SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 4 de diciembre de 1997 *

En el asunto C-225/96,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada inicialmente por el Sr. Antonio Aresu y, posteriormente, por el Sr. Paolo Stancanelli, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Profesor Umberto Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE

— al no haber procedido a efectuar una declaración de las aguas que requieren protección o mejora para permitir la vida y el crecimiento de los moluscos, con arreglo al artículo 4 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) y/o al no haber comunicado la citada declaración a la Comisión, conforme al artículo 13 de la Directiva 79/923;

* Lengua de procedimiento: italiano.

— al no haber establecido programas para reducir la contaminación, conforme al artículo 5 de la Directiva 79/923, y

— al no haber fijado valores para los parámetros indicados en los puntos 8 y 9 del Anexo de la Directiva 79/923, con excepción de los relativos al mercurio y al plomo, con arreglo al artículo 3 de la Directiva 79/923,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

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

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

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de septiembre de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de junio de 1996, 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 Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE

— al no haber procedido a efectuar una declaración de las aguas que requieren protección o mejora para permitir la vida y el crecimiento de los moluscos, con arreglo al artículo 4 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; en lo sucesivo, «Directiva») y/o al no haber comunicado la citada declaración a la Comisión, conforme al artículo 13 de la Directiva;

— al no haber establecido programas para reducir la contaminación, conforme al artículo 5 de la Directiva, y

— al no haber fijado valores para los parámetros indicados en los puntos 8 y 9 del Anexo de la Directiva, con excepción de los relativos al mercurio y al plomo, con arreglo al artículo 3 de la Directiva.

2 Según los considerandos primero y segundo de la Directiva, ésta tiene por objeto proteger las aguas contra la contaminación, incluidas las aguas para cría de moluscos, y salvaguardar determinadas poblaciones de moluscos de las diferentes consecuencias nefastas resultantes del vertido de sustancias contaminantes en las aguas marítimas.

3 A tenor de su artículo 1, la Directiva «[...] se referirá a la calidad de aguas para cría de moluscos y se aplicará a las aguas costeras y a las aguas salobres declaradas por los Estados miembros que requieran una protección o mejora para permitir la vida y el crecimiento de los moluscos [...]».

4 Con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva, los Estados miembros procederán a una primera declaración de las aguas para cría de moluscos en un plazo de dos años desde la notificación de la Directiva y podrán efectuar con posteridad declaraciones suplementarias.

5 El artículo 3 de la Directiva establece que, para las aguas declaradas, los Estados miembros fijarán valores para los parámetros indicados en el Anexo, y que se atendrán a las observaciones que en él figuran.

6 El artículo 5 de la Directiva dispone que los Estados miembros establecerán programas para reducir la contaminación y asegurar que las aguas declaradas se habrán adecuado, en un plazo de seis años, a los valores fijados con arreglo al artículo 3 así como a las observaciones que figuran en el Anexo.

7 Según el artículo 13 de la Directiva, los Estados miembros proporcionarán a la Comisión las informaciones referentes, en particular, a las aguas declaradas con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 4.

8 En virtud del apartado 1 del artículo 15 de la Directiva, los Estados miembros aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva en un plazo de dos años, a partir de su notificación, e informarán de ello inmediatamente a la Comisión. Puesto que dicha Directiva fue notificada el 5 de noviembre de 1979, el referido plazo expiró el 5 de noviembre de 1981.

9 Al considerar que el Decreto Ministerial de 27 de abril de 1978 (Suppl. ord. GURI nº 125, de 8 de mayo de 1978) que le habían comunicado las autoridades italianas el 15 de diciembre de 1981 no cumplía los requisitos de la Directiva, en particular por lo que se refiere a los parámetros que deben controlarse y a la frecuencia de los

controles, la Comisión, mediante escrito de 9 de septiembre de 1985, solicitó a estas mismas autoridades que le facilitaran información detallada en lo relativo a la declaración de las aguas destinadas a la cría de moluscos.

10 Mediante escrito de 24 de abril de 1989, la Comisión pidió a las autoridades italianas que procedieran a efectuar la declaración de las aguas destinadas a la cría de moluscos en el conjunto del territorio italiano, conforme al artículo 4 de la Directiva, que le informaran sobre el procedimiento y los criterios objetivos utilizados en la selección de las aguas que debían declararse, que le cursaran la lista de las aguas que habían seleccionado para la declaración así como un mapa topográfico en el que figurase la posición de las referidas aguas, que fijaran los valores para los parámetros aplicables a las aguas declaradas conforme a los artículos 3 y 4 de la Directiva así como que se los comunicaran, que establecieran programas con arreglo al artículo 5 de la Directiva y que se los comunicaran, que procedieran a efectuar el control de las aguas declaradas conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva así como que señalaran, refiriéndose a un mapa topográfico, los lugares de las tomas de muestras, determinados conforme al apartado 4 del artículo 7 de la Directiva, que le informaran acerca de las disposiciones relativas a los nuevos parámetros en el sentido del artículo 9 de la Directiva y, finalmente, que le informaran de las excepciones a efectos del artículo 11 de la Directiva.

11 Dado que no se le notificó declaración alguna y al no haberle sido facilitada ninguna de las informaciones solicitadas, el 5 de agosto de 1991, la Comisión requirió a la República Italiana para que le presentara sus observaciones en un plazo de dos meses.

12 El 27 de enero de 1992, la República Italiana adoptó el Decreto-ley n° 131, por el que se ejecutaba la Directiva (Suppl. ord. GURI n° 41, de 19 de febrero de 1992).

13 No obstante, la Comisión considera que, aun cuando el referido Decreto-ley adapta en gran medida el Derecho interno a la Directiva, la citada adaptación no es completa ya que su artículo 4 remite, en cuanto a la declaración, a medidas cuya adopción es competencia de las regiones.

14 Al comprobar que no se le había comunicado ninguna disposición regional de declaración, conforme al artículo 13 de la Directiva, de forma que las autoridades competentes no habían declarado las aguas para cría de moluscos y, por consiguiente, que tampoco habían establecido los programas para reducir la contaminación, según dispone el artículo 5 de la Directiva, y al estimar que las referidas autoridades no habían fijado los valores para los parámetros señalados en los puntos 8 y 9 del Anexo de la Directiva, con excepción de los relativos al mercurio y al plomo, con arreglo al artículo 3 de la Directiva, la Comisión dirigió a la República Italiana un dictamen motivado, el 7 de julio de 1993, en el cual le instaba a adoptar las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a la Directiva en un plazo de dos meses.

15 Mediante nota n° 488, de 14 de marzo de 1994, las autoridades italianas informaron a la Comisión del compromiso de la Conferencia de Estado/regiones de atenerse a la normativa comunitaria.

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

17 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 1996, se admitió la intervención del Reino Unido en apoyo de las pretensiones de la República Italiana.

18 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de enero de 1997, el Reino Unido desistió de su intervención en el presente asunto.

19 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de marzo de 1997, se tuvo al Reino Unido por desestido como parte coadyuvante en el litigio.

20 Mediante el presente recurso, la Comisión indica, en primer lugar, que la República Italiana no ha procedido a efectuar la declaración de las aguas para cría de moluscos, al menos en el conjunto del territorio italiano, o que aún no le ha comunicado la referida declaración. Considera, después, que, con escasas excepciones, las autoridades italianas no han establecido programas encaminados a reducir la contaminación de las aguas. Finalmente, la Comisión afirma que, según se desprende de la letra c) del apartado 4 del artículo 4, en relación con los puntos 8 y 9 del Anexo I del Decreto-ley nº 131, la fijación de los valores límite para los parámetros contemplados en los puntos 8 y 9 del Anexo de la Directiva, con excepción del mercurio y del plomo, está supeditada a la adopción de un Decreto Ministerial posterior. Pues bien, la Comisión declara que no ha recibido comunicación alguna ni acerca del citado Decreto ni sobre cualquier otra medida de ejecución.

21 El Gobierno italiano alega que las medidas regionales de adaptación del Derecho interno a la Directiva referentes a la declaración de las aguas que han de protegerse así como al establecimiento de programas destinados a reducir la contaminación de las aguas declaradas han sido adoptadas por doce de las quince regiones costeras, habiendo sido comunicadas también a la Comisión, por lo cual el citado conjunto de medidas constituye una ejecución suficiente de la Directiva. Por lo que se refiere a la fijación de los parámetros indicados en los puntos 8 y 9 del Anexo de la Directiva, el Gobierno italiano señala que, en un futuro próximo, deberá culminar el procedimiento de aprobación del Decreto correspondiente.

22 La Comisión afirma, en su dúplica, que, en vez de las doce regiones mencionadas por la República Italiana, únicamente once de las veinte regiones de Italia han procedido a efectuar una primera declaración de las aguas para cría de moluscos. El hecho de que este conjunto de zonas acuáticas para cría de moluscos declaradas y comunicadas represente algo más del 50 % del territorio nacional no puede considerarse que constituya una ejecución correcta de la Directiva.

23 Sobre este particular, la República Italiana señala que únicamente las regiones con acceso al mar pueden declarar las aguas para cría de moluscos y que dichas regio-

nes son quince. Además, al no haberse fijado los criterios para la adopción de las medidas de declaración, la República Italiana considera que la declaración de las aguas en número y superficies en una proporción razonable en relación con las disponibilidades totales de las aguas costeras y de las aguas salobres y con la utilidad de su explotación para la cría de moluscos constituye una ejecución correcta de la Directiva. El hecho de que tres regiones aún no hayan efectuado las declaraciones que les conciernen no puede justificar, por sí solo, el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 4 de la Directiva. Por otra parte, el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva permite que la actividad de declaración sea gradual, ya que prevé la posibilidad de efectuar declaraciones suplementarias posteriores, además de las que cumplan la obligación de adaptación del Derecho interno dentro del plazo señalado en el apartado 1 de esta misma disposición. Por consiguiente, la República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso en lo que se refiere a esta primera imputación.

24 Por lo que se refiere a las aguas para cría de moluscos, procede señalar, que, conforme al artículo 4 de la Directiva, los Estados miembros están obligados a proceder a efectuar la declaración de las aguas, es decir de las aguas salobres y de las aguas costeras que consideren que requieren una protección o mejora para permitir la vida y el crecimiento de los moluscos (bivalvos y gasterópodos) y para contribuir de esta forma a la buena calidad de los moluscos directamente comestibles por el hombre (artículo 1).

25 Ciertamente, los Estados miembros disfrutan de una facultad de apreciación en lo relativo a la verificación de los citados requisitos (necesidad de protección o de mejora) en el contexto de los parámetros fijados en el Anexo de la Directiva.

26 No obstante, y contrariamente a lo que afirma el Gobierno italiano, si se cumplen los citados requisitos, existe la obligación de efectuar la declaración. Una interpretación de la Directiva que reconociera a los Estados miembros la facultad de no declarar todas las aguas para cría de moluscos no encuentra apoyo alguno en el texto de la Directiva, y, por otra parte, resultaría contraria a los objetivos perseguidos por ésta de protección del medio ambiente y de supresión de las condiciones de competencia desiguales (véanse los considerandos primero a cuarto de la Directiva).

27 Sobre este particular, debe señalarse que el argumento del Gobierno italiano conforme al cual, según el artículo 4 de la Directiva, la declaración de las aguas para cría de moluscos prevista en él es gradual tampoco encuentra apoyo alguno en el texto de esta disposición. Ciertamente, los Estados miembros pueden efectuar declaraciones suplementarias (apartado 2), si bien la citada facultad no significa que no estén obligados a hacerlo si se cumplen los requisitos exigidos en la Directiva.

28 En tales circunstancias, procede declarar que la República Italiana no ha procedido a efectuar la declaración de las aguas para cría de moluscos. De ello se desprende que procede estimar las pretensiones formuladas por la Comisión en este sentido.

29 Por lo que se refiere a las demás imputaciones de la Comisión, la República Italiana no niega el incumplimiento e indica que, próximamente, se comunicarán las medidas de ejecución. Por consiguiente, también en lo relativo a este punto, está fundado el recurso de la Comisión.

30 De todo lo anterior se desprende que:

La República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva

— al no haber procedido a efectuar una declaración de las aguas que requieren protección o mejora para permitir la vida y el crecimiento de los moluscos, con arreglo al artículo 4 de la Directiva;

— al no haber establecido programas para reducir la contaminación, conforme al artículo 5 de la Directiva, y

— al no haber fijado valores para los parámetros indicados en los puntos 8 y 9 del Anexo de la Directiva, con excepción de los relativos al mercurio y al plomo, con arreglo al artículo 3 de la Directiva.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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,

— **al no haber procedido a efectuar una declaración de las aguas que requieren protección o mejora para permitir la vida y el crecimiento de los moluscos, con arreglo al artículo 4 de la Directiva 79/923;**

— **al no haber establecido programas para reducir la contaminación conforme al artículo 5 de la Directiva 79/923, y**

— **al no haber fijado valores para los parámetros indicados en los puntos 8 y 9 del Anexo de la Directiva 79/923, con excepción de los relativos al mercurio y al plomo, con arreglo al artículo 3 de la Directiva 79/923.**

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de diciembre de 1997.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

C. Gulmann