CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS

presentadas el 17 de octubre de 1996 *

1. En el presente asunto, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, que declare que la República Federal de Alemania no ha ejecutado correctamente ni 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 (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aguas continentales»), [1] ni 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 (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aguas para cría de moluscos»). [2]

2. En particular, la Comisión alega que la República Federal de Alemania no ha ejecutado los artículos 3 y 5 de la Directiva sobre las aguas continentales ni los artículos 3 y 5 de la Directiva sobre las aguas para cría de moluscos.

Por lo que se refiere a la Directiva sobre las aguas continentales

3. El apartado 3 del artículo 1 de la Directiva sobre las aguas continentales establece que su finalidad 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, peces que pertenecen a:

— especies indígenas que presentan diversidad natural, o bien

— especies cuya presencia se considera deseable, a efectos de la gestión de las aguas, por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros».

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 222, p. 1; EE 15/02, p. 111.

2 — DO L 281, p. 47; EE 15/02, p. 156.

4. En la exposición de motivos de esta misma Directiva se señala además que:

«[...] con el fin de conseguir los objetivos de la Directiva, los Estados miembros deberán declarar las aguas a las que se aplique y fijar los valores límites correspondientes a ciertos parámetros; [...] las aguas declaradas deberán adecuarse a dichos valores en un plazo de cinco años desde su declaración.» [3]

5. En un plazo de dos años a contar desde la fecha de la notificación de la presente Directiva, los Estados miembros habrán de realizar una primera declaración [4] de aguas salmonícolas y de aguas ciprinícolas, [5] definidas respectivamente como las aguas en las que viven o podrían vivir los peces que pertenecen a las especies tales como el salmón, la trucha, el tímalo o el corégono y en las que viven o podrían vivir los peces que pertenecen a los ciprínidos o a otras especies tales como el lucio, la perca y la anguila.

6. Las disposiciones de la Directiva de que se trata establecen lo siguiente:

«*Artículo 3*

1. Para las aguas declaradas, los Estados miembros fijarán valores para los parámetros indicados en el Anexo I, en la medida en que aparezcan valores en la columna G o en la columna I. Los Estados miembros se ajustarán a las observaciones que figuran en ambas columnas.

2. Los Estados miembros no fijarán valores menos estrictos que los que figuran en la columna I del Anexo I y se esforzarán por respetar los valores que figuran en la columna G, teniendo en cuenta el principio enunciado en el artículo 8. [6]

[...]

Artículo 5

En un plazo de cinco años a contar desde la declaración efectuada con arreglo al artículo 4, los Estados miembros establecerán programas con el fin de reducir la contaminación y de asegurar que las aguas declaradas se ajustan a los valores fijados por los Estados miembros de acuerdo con el artículo 3, así como a las observaciones que figuran en las columnas G e I del Anexo I.»

7. En el Anexo I se especifican los parámetros para la temperatura, la acidez, las mate-

3 — Sexto considerando.

4 — Véase el punto 11 de estas conclusiones.

5 — Véase el apartado 1 del artículo 4.

6 — El artículo 8 dispone que la aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la presente Directiva no podrá tener, como consecuencia, en ningún caso, un aumento directo o indirecto en la contaminación de las aguas continentales.

rias en suspensión y numerosos compuestos químicos. Existen parámetros diferentes para las aguas salmonícolas y ciprinícolas, que figuran en dos columnas distintas, la G y la I. Algunos de los parámetros son orientativos (columna G), en tanto que otros son vinculantes (columna I, supongo que en la versión inglesa esta inicial es posiblemente un vestigio de la versión francesa).

8. En los artículos 6 y 7 se fijan unos criterios detallados para la declaración de conformidad en el sentido del artículo 5. Dichos criterios se refieren a los lugares donde deben tomarse las muestras, así como a los períodos (la frecuencia se determina en el Anexo I) y a los porcentajes de muestreos, los cuales deben ajustarse a dichos valores y observaciones para cada uno de los parámetros.

Por lo que se refiere a la Directiva sobre las aguas para cría de moluscos

9. La Directiva sobre las aguas para cría de moluscos regula la calidad de las aguas para cría de moluscos y se aplica a las aguas costeras y a las aguas salobres declaradas por los Estados miembros que requieren una protección o mejora para permitir la vida y crecimiento de los moluscos y para contribuir de esta forma a la buena calidad de los moluscos directamente comestibles por el hombre. [7] Según señala su exposición de motivos, sus finalidades son la protección de las aguas, incluidas las aguas para cría de moluscos, contra la contaminación, así como salvaguardar determinadas poblaciones de peces de las diferentes consecuencias nefastas resultantes del vertido de sustancias contaminantes en las aguas marítimas. [8]

10. El sexto considerando de la exposición de motivos y los artículos 3 y 7 transcriben esencialmente *mutatis mutandis,* las disposiciones correspondientes de la Directiva sobre las aguas continentales, a excepción: i) del apartado 3 del artículo 3, relativo a los vertidos de sustancias y ii) del artículo 5 que establece un plazo de seis años en lugar de cinco.

11. Ambas Directivas disponían que los Estados miembros debían adoptar las disposiciones necesarias para su ejecución en un plazo de dos años a partir de su notificación, [9] por lo que se refiere a la Directiva sobre las aguas continentales, a más tardar el 20 de julio de 1980, y en cuanto a la Directiva sobre las aguas para cría de moluscos, el 5 de noviembre de 1981.

7 — Artículo 1.

8 — Considerandos primero y segundo.

9 — Apartado 1 del artículo 17 de la Directiva sobre las aguas continentales y apartado 1 del artículo 15 de la Directiva sobre las aguas para cría de moluscos.

En lo relativo a la imputación referente al artículo 3

12. La imputación principal de la Comisión es que la República Federal de Alemania no ha llevado a cabo una adaptación correcta de su Derecho interno al artículo 3 de ambas Directivas, dentro del plazo señalado. Más en concreto, alega que el objetivo de las dos Directivas es asimismo proteger la salud humana y que el Tribunal de Justicia ha declarado que, en dichos casos, la ejecución de las Directivas debe realizarse mediante disposiciones jurídicas vinculantes. [10]

13. No se discute que, hasta la fecha, no se han fijado en la República Federal de Alemania, mediante normas legales vinculantes, los valores que los Estados miembros tienen la obligación de fijar en virtud del artículo 3. Ello representa un retraso considerable, en parte atribuible al hecho de que, hasta 1992, la República Federal de Alemania mantuvo aparentemente el criterio de que para ejecutar las Directivas, bastaba con simples disposiciones administrativas. Desde entonces la República Federal de Alemania ha venido admitiendo que la ejecución correcta de las Directivas debe efectuarse mediante disposiciones jurídicas vinculantes. En su escrito de contestación, señaló que, en la actualidad, se están adoptando las medidas necesarias. Sin embargo, ha quedado de manifiesto que, de los dieciséis Länder (los organismos competentes para adaptar el Derecho interno a las Directivas), tan sólo en seis de ellos los órganos legislativos han facultado al poder ejecutivo para adoptar los correspondientes Decretos de adaptación; sin embargo, ni siquiera los seis Länder antes citados parecen haber adoptado aún los proyectos de disposiciones destinados a ejecutar la Directiva sobre las aguas continentales (en el escrito de contestación, no se hace ninguna referencia a proyecto de Decreto alguno con objeto de ejecutar la Directiva sobre las aguas para cría de moluscos).

14. Este Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que un Estado miembro no puede alegar disposiciones prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones establecidas por una Directiva comunitaria. [11] Además, el hecho de que, en la actualidad, la República Federal de Alemania esté tratando de poner fin a su incumplimiento no puede constituir un medio de defensa. Un recurso interpuesto al amparo del artículo 169 requiere únicamente una constancia objetiva del incumplimiento de sus obligaciones por parte de un Estado miembro y no acreditar inercia u oposición alguna por parte de éste. [12]

En lo relativo a la imputación referente al artículo 5

15. Por lo que se refiere al artículo 5 de ambas Directivas, la Comisión afirma que no se ha establecido programa alguno. La réplica de la República Federal de Alemania a la afirmación de la Comisión según la cual no se ha llevado a cabo la ejecución del artículo 5 es la siguiente.

10 — Sentencias de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-361/88, Rec. p. I-2567), apartado 16; Comisión/Alemania (C-59/89, Rec. p. I-2607, apartado 19, y sentencia de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania (C-58/89, Rec. 1991 p. I-4983), apartado 14.

11 — Sentencia de 9 de junio de 1982, Comisión/Luxemburgo (58/81, Rec. p. 2175), apartado 4.

12 — Sentencia de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica (301/81, Rec. p. 467), apartado 8.

16. Por lo que se refiere a la Directiva sobre las aguas continentales, señala que, a su juicio, la finalidad de conseguir o mantener la calidad de la aguas en las que puedan vivir las especies indígenas constituye únicamente un objetivo parcial que se enmarca en un plan general de protección de las aguas, por lo cual no puede considerarse aisladamente. En la República Federal de Alemania, el fundamento de dicho plan general es la ampliación de la protección preventiva de las aguas. Su objetivo es reducir la contaminación de las aguas por las aguas residuales, finalidad que debe conseguirse mediante un control de la calidad de las aguas residuales. Durante las dos últimas décadas, los distintos Länder han venido adoptando una serie de medidas de protección excepcionalmente efectivas a través de unos programas amplios (y costosos) de actividades e inversiones. Como resultado de dichas medidas, han mejorado sustancialmente tanto la limpieza de las aguas, en general, como la calidad de las aguas en las que pueden vivir los peces, en particular. Según señala el apartado 3 del artículo 1 de la Directiva sobre las aguas continentales, el objetivo general de esta disposición se corresponde con el objetivo parcial esencial de la política de protección de las aguas. Los programas de actividades existentes en los Länder desde la década de los años cincuenta no pretendían únicamente hacer posible la vida de los peces, sino fundamentalmente constituir unos programas para mejorar la calidad de las aguas y pueden considerarse conformes con el artículo 5.

17. Personalmente, considero que este argumento no resulta convincente. El artículo 5 es a un tiempo vinculante y expreso. Exige el establecimiento de los programas tanto para reducir la contaminación, en términos generales, como para garantizar su adecuación, dentro del plazo señalado, a los valores fijados para los parámetros enumerados en el Anexo I, así como a las observaciones que figuran en las columnas G e I del referido Anexo. Dichos parámetros, de los cuales hay catorce en la Directiva sobre las aguas continentales y doce en la Directiva para cría de moluscos, son detallados y precisos al mismo tiempo. Además, el artículo 6 establece unos criterios completos y detallados para conseguir la ejecución del artículo 5. Del tenor literal de dichas disposiciones se desprende claramente que, como ha señalado la Comisión, exigen que los Estados miembros establezcan programas específicos en unos plazos de cinco o seis años.

18. Además, de la sistemática y de los objetivos que pretende conseguir la Directiva sobre las aguas continentales se desprende claramente que quiere garantizar que el agua tenga una calidad concreta, que la haga apta para la vida de los peces. No resulta evidente, al menos sin que sea necesario demostrarlo, que las medidas generales adoptadas para mejorar la calidad de las aguas habrán de tener dicho efecto; por citar un ejemplo, puede ocurrir que algunos contaminantes se vean neutralizados por otros compuestos químicos, los cuales, si bien pueden purificar el agua en algunos casos, pueden ser nocivos para la vida de los peces, en otros.

19. Por lo que se refiere a la Directiva sobre las aguas para cría de moluscos, la República Federal de Alemania señala que los controles que se realizan en la práctica en las aguas declaradas para cría de moluscos ponen de manifiesto que se cumplen las exigencias establecidas en la Directiva. Afirma que únicamente son necesarios los programas en el sentido de la Directiva si no se respetan los parámetros fijados en ésta.

20. Del escrito de interposición del recurso se desprende que la República Federal de Alemania está aludiendo a las operaciones de muestreo que se realizaron aparentemente en la Baja Sajonia, de conformidad con el artículo 7 de la Directiva. En su respuesta al dictamen motivado, el Estado demandado señala que los resultados de las referidas operaciones se corresponden con las exigencias establecidas en la Directiva. Acompañan a dicha respuesta como Anexo los resultados para 1991.

21. La Comisión responde que los resultados que le fueron comunicados a los fines de dicha alegación se refieren únicamente a un Land y a un año. Sin embargo, aun cuando se le hubieran comunicado los resultados correspondientes a todos los Länder, la Comisión subraya con razón que la situación concreta existente en 1991 no puede de ninguna forma sustituir a un programa que hubiera debido establecerse a más tardar en 1981.

Conclusión

22. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del tratado CE al no haber adoptado, dentro del plazo señalado, 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) Condene en costas a la República Federal de Alemania.»