.

El Secretario
R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta
J. C. Moitinho de Almeida