

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
 SR. WALTER VAN GERVEN
 presentadas el 25 de septiembre de 1990 *

Señor Presidente,
 Señores Jueces,

1. En el presente asunto, la Comisión solicita que se declare que la República Federal de Alemania, al no adoptar todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptarse a lo dispuesto por la Directiva 80/68/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (en lo sucesivo, «la Directiva»),¹ ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE. El plazo para adaptar el Derecho nacional a la Directiva expiró el 19 de diciembre de 1981.

El litigio que opone a las partes se refiere tanto a la cuestión de principio relativa al alcance de la obligación de aplicación exigida a los Estados miembros por el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, como a la cuestión concreta de si las disposiciones invocadas por la República Federal de Alemania pueden adaptar el Derecho nacional a las normas establecidas por la Directiva. Las presentes conclusiones están redactadas según el mismo esquema; la respuesta a la primera cuestión desempeñará, evidentemente, un papel importante en el análisis del problema concreto planteado por la segunda.

* Lengua original: neerlandés.

1 — Directiva del Consejo de 17 de diciembre de 1979 (DO 1980, L 20, p. 43; EE 15/02, p. 162).

Como introducción, en primer lugar examinaré globalmente lo dispuesto por la Directiva y por el Derecho alemán aplicable en el presente asunto.

Examen global de la Directiva y del método alemán de aplicación

2. La Directiva tiene por objeto impedir la contaminación de las aguas subterráneas prohibiendo o limitando la introducción de determinadas sustancias en las aguas subterráneas. Las normas de la Directiva se refieren a dos categorías de sustancias enumeradas en dos listas que figuran como anexos de la Directiva. En lo que se refiere a las sustancias de la lista I, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para *impedir* su introducción en las aguas subterráneas; en cuanto a las sustancias de la lista II, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para *limitar* su introducción en las aguas subterráneas con el fin de evitar la contaminación de las mismas por dichas sustancias (véase el artículo 3). A estos efectos, la Directiva contiene una serie de disposiciones detalladas que aplican los principios de base enunciados en el artículo 3. Examinemos rápidamente las disposiciones invocadas en las alegaciones intercambiadas por las partes.

El artículo 4 establece de forma concreta y detallada la obligación de impedir la introducción en las aguas subterráneas de sustancias de la lista I; el artículo 5 se refiere a la limitación de la introducción de sustancias

de la lista II. Los artículos 7 y 8 se refieren a las investigaciones previas (a la concesión de una autorización) que deben efectuar en determinados casos las autoridades competentes de los Estados miembros. Los artículos 9 y 10 enumeran las disposiciones que deben figurar en las autorizaciones concedidas por los Estados miembros si se cumplen determinados requisitos. Los artículos 11 a 13 regulan la concesión, la denegación y/o la revocación de las autorizaciones, así como el control del cumplimiento de las condiciones impuestas por las autorizaciones. El artículo 14 permite que los Estados miembros establezcan un plazo transitorio para los vertidos de sustancias de las listas I y II ya efectuados en la fecha de notificación de la Directiva. El artículo 18 dispone que la aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la Directiva en ningún caso puede tener por efecto la contaminación directa o indirecta de las aguas subterráneas. Finalmente, el artículo 19 autoriza a los Estados miembros a adoptar medidas más estrictas que las previstas en la Directiva.

3. El Gobierno alemán considera que el Derecho nacional ha sido adaptado debidamente a todas las disposiciones de la Directiva. Se refiere a tres leyes federales, a saber, la *Wasserhaushaltsgesetz* (Ley sobre el régimen de las aguas) de 1976 (en lo sucesivo, «WHG»),² la *Abfallgesetz* (Ley sobre residuos) de 1986 (en lo sucesivo, «AbfG»)³ y la *Verwaltungsverfahrensgesetz*, es decir, la Ley federal de procedimiento administrativo. Ninguna de estas leyes fue adoptada específicamente para adaptar el Derecho interno a la Directiva; lo mismo sucede con determinadas disposiciones adoptadas por los Estados federados que, según el Gobierno alemán, colman las lagunas que todavía existen en la legislación federal. Por el

2 — La versión a la que se hace referencia es la versión modificada de 23 de septiembre de 1986 (BGBl. 1986, I, pp. 1529 y ss., especialmente p. 1654).

3 — *Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen* de 27 de agosto de 1986 (BGBl. I, pp. 1401 y ss., especialmente p. 1501).

contrario, la finalidad del proyecto «Musterverwaltungsvorschrift» (Reglamento tipo de la administración) (véase el punto 22 más adelante), que fue elaborado por los Estados federados y debe ser ratificado por éstos, es la adaptación del Derecho interno a la Directiva. Según las declaraciones del representante de la República Federal de Alemania que asistió a la vista, hasta la fecha sólo siete Estados federados han efectuado dicha adaptación.

4. Antes de comenzar mi análisis, quisiera volver un instante sobre un incidente que tuvo lugar durante la fase escrita. Después de haberse interpuesto el recurso, el Ministro alemán de Medio Ambiente hizo saber a la Comisión, en un escrito de 29 de junio de 1988, que tras un análisis pormenorizado de las alegaciones del recurso, el Gobierno alemán había llegado a la conclusión de que los motivos de recurso de la Comisión sobre la falta de medidas de aplicación estaban fundados en su mayor parte. Declaró que las medidas legislativas necesarias serían adoptadas inmediatamente en el plano federal así como en el plano de los Estados federados para suplir la falta de aplicación. Para permitir que los representantes del Gobierno federal se pusiesen de acuerdo con la Comisión sobre las medidas que debían adoptarse y sobre el calendario de dichas medidas, el Agente del Gobierno federal solicitó al Tribunal de Justicia, el 4 de julio y el 13 de septiembre de 1988, la suspensión del procedimiento o la prórroga del plazo señalado para la contestación de la demanda hasta el 31 de diciembre de 1988.

Según resulta de un escrito de la Comisión de 20 de septiembre de 1988, las concertaciones que se llevaron a cabo entre los representantes de la Comisión y los del Gobierno federal no condujeron sin embargo a resultado alguno, y el 28 de octubre de

1988 el Gobierno alemán presentó la contestación de la demanda en la que sostenía que la legislación alemana había sido debidamente adaptada a la Directiva. (Es verdad que el escrito de contestación fue presentado sin perjuicio del resultado de «negociaciones intensivas» que se encontraban en curso entre la Comisión y el Gobierno alemán con el objeto de solucionar amistosamente el litigio.) En el escrito de dúplica presentado, el Gobierno alemán alega que los escritos de que se trata deben examinarse en el marco de las conversaciones que tuvieron lugar entre la Comisión y el Gobierno alemán y que, en consecuencia, fueron redactados sin perjuicio de examinar más detenidamente las medidas complementarias de aplicación reclamadas por la Comisión. Según el Gobierno alemán, este escrito no contiene un reconocimiento del fundamento de los motivos formulados por la Comisión, sino que más bien expresa la voluntad de cooperación de dicho Gobierno.

5. La cuestión que actualmente se plantea es si una violación del Tratado puede ser demostrada basándose en un reconocimiento, cuando posteriormente se produjo una retractación. Habida cuenta del carácter objetivo de una violación que debe probarse con arreglo a las disposiciones del artículo 169 del Tratado, y teniendo presente que el reconocimiento fue efectuado por un miembro del Gobierno que no representa a la República Federal de Alemania en el presente procedimiento ante el Tribunal de Justicia, considero que debe responderse negativamente a dicha pregunta. Sin embargo, no quisiera considerar que el escrito del Gobierno alemán esté totalmente desprovisto de pertinencia. En efecto, demuestra que el Gobierno alemán era consciente de que ya no podían aplicarse los preceptos precisos y detallados de la Directiva mediante las normas existentes, relativamente generales, sino que eran necesarias normas específicamente inspiradas en la Directiva. El análisis que si-

gue ilustra esta dificultad en más de un aspecto.

Alcance de la obligación de adaptar el Derecho interno

6. Las partes tienen puntos de vista diametralmente opuestos en cuanto al alcance de la obligación de adaptar el Derecho nacional a una Directiva conforme al párrafo tercero del artículo 189 del Tratado. Sus puntos de vista divergen tanto en lo que respecta a las medidas permitidas (y suficientes) para la adaptación, como en lo que se refiere a los criterios a los que deben atenderse dichas medidas de adaptación del Derecho interno. Me esforzaré en aclarar esta controversia, basándome en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en estos últimos años.

7. El punto de partida siempre consiste en que una Directiva obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse; el artículo 189 deja a los Estados miembros la elección de la forma y de los medios. De conformidad con ello, el Tribunal de Justicia ha declarado que la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente una reproducción formal y textual de sus disposiciones en una disposición legal expresa y específica; *según el contenido de la Directiva*, puede ser suficiente un contexto jurídico general, siempre que este último garantice efectivamente la plena aplicación de la Directiva de una manera suficientemente clara y precisa.⁴ Sin embargo, el Tribunal de Justicia añadió que la adopción de medidas de incorporación claras y precisas es especialmente importante cuando la Directiva de

⁴ — Véase la sentencia de 23 de mayo de 1985, Comisión/República Federal de Alemania (29/84, Rec. pp. 1661 y ss.), apartado 23.

que se trate esté destinada a crear derechos en favor de los particulares; una legislación imprecisa que no permita que los beneficiarios conozcan todos los derechos que se les reconoce por el Derecho comunitario (en el supuesto de Directivas destinadas a la protección del medio ambiente, a veces se tratará de obligaciones) ni que conozcan las posibilidades que pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales, no alcanza a cumplir la obligación exigida a los Estados miembros por el artículo 189 del Tratado CEE.⁵

Examinemos ahora la Directiva 80/68 a la luz de esta jurisprudencia. Esta Directiva tiene por objeto prevenir la contaminación de las aguas subterráneas prohibiendo o limitando los vertidos, desagües y otros tratamientos de determinadas sustancias. A estos efectos, el Derecho interno de los Estados miembros debe establecer determinadas prohibiciones, regímenes de autorizaciones y procedimientos de control. En otras palabras, la Directiva obliga a los Estados miembros a aplicar un conjunto de derechos y obligaciones entre las autoridades nacionales y las personas que traten las sustancias mencionadas en la Directiva. En consecuencia, tiene por objeto crear tales derechos a favor de los particulares. Una adaptación clara y precisa del Derecho interno a las normas establecidas en la Directiva puede tener además una cierta importancia para terceros (por ejemplo, para las agrupaciones ecologistas o los ribereños) que deseen obtener o exigir de los poderes públicos o de otros particulares el cumplimiento de las prohibiciones y de las restricciones establecidas en la Directiva.

8. Refiriéndose asimismo a los criterios de apreciación que el Tribunal de Justicia de-

berá aplicar en este asunto, la Comisión afirma que estos criterios deben ser particularmente estrictos y rigurosos. También afirma que, en un ámbito en el que no existen particulares económicamente motivados por lo que respecta al interés protegido (a saber, la pureza de las aguas subterráneas) y en el que no se dispone de medios simples que permitan controlar el cumplimiento de las normas establecidas en la Directiva, la exigencia de precisión y de claridad es aún más importante para la adaptación del Derecho nacional.⁶ El Gobierno alemán no comparte este punto de vista: en su opinión, únicamente se trata de garantizar efectivamente la plena aplicación de la Directiva por medio de normas jurídicas internas y de prácticas administrativas; considera que es exagerado exigir, como a su juicio hace la Comisión, una transcripción textual de las disposiciones de la Directiva en el Derecho interno.

Estoy de acuerdo con el Gobierno alemán en este punto, en cuanto que la realización del objetivo perseguido por la Directiva hoy controvertida ante el Tribunal de Justicia no supone necesariamente una transcripción textual de todos los preceptos que contiene. Por otra parte, la Comisión no afirma tal cosa. Es preciso, por el contrario, que el «contexto jurídico general del Estado miembro garantice la aplicación de las Directivas» de tal manera que no exista ningún riesgo práctico ni teórico de una aplicación incorrecta de las normas establecidas por las Directivas de que se trate.⁷ El Gobierno alemán estima que no existe tal riesgo en lo que respecta a la aplicabilidad de la Directiva en la República Federal. Afirma que la interrelación de las normas de Derecho interno existentes y la aplicación y la interpre-

5 — Véase la sentencia de 23 de mayo de 1985, antes citada; véase también la sentencia de 9 de abril de 1987, Comisión/República Italiana (363/85, Rec. p. 1733), apartado 7, así como la sentencia de 3 de marzo de 1988, Comisión/República Italiana (116/86, Rec. p. 1323), apartado 21.

6 — La Comisión se refiere a la sentencia de 27 de abril de 1988, Comisión/República Francesa (252/85, Rec. pp. 2243 y ss.), apartado 5.

7 — Véase la sentencia de 9 de abril de 1987, Comisión/República Italiana (363/85, Rec. pp. 1733 y ss.), apartados 7 a 12.

tación «conforme a la Directiva» de estas normas por parte de las autoridades competentes tienen, como consecuencia práctica, la supresión de todo riesgo de que puedan concederse autorizaciones de vertidos prohibidos por la Directiva.

Tal alegación ya ha sido desestimada en diversas ocasiones por el Tribunal de Justicia: la adaptación del Derecho interno a las Directivas que, como en el caso de la Directiva que hoy se discute, contengan disposiciones precisas y detalladas no puede tener lugar mediante la interrelación de normas existentes carentes de precisión, por una parte, y de una práctica administrativa (generalmente irreversible), por otra.⁸ En realidad, la alegación del Gobierno alemán parte de la idea de que el Derecho interno también puede adaptarse a las disposiciones precisas y detalladas de una Directiva por medio de meras prácticas administrativas que no tengan una publicidad suficiente. El Tribunal de Justicia siempre ha rechazado dicha postura.⁹ Además, el Tribunal de Justicia ha indicado insistentemente que ni la pretendida inexistencia en un Estado miembro determinado de actividades incompatibles con la Directiva, ni la supuesta conformidad con la Directiva de la práctica administrativa seguida en un Estado miembro eximen a dicho Estado miembro de la obligación de adaptar íntegramente su Derecho interno a la Directiva.¹⁰ Ello es válido en particular cuando una Directiva contiene una disposición prohibitiva: tal disposición debe ser transcrita expresamente en una disposición normativa del Derecho nacional.¹¹ La Co-

misión ha subrayado acertadamente la importancia de este último aspecto: la aplicación efectiva y completa de una norma prohibitoria sólo puede garantizarse si las autoridades públicas encargadas de la aplicación de la Directiva que deben decidir sobre las solicitudes de autorización de vertidos pueden invocar una norma de Derecho nacional que establece expresamente una prohibición.

9. Para determinar los criterios de control, también debe tenerse en cuenta la naturaleza de los intereses protegidos por la Directiva y la manera en que está repartida, entre la Comunidad y los Estados miembros, la competencia para adoptar y hacer cumplir las normas de protección. La Comisión ha señalado, a mi juicio acertadamente, la inexistencia de ventajas económicas que puedan alentar a los Estados miembros a hacer que los particulares respeten las normas de la Directiva de que se trata, así como la dificultad de adoptar medidas adecuadas de investigación y de control en lo que respecta a las conductas que puedan ocasionar la contaminación de las aguas subterráneas. ¿Cómo no establecer un paralelismo con la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres¹² que, en efecto, plantea problemas análogos respecto al cumplimiento de las normas en ella contenidas y al control de este cumplimiento? En un asunto que tenía por objeto la adaptación del Derecho interno a esta última Directiva, el Tribunal de Justicia declaró que la exactitud de la adaptación del Derecho interno reviste una importancia especial cuando la gestión del patrimonio común se confía a cada uno de los Estados miembros, dentro de sus respectivos territorios;¹³ opino que esta consideración es aplicable aún con mayor razón al presente asunto, por ser su objeto la protección de las aguas subterráneas.

8 — Véase especialmente la sentencia en el asunto 29/84, ya citada en la nota 4, en particular los apartados 25 a 38.

9 — Véase especialmente la sentencia de 3 de marzo de 1988, Comisión/República Italiana (116/86, Rec. p. 1323), así como la sentencia de 23 de febrero de 1988, Comisión/República Italiana (492/85, Rec. pp. 849 y ss).

10 — Véase la sentencia de 15 de marzo de 1990, Comisión/Reino de los Países Bajos (C-339/87, Rec. p. I-851), apartados 22 a 25 y 32.

11 — Véase la sentencia de 27 de abril de 1988, Comisión/República Francesa (252/85, Rec. pp. 2243 y ss.), apartados 18 y 19, así como la sentencia en el asunto C-339/87, ya citada, apartados 35 y 36. Estos asuntos se referían a la interpretación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979 (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125, relativa a la conservación de las aves silvestres.

12 — Ya citada en la nota precedente.

13 — Véase la sentencia en el asunto 252/85, ya citada en la nota 6, apartado 5.

10. Finalmente, también existen otras razones que exigen una adaptación precisa y clara del Derecho interno a las normas establecidas por la Directiva de que aquí se trata: la Directiva tiene por objeto establecer condiciones de competencia equivalentes entre las empresas que efectúan vertidos, suprimiendo las disparidades que existan entre las disposiciones nacionales relativas a los vertidos de determinadas sustancias peligrosas en las aguas subterráneas.¹⁴ Esta armonización se efectúa mediante la formulación de normas muy precisas y detalladas.

11. Las consideraciones precedentes me llevan a la conclusión de que la Directiva 80/68 deja a los Estados miembros un margen de apreciación bastante limitado en lo que respecta a la adaptación del Derecho interno a las normas que establece. Considero que se trata de la misma filosofía que inspiró una sentencia dictada anteriormente por el Tribunal de Justicia en un asunto que versaba asimismo sobre la adaptación del Derecho interno a una Directiva, y en la que se declaró que el Derecho interno debía adaptarse a determinadas disposiciones de aquella Directiva «con la precisión y la claridad requeridas para satisfacer plenamente la exigencia de seguridad jurídica».¹⁵

Prohibición de vertidos directos de sustancias de la lista I

12. Los tres primeros motivos del recurso de la Comisión se refieren a las medidas que deben adoptarse para aplicar la obligación de la letra a) del artículo 3 de la Directiva,

14 — Véase el cuarto considerando de la exposición de motivos de la Directiva.

15 — Véase la sentencia de 17 de septiembre de 1987, Comisión/Reino de los Países Bajos (291/84, Rec. pp. 3483 y ss.), apartado 15 (a propósito del apartado 3 del artículo 4 de la Directiva); véanse igualmente los apartados 16 a 18 (a propósito del artículo 6).

es decir, impedir la introducción de sustancias de la lista I en las aguas subterráneas. El artículo 4 establece las medidas que deben adoptar los Estados miembros a estos efectos.

13. En primer lugar, examinemos el régimen de los vertidos directos. Según el primer guión del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva,

«Los Estados miembros prohibirán cualquier vertido directo de sustancias de la lista I.»

El Gobierno alemán sostuvo, tanto durante el procedimiento administrativo previo como durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, que la República Federal de Alemania había cumplido las obligaciones exigidas a los Estados miembros por esta disposición al adoptar el apartado 1 del artículo 1a, el apartado 1 del artículo 2, el número 5 del apartado 1 del artículo 3 y el apartado 1 del artículo 34 de la WHG. El apartado 1 del artículo 1a, el apartado 1 del artículo 2 y el número 5 del apartado 1 del artículo 3 de la WHG contienen dos principios generales. El primer principio establece que, por ser un componente del sistema ecológico, las aguas deberán administrarse de manera que sirvan al interés general conciliándolo con el interés de los particulares y evitando todo perjuicio cuando sea posible. Según el segundo principio, toda utilización de las aguas está teóricamente supeditada a la concesión de una autorización o de una aprobación, de conformidad con el apartado 1 del artículo 2 de la WHG, y la obligación de utilizar las aguas con precaución también se refiere a la introducción de sustancias en las aguas subterráneas. La disposición más importante para adaptar el Derecho interno al primer guión del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva es, no obstante, el apartado 1 del artículo 34 de la WHG. También es pertinente el artículo 34 para apreciar los

otros motivos de recurso de la Comisión. Por lo tanto, citamos *in extenso*:

- «1) La autorización para introducir sustancias en las aguas subterráneas sólo podrá concederse si no ha lugar a temer la contaminación de las aguas subterráneas o cualquier otro deterioro de sus propiedades.
- 2) Sólo podrán almacenarse o depositarse definitivamente sustancias de manera que no haya lugar a temer la contaminación nociva de las aguas subterráneas o cualquier otro deterioro de sus propiedades. La presente disposición también se aplicará a los transportes de líquidos y de gases por medio de instalaciones de transporte por conductos.»

A primera vista, la normativa alemana es evidentemente incompatible con la Directiva: mientras que el primer guión del apartado 1 del artículo 4 establece, inequívocamente, una obligación de *prohibir* todo vertido directo de sustancias de la lista I, el apartado 1 del artículo 34 de la WHG establece un *sistema de autorizaciones* para las «sustancias» en general y somete una posible prohibición de introducción de sustancias en las aguas subterráneas a una apreciación de la autoridad nacional competente sobre el peligro que pueda representar para la napa freática semejante introducción.

14. Sin embargo, el Gobierno alemán afirma que tal libertad de apreciación es compatible con el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. En efecto, estima que esta disposición debe interpretarse en relación con la letra b) del artículo 2 de la Directiva cuyo texto es el siguiente:

«La presente Directiva no se aplicará a:

[...]

- b) los vertidos respecto de los cuales la autoridad competente del Estado miembro afectado hubiere comprobado que contienen sustancias de las listas I o II en cantidad y concentración lo suficientemente pequeñas como para excluir cualquier riesgo de deterioro, presente o futuro, de la calidad de las aguas subterráneas receptoras.»

Según el Gobierno alemán, estas dos disposiciones deben interpretarse en el sentido de que la prohibición establecida por el primer guión del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva no es una prohibición absoluta de introducir sustancias de la lista I en las aguas subterráneas, sino más bien una prohibición susceptible de exención; en otras palabras, la aplicación de esta prohibición está sometida a la apreciación de la autoridad nacional competente. Es lo que afirma el Gobierno alemán cuando dice que los requisitos de concesión de una autorización de vertido —que se establecen en el apartado 1 del artículo 34 de la WHG— equivalen materialmente a los supuestos de no aplicabilidad de la Directiva que están formulados en la letra b) del artículo 2 de la misma, de manera que la aplicación de la WHG producirá precisamente el resultado perseguido por la Directiva.

15. Esta argumentación no resiste un examen atento del texto de la Directiva y de su finalidad. Según los artículos 3 y 4, la Directiva pretende efectivamente establecer una prohibición absoluta de todo vertido directo de las sustancias de la lista I, sin dejar a las autoridades de los Estados miembros la

facultad de apreciar el peligro que puedan representar tales vertidos para las aguas subterráneas. La letra b) del artículo 2 de la Directiva, que precede a los artículos 3 y 4, no tiene por finalidad transformar tal prohibición en un sistema de autorizaciones. La Comisión observa acertadamente que, en caso contrario, el artículo 4 habría podido redactarse según el modelo del artículo 5 de la Directiva, que sí introduce efectivamente un sistema de autorizaciones para los vertidos de sustancias de la lista II. Por el contrario, la letra b) del artículo 2 indica que las sustancias que no sean las incluidas en las listas I o II (que, en consecuencia no están afectadas por la Directiva) y que contengan sustancias de las listas I o II en cantidades o concentraciones pequeñas no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva. Esta disposición se inspira en consideraciones de orden práctico: en efecto, no sería extraño que fuera imposible depurar de todo resto de sustancias de las listas I o II una sustancia de otro tipo cuyo vertido se haya solicitado. Por esta razón, las autoridades nacionales competentes pueden *comprobar* que la cantidad o la concentración de sustancias de las listas I o II que contenga la sustancia que pretende verse es suficientemente pequeña como para «excluir cualquier riesgo de deterioro, presente o futuro, de la calidad de las aguas subterráneas receptoras». Sin embargo, la letra b) del artículo 2 en ningún caso puede impedir la aplicación de la Directiva para *vertidos de sustancias de la lista I* (disueltas o no): estos vertidos siguen estando prohibidos por el primer guión del apartado 1 del artículo 4, sin ninguna posibilidad de exención.

Visto de esta manera, el sistema establecido por el apartado 1 del artículo 34 de la WHG es incompatible con la Directiva: en efecto, el sistema alemán interpreta la letra b) del artículo 2 y del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva en el sentido de que permite a la autoridad competente evaluar el

riesgo de contaminación que lleva consigo un vertido de sustancias de la lista I, pese a que el primer guión del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva prohíbe tales vertidos en forma absoluta. Aunque sea sutil, esta diferencia es esencial para una correcta adaptación del Derecho interno a la Directiva, tanto en el plano estructural como desde el punto de vista de su contenido: una protección completa y eficaz del bien protegido por la Directiva (en este caso, las aguas subterráneas) sólo puede estar garantizada mediante la transcripción expresa de las disposiciones prohibitorias de la Directiva en una norma de Derecho nacional que no deje a la autoridad competente ninguna libertad de apreciación sobre el riesgo de contaminación.

16. El Derecho alemán tampoco se ha adaptado correctamente a la letra b) del artículo 2 de la Directiva, ya que la facultad de apreciación establecida por el apartado 1 del artículo 34 de la WHG excede de la facultad estrictamente limitada de *comprobar* la no aplicabilidad de la Directiva, que atribuye a las autoridades competentes la letra b) del artículo 2 de ésta. En efecto, ni el artículo 34 ni ninguna otra disposición de la WHG indican que la «apreciación» de la autoridad competente se limite a *comprobar* la *presencia* de una cantidad y concentración *lo suficientemente pequeñas* de sustancias de las listas I o II en las materias que se vierten como para excluir todo riesgo de deterioro, presente o futuro, de la calidad de las aguas subterráneas receptoras.

17. Ya he señalado anteriormente (en los puntos 7 a 10) la necesidad de una adaptación precisa y detallada del Derecho nacional a las normas de la Directiva (en particular por lo que respecta a las normas prohibitorias). Estas consideraciones no hacen más que acentuar el problema de interpretación que plantea la legislación alemana en este

punto: sus disposiciones no pueden garantizar la seguridad jurídica. Debido a ello, se impone la conclusión de que la prohibición que establece el primer guión del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva debe transcribirse expresamente en el Derecho nacional. De esta manera, para invocar la letra b) del artículo 2 de la Directiva, que prevé la no aplicabilidad de la misma, es preciso que las modalidades que contiene dicha disposición estén clara y precisamente definidas en una norma de Derecho nacional.

Prohibición de vertido indirecto de sustancias de la lista I

18. Ahora debemos examinar cómo se ha adaptado el Derecho alemán a la obligación establecida en el *segundo* guión del apartado 1 del artículo 4. Aquí se trata de las medidas que deben adoptar los Estados miembros para impedir el vertido *indirecto* de sustancias de la *lista I* en las aguas subterráneas. Esta disposición establece principalmente que:

«[Los Estados miembros] someterán a una investigación previa las acciones de eliminación o de depósito a fin de eliminar dichas sustancias, capaces de ocasionar un vertido indirecto. A la luz de los resultados de dicha investigación, los Estados miembros prohibirán dicha acción o concederán una autorización siempre que se cumplan todas las precauciones técnicas necesarias para impedir dicho vertido indirecto.»

El Gobierno alemán afirma haber cumplido esta obligación mediante el párrafo quinto del apartado 1 del artículo 3, el artículo 19a, el artículo 19g y los apartados 1 y 2 del artículo 34 de la WHG. Estas disposiciones distinguen los casos de vertido indirecto se-

gún se hayan efectuado i) mediante transporte por conductos, ii) mediante otras instalaciones, iii) sin conducto ni instalaciones o iv) mediante depósito definitivo. Examinaré en qué medida estas disposiciones constituyen una ejecución suficiente de las diferentes obligaciones establecidas por el segundo guión del apartado 1 del artículo 4 (que, en mi opinión, son cuatro).

19. En primer lugar, la mencionada disposición de la Directiva constituye una expresión concreta de la obligación de la introducción de sustancias de la lista I en las aguas subterráneas. A este efecto, los Estados miembros deben prohibir determinadas acciones o bien supeditarlas a una autorización siempre que esta última se someta al cumplimiento de todas las precauciones técnicas necesarias para impedir dicho vertido. El Gobierno alemán no ha entendido las cosas de esta manera: sobre este punto también afirma que el segundo guión del apartado 1 del artículo 4 debe interpretarse en relación con la letra b) del artículo 2 de la Directiva, de manera que los Estados miembros sólo puedan establecer una prohibición condicionada.

Para responder a esta alegación, puedo remitirme a las explicaciones que acabo de proporcionar sobre la relación que existe entre los artículos 2 y 4 de la Directiva. Concretamente, en lo que respecta al segundo guión del apartado 1 del artículo 4, ello significa que los Estados miembros deben adoptar normas que prohíban terminantemente los actos descritos en esta disposición, o que garanticen que dichos actos no ocasionan un vertido indirecto. Un sistema como el alemán, que supedita una posible prohibición o autorización a una apreciación de la autoridad competente sobre el riesgo de contaminación, no se ajusta a dicha exigencia. En otras palabras, la WHG

sólo pretende evitar la *contaminación* del agua (incluso únicamente repararla) (véanse, por ejemplo, el artículo 19b y el apartado 2 del artículo 34 de la WHG, así como la página 10 del escrito de dúplica presentado por el Gobierno alemán), mientras que la Directiva obliga a los Estados miembros a impedir pura y simplemente todo *vertido* de sustancias de la lista I.

20. En segundo lugar, el segundo guión del apartado 1 del artículo 4 exige que el régimen de prohibición y autorización se aplique a las «acciones de eliminación o de depósito a fin de eliminar dichas sustancias [de la lista I], capaces de ocasionar un vertido indirecto». El Gobierno alemán estima que la aplicación de los artículos de la WHG antes mencionados (en el punto 18) garantiza la aplicación de dicho régimen: el artículo 19a de la WHG se refiere al transporte de «sustancias peligrosas» por conductos (véase punto 21 más adelante); el artículo 19g es aplicable a las instalaciones de tratamiento de estas sustancias. Estas disposiciones tampoco abarcan todas las «acciones» de eliminación o de depósito a fin de eliminar las sustancias de la lista I, capaces de ocasionar un vertido indirecto.

Sin embargo, el Gobierno alemán considera que esta laguna se ha colmado mediante el artículo 34 de la WHG (que supedita a una *autorización* todas las «introducciones» de sustancias en las aguas subterráneas así como todos los «depósitos o depósitos definitivos») así como por la *Abfallgesetz*, que se refiere a la evacuación de sustancias que se encuentren en instalaciones de almacenamiento de residuos. La Comisión no ha discutido que el ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 34 de la WHG es suficientemente amplio para englobar las acciones prohibidas por el segundo guión del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. Como ya he dicho, este artículo, pese a

todo, no contiene la *prohibición* exigida por la Directiva (prohibición que tampoco se encuentra en las otras disposiciones de la WHG o de la *AbfG*) (véase lo que precede).

Todas estas consideraciones llevan a la conclusión de que la legislación alemana no responde a la prohibición inscrita en el segundo guión del apartado 1 del artículo 4. Respecto a su limitado ámbito de aplicación, los artículos 19a-19g de la WHG no aportan una solución suficiente para cumplir las exigencias del artículo 4 de la Directiva.

21. En tercer lugar, el régimen de prohibición y autorizaciones del segundo guión del apartado 2 del artículo 4 debe ser aplicable a todas las sustancias enunciadas en la lista I. Las normas de la WHG son poco precisas; se aplican a las «sustancias que constituyan un peligro para las aguas». Esta expresión está definida de forma diferente (en el apartado 2 del artículo 19a y en el apartado 5 del artículo 19g de la WHG), según el medio de transporte de las sustancias. Estas definiciones no mencionan las sustancias de la lista I, sino que contienen descripciones vagas tales como «otras sustancias líquidas o gaseosas que puedan contaminar las aguas o alterar de otra forma sus propiedades» (apartado 2 del artículo 19a de la WHG)¹⁶ o «las sustancias tóxicas que puedan alterar en forma duradera las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua» (apartado 5 del artículo 19g de la WHG). Cuando las sustancias se eliminan o se vierten sin que se hayan usado instalaciones o cuando estas sustancias estén definitivamente depositadas, la ley alemana no da definición alguna y debe referirse nuevamente

16 — El apartado 2 del artículo 19a dispone que estas sustancias se definirán más precisamente mediante Reglamento. Se trata del *Verordnung über wassergefährdende Stoffe bei der Beförderung in Rohrleitungsanlagen* (Reglamento sobre el transporte por conductos de sustancias peligrosas para la calidad de las aguas) de 19 de diciembre de 1973, (BGBl. 1973, I, p. 1946). Como observa la Comisión, sin embargo, este Reglamento tampoco contiene la enumeración de las sustancias de la lista I.

a la norma general inscrita en el número 5 del apartado 1 del artículo 3 y en el número 2 del apartado 2 del artículo 3 de la WHG, que también designa como «utilización» del agua (que exige una autorización o una aprobación) «las medidas que puedan ocasionar, en forma permanente o en proporciones apreciables, alteraciones de las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua».

Independientemente de si estas disposiciones abarcan realmente todas las sustancias enunciadas en la lista I, debe hacerse constar que no revelan que la aplicación del segundo guión del apartado 1 del artículo 4 se haya efectuado con la claridad y la precisión necesarias. Sin embargo, es imperativo indicar claramente a las personas que tengan la intención de dedicarse a una de las acciones mencionadas en esta disposición (o que tengan la intención de impedirla) que la prohibición se aplica a las sustancias de la lista I.

22. El Gobierno alemán prometió adoptar una *Verwaltungsvorschrift* (que deberían ratificar los diferentes Estados federados), en la que se determinarían las normas aplicables mediante una referencia a las listas I y II de la Directiva pero, como antes he señalado (en el punto 3), sólo siete Länder han procedido a la ratificación; los otros Estados federados que ya han adoptado sus propias normas no consideran necesaria tal ratificación. Por otra parte, también es preciso preguntarse si una *Verwaltungsvorschrift* tiene primacía sobre las disposiciones legales de la WHG ya mencionadas anteriormente. A este respecto, me remito a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que este último ha declarado que el Derecho interno

debe adaptarse a las Directivas mediante disposiciones de carácter vinculante del mismo rango jurídico que las normas que hayan de modificarse.¹⁷

23. En cuarto lugar, el segundo guión del apartado 1 del artículo 4 dispone que, por lo que respecta a las acciones mencionadas por dicha disposición, sólo puede concederse una autorización *después* de una investigación previa, que la autorización sólo puede ser concedida *basándose* en los resultados de dicha investigación y siempre que se cumplan todas las precauciones técnicas necesarias para impedir el vertido indirecto. El contenido de la investigación mencionada se describe con mayor precisión en el artículo 7 de la Directiva; las condiciones y las restricciones que deben establecerse en una posible autorización están enunciados detalladamente en los artículos 10 y 11. Ninguna de estas disposiciones ha sido expresamente trasladada a una norma del Derecho alemán.

El Gobierno alemán aduce que una adaptación de su Derecho interno al artículo 7 es superflua porque «es evidente» («es ist eine Selbstverständlichkeit») que toda decisión administrativa va precedida de una investigación;¹⁸ también se refiere a la *Verwaltungsverfahrensgesetz*, en cuya virtud la autoridad debe proceder de oficio a una investigación sobre los hechos y servirse de los medios de prueba que considere necesarios. Albergó mis serias dudas en cuanto a que estas disposiciones generales puedan garantizar que los estudios detallados exigidos por el artículo 7 sean siempre efectuados. Transcribir en forma precisa las exigencias del artículo 7 es de la mayor importancia, máxime cuando puede ser esencial para los particulares que soliciten una autorización con arreglo al segundo guión del apartado 1 del artículo 4 conocer las disposiciones detalla-

17 — Véase especialmente la sentencia de 3 de marzo de 1988, Comisión/República Italiana (116/86, Rec. pp. 1323 y ss.), apartados 12 y ss.

18 — Véase el escrito de contestación, p. 20, punto 30.

das relativas a las clases de estudios que deben efectuarse e informarse de los aspectos que deban contener dichos estudios. El Tribunal de Justicia ha declarado, respecto a una disposición de la Directiva que no se discute en este asunto, que cuando la Directiva exige un *requisito* para la concesión de una autorización, dicho requisito debe transcribirse en términos expresos en una disposición del Derecho nacional; no basta referirse a una reiterada práctica administrativa.¹⁹ Ello es asimismo válido *mutatis mutandis* en el caso que aquí nos ocupa.

24. Además, debe señalarse que la inexistencia de disposiciones claras y precisas sobre la investigación previa también repercute al mismo tiempo sobre las autorizaciones que eventualmente puedan concederse de acuerdo con el segundo guión del apartado 1 del artículo 4: en efecto, la Directiva indica claramente que estas autorizaciones sólo pueden concederse basándose en los resultados de dicha investigación. En otras palabras, los requisitos exigidos para conceder una autorización deben atenerse estrictamente a los resultados de la investigación. Por lo tanto, la no adaptación del Derecho interno a las disposiciones de que se trata también tiene consecuencias fundamentales para la política de las aguas subterráneas.

El Gobierno alemán tampoco estima necesario adaptar su Derecho interno a las disposiciones de los artículos 10 y 11; las condiciones y restricciones a que se refieren ya se derivan de la obligación que incumbe a las autoridades competentes de denegar toda autorización cuando exista un peligro para la calidad de las aguas. Tampoco puede

19 — Véase la sentencia en el asunto 291/84, ya citada en la nota 15, apartados 16 a 18 (sobre el artículo 6 de la Directiva).

acogerse esta alegación, por razones análogas a las que antes he mencionado.

La obligación de impedir cualquier vertido indirecto de sustancias de la lista I

25. El tercer guión del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar

«las medidas adecuadas que juzguen necesarias con vistas a evitar cualquier vertido indirecto de sustancias de la lista I, debido a acciones efectuadas sobre o dentro del suelo que no sean las que se mencionan en el segundo guión [...]».

26. Para acreditar la aplicación de esta disposición, el Gobierno alemán se refiere a las mismas disposiciones que, a su juicio, garantizan una adaptación suficiente de su Derecho interno al segundo guión del apartado 1 del artículo 4, a saber, los artículos 19a y siguientes, los artículos 19g y siguientes, el apartado 2 del artículo 3 y el artículo 34 de la WHG.

Como ya he indicado, el artículo 4 de la Directiva tiene por objeto dar ejecución a la obligación que impone a los Estados miembros la letra a) del artículo 3 de la Directiva, es decir, impedir la introducción en las aguas subterráneas de sustancias de la lista I. El tercer guión del apartado 1 del artículo 4 contiene una norma residual: los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas adecuadas que juzguen necesarias con vistas a evitar cualquier vertido indirecto de sustancias de la lista I, debido a acciones efectuadas sobre o dentro del suelo que no sean las que se mencionan en el segundo

guión. El Gobierno alemán sostiene que esta disposición también debe interpretarse en relación con la letra b) del artículo 2 de la Directiva, cuya consecuencia es que la obligación que incumbe a los Estados miembros no es más que una obligación condicional. Tal afirmación es inexacta por las razones antes enunciadas (puntos 15 y 16).

27. Debido a ello sólo puedo reiterar mi conclusión anterior, a saber, que un régimen como el establecido por la WHG, cuya finalidad no es impedir todo vertido directo o indirecto de sustancias de la lista I, sino únicamente prevenir la contaminación de las aguas (y que, en este orden de ideas, permite que las autoridades puedan conceder una autorización de vertido), no constituye una adaptación suficiente del Derecho interno a la Directiva.

Además, en este punto son válidas *mutatis mutandis* las observaciones que he hecho sobre las demás insuficiencias de la WHG para adaptar el Derecho interno al segundo guión del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva. El problema principal consiste en que la lista I no ha sido debidamente recogida en una norma del Derecho alemán; las definiciones de «sustancias peligrosas para el agua», que figuran en la WHG, no son suficientemente claras ni precisas. Además, no está nada claro que las disposiciones indicadas por el Gobierno alemán garanticen efectivamente la aplicación de la norma del artículo 4 en lo que respecta a las acciones efectuadas sobre o dentro del suelo que no sean las mencionadas en el segundo guión. Ya he llamado la atención sobre el ámbito de aplicación restringido de los artículos 19a y 19g de la WHG. El apartado 2 del artículo 34 de la WHG tampoco parece ser suficiente, puesto que sólo se refiere a los vertidos o el depósito definitivo de sustan-

cias o su transporte mediante conductos. Si bien es cierto que el artículo 2 de la WHG exige una autorización o un permiso para toda utilización de las aguas, ninguna disposición de la WHG supedita dicha autorización o dicho permiso al requisito de que la utilización autorizada no dé lugar a vertido indirecto alguno.

28. Finalmente, la Comisión también ha expuesto de forma convincente, y sin que el Gobierno alemán la contradijese en este punto, que las disposiciones de aplicación adoptadas por los Länder no colman las lagunas de la legislación federal. Determinadas disposiciones adoptadas por los Länder²⁰ únicamente se refieren a las acciones contempladas en el artículo 19g de la WHG y no a otras acciones mencionadas en el segundo guión del apartado 1 del artículo 4, como exige la Directiva. Tampoco todos los Länder han adoptado en su legislación la lista I,²¹ o bien han transformado la normativa de la WHG, destinada a impedir toda contaminación, en una normativa destinada a impedir los vertidos indirectos.²²

Limitación de vertidos de sustancias de la lista II

29. La segunda obligación principal exigida por la Directiva a los Estados miembros es

«limitar la introducción en las aguas subterráneas de sustancias de la lista II con el fin

20 — La Comisión se refirió a la normativa aplicable en el Land de Schleswig-Holstein.

21 — La Comisión se refirió principalmente a los Länder de Hamburgo, Hesse, Baden-Württemberg, Baviera, Renania-Palatinado y Bremen.

22 — El Land de Schleswig-Holstein constituiría un buen ejemplo.

de evitar la contaminación de estas aguas por dichas sustancias» [letra b) del artículo 3].

Esta obligación se precisa en el artículo 5 de la Directiva, cuyo texto es el siguiente:

«1) Para cumplir la obligación prevista en la letra b) del artículo 3, los Estados miembros someterán a una investigación previa:

- cualquier vertido directo de sustancias de la lista II, con objeto de limitar dichos vertidos;
- las acciones de eliminación o depósito a fin de eliminar dichas sustancias, capaces de ocasionar un vertido indirecto.

A la luz de los resultados de esta investigación, los Estados miembros podrán conceder una autorización siempre que se cumplan todas las precauciones técnicas para evitar la contaminación de las aguas subterráneas por dichas sustancias.

2) Asimismo, los Estados miembros tomarán todas las medidas adecuadas que juzguen necesarias a fin de limitar todo vertido indirecto de sustancias de la lista II debido a acciones sobre o dentro del suelo que no sean las mencionadas en el apartado 1.»

Por lo que respecta a la adaptación de su Derecho interno a esta disposición, el Gobierno alemán se refiere a los artículos de la WHG que, según dice, ya garantizan una

correcta adaptación al segundo y tercer guiones del apartado 1 del artículo 4. Afirma que la legislación alemana, que no efectúa distinción alguna entre los vertidos de sustancias de las listas I y II, es aún más severa que la Directiva, al menos si se interpreta el artículo 5 de ésta en relación con la letra b) del artículo 2. En lo que respecta a este último punto, nuevamente me remito a las explicaciones anteriormente expuestas sobre el alcance exacto del artículo 2 de la Directiva. Como ya he dicho, el artículo 2 describe determinados casos en los cuales la Directiva no es aplicable, mientras que el artículo 5 precisa la obligación establecida en la letra b) del artículo 3. El artículo 2, que no atenúa las obligaciones establecidas en el artículo 4, tampoco atenúa las del artículo 5.

30. La primera obligación establecida en el artículo 5 de la Directiva se refiere al vertido directo de sustancias de la lista II. Se trata de una obligación articulada en dos partes: en primer lugar, los Estados miembros deben someter todos estos vertidos (o todas las acciones que puedan conducir a dichos vertidos) a una investigación previa a fin de limitarla; en segundo lugar, sólo puede concederse una autorización según los resultados de dicha investigación, siempre que se cumplan todas las precauciones técnicas para evitar la contaminación de las aguas subterráneas por dichas sustancias. La cuestión que se plantea es si el apartado 1 del artículo 34 de la WHG establece requisitos tan severos.

En cuanto a la investigación previa, que también debe efectuarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva, ya se ha visto anteriormente que la legislación alemana no es suficientemente clara ni precisa. Como ya sucedía con el segundo guión del apartado 1 del artículo 4, esta falta de claridad o de precisión también

tiene repercusiones sobre el fondo: en efecto, las autorizaciones de vertido sólo pueden concederse según los resultados de la investigación previa.

31. Si bien ya puede considerarse probado el incumplimiento de acuerdo con las observaciones precedentes, en aras de una mayor claridad todavía debe responderse a la afirmación del Gobierno alemán según la cual los requisitos exigidos por el artículo 5 para la concesión de una autorización ya se han cumplido mediante la aplicación del artículo 34 de la WHG. La Comisión expresa sus dudas a este respecto: recuerda que el «Besorgnisgrundsatz» (principio del temor) del artículo 34 de la WHG se interpreta en la jurisprudencia en el sentido de que, si bien la experiencia humana demuestra efectivamente que no existe riesgo alguno de contaminación, nunca pueden excluirse totalmente las meras probabilidades.²³ El artículo 5 de la Directiva es aún más severo: exige que se cumplan *todas* las precauciones técnicas que *permitan evitar* la contaminación de las aguas subterráneas por estas sustancias.

En efecto, parece que existe una (leve) diferencia de intensidad entre estas disposiciones. Un autor observa que la jurisprudencia aún no ha confirmado expresamente hasta el presente que el apartado 2 del artículo 34 de la WHG contenga una prohibición absoluta de todo vertido contaminante.²⁴ Por esta razón, debe darse preferencia a una adaptación del Derecho nacional por medio de una disposición que sea tan clara y tan precisa como el apartado 1 del artículo 5 de la Directiva.

32. Por lo demás, el apartado 1 del artículo 5 de la Directiva se refiere al régimen de vertidos indirectos de sustancias de la lista II. También aquí se requiere una investigación previa y las autorizaciones sólo pueden concederse en las mismas condiciones aplicables a los vertidos directos. Por lo tanto, me remito a las consideraciones antes expuestas.

33. Finalmente, el apartado 2 del artículo 5 obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas adecuadas que juzguen necesarias con vistas a limitar todo vertido indirecto de sustancias de la lista II, debido a acciones sobre o dentro del suelo que no sean las mencionadas en el apartado 1.

Durante la vista, la Comisión citó algunos ejemplos de acciones que exigen tales medidas: puede tratarse de vertidos indirectos de sustancias de la lista II que resulten de las actividades de una empresa agrícola, de una estación de servicio o de un taller mecánico; también puede tratarse del almacenamiento de sustancias de la lista II con vistas a reutilizarlas posteriormente. Al haber sostenido el Gobierno alemán que la adaptación de su Derecho interno a esta disposición no necesita ninguna medida específica, y al no haber adoptado tales medidas, procede, también en este punto, considerar probado el incumplimiento.

Las normas de la Directiva en materia de procedimiento

34. Antes de examinar artículo por artículo si el Derecho alemán ha sido adaptado a las normas de procedimiento de la Directiva, debe considerarse una alegación del Go-

23 — Se trata de la sentencia dictada el 16 de julio de 1965 por el Bundesverwaltungsgericht (ZfW 1965, pp. 113 y 116).

24 — Véase P. Kromarek: «Federal Republic of Germany: Water and Waste», *European Community Environmental Policy in Practice*, vol. 4, 1986, p. 82.

bierno alemán de carácter más general. Efectivamente, dicho Gobierno, declaró que no es necesario reproducir las normas de procedimiento de la Directiva en disposiciones específicas de Derecho nacional. Actualmente, afirma, existen normas más generales que ya regulan los procedimientos administrativos, tanto en el plano federal como en el plano de los Estados federados, y que ya permiten, en la práctica, alcanzar el resultado perseguido por la Directiva.

Este argumento no se sostiene, por las razones ya expuestas varias veces: la necesidad de una adaptación clara y precisa del Derecho interno exige que las disposiciones detalladas de la Directiva se reproduzcan *expressis verbis* en la legislación nacional. Permítaseme recordar que aquí no se trata de una mera exigencia formal: una adaptación insuficiente también tiene consecuencias de fondo, como ya he mostrado anteriormente respecto al requisito de una investigación previa a la concesión de una autorización. Este razonamiento puede generalizarse: si, como pretende el Gobierno de la República Federal, la mayor parte de las normas de procedimiento deben ser aplicadas por los Länder, es necesario que las autoridades competentes de éstos estén debidamente informadas del contenido de dichas normas. Así, por ejemplo, el artículo 8 de la Directiva dispone que las autorizaciones previstas en los artículos 4 y 5 de la Directiva sólo pueden ser concedidas por las autoridades competentes de los Estados miembros cuando se compruebe que se garantiza la vigilancia de las aguas subterráneas, y en particular, de su calidad. Una adaptación insuficiente del Derecho interno también puede tener consecuencias fundamentales para los particulares cuya situación jurídica se vea afectada por la Directiva. Por ejemplo, para las personas que deseen efectuar (o impedir) un vertido puede ser importante saber precisamente sobre qué extremos versará la investigación previa y cuáles son las condiciones y restricciones a que estará sometida

una posible autorización. Desde este enfoque, el Tribunal de Justicia ha declarado, en una sentencia reciente dictada sobre una norma de procedimiento de la Directiva, que el requisito para la concesión de una autorización que establece el artículo 6 de la Directiva debe recogerse expresamente en la legislación nacional.²⁵

Tampoco basta afirmar que diferentes aspectos de las normas de procedimiento no son competencia del *Bund*, sino competencia de los Länder, para considerar infundado el motivo de un incumplimiento del Derecho comunitario. En efecto, si bien es cierto que un Estado miembro, en su ordenamiento jurídico interno, es libre para distribuir, como considero oportuno, las competencias que le haya atribuido el Derecho comunitario y aplicar éste mediante medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales, esta distribución de competencias no puede dispensarle de la obligación de garantizar que las disposiciones del Derecho comunitario sean fielmente llevadas a su Derecho nacional.²⁶

35. Examinemos ahora la manera en que el Derecho interno de la República Federal de Alemania ha sido adaptado a las normas concretas de procedimiento establecidas por la Directiva. En lo que se refiere al artículo 7 de la Directiva, que establece normas detalladas relativas al objeto y a la finalidad de la investigación previa mencionada en los artículos 4 y 5 de la Directiva, puedo ser breve. Ya he indicado anteriormente (en el punto 23) que los criterios establecidos en los artículos 24 y 26 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* no son suficientemente claros

25 — Véase la sentencia en el asunto 291/84, ya citada en la nota 15, apartados 16 a 18.

26 — Véase la sentencia de 14 de enero de 1988, Comisión/Reino de Bélgica (asuntos acumulados 227/85, 228/85, 229/85 y 230/85, Rec. p. 1), apartados 9 y 10.

ni precisos para garantizar una correcta adaptación del Derecho interno a dicho artículo. Es necesaria una normativa específica, ya sea en el plano federal o en el plano de los Estados federados, que sea objeto de una publicación y que pueda ser invocada por los particulares. En este punto, la Comisión ha expuesto argumentos convincentes que demuestran que las disposiciones que existen en el plano de los Länder no pueden colmar las lagunas que subsisten en la legislación federal.²⁷

36. Las mismas consideraciones son válidas respecto al artículo 8 de la Directiva, que dispone que las autoridades competentes de los Estados miembros sólo pueden conceder las autorizaciones de vertido permitidas por la Directiva cuando se compruebe que se garantiza la vigilancia de las aguas subterráneas, y, en particular, su calidad. Una adaptación clara y precisa del Derecho interno a esta disposición es importante en dos aspectos. En primer lugar, el objetivo de la Directiva de crear condiciones de competencia equivalentes en lo que respecta al vertido de determinadas sustancias peligrosas requiere que las autoridades competentes de los diferentes Estados miembros apliquen los mismos criterios para la concesión de una autorización. En segundo lugar, pueden invocarse tales criterios terceros que pretendan discutir con carácter privado la legalidad de una autorización. Nuevamente puede hacerse referencia a la sentencia en la que el Tribunal de Justicia declaró que los requisitos exigidos por la Directiva para la concesión de una autorización de vertido deben transcribirse en términos expresos en el Derecho nacional.²⁸

27 — La Comisión afirmó, por ejemplo, sin que el Gobierno alemán lo negara, que las normativas de Baja Sajonia, Hessen y Baviera no contienen ninguna disposición sobre los estudios contemplados en el artículo 7 de la Directiva. El Gobierno federal no precisó durante la vista si alguno de estos Länder ha ratificado la *Musterverwaltungsvorschrift* antes mencionada.

28 — Véase la sentencia en el asunto 291/84, ya citada en la nota 15, apartados 16 a 18.

37. El Derecho de la República Federal de Alemania tampoco se ha adaptado mediante una disposición específica a los artículos 9 y 10 de la Directiva, que se refieren a una serie de elementos que deben mencionarse en las autorizaciones de vertido que pueden ser concedidas de conformidad con la Directiva. También aquí el Gobierno Federal se refiere a disposiciones más generales que ya existen en el plano federal y en el plano de los Estados federados. Además, estima que las disposiciones de los artículos 9 y 10 pueden perfectamente ser reproducidas por las autoridades competentes en las autorizaciones que concedan y que la aplicación efectiva de la Directiva está asegurada, en la práctica, por una interpretación de las disposiciones generales aplicables que es conforme a la Directiva.

A tales argumentos sólo puede responderse que, como señalé en las observaciones ya expuestas anteriormente (punto 34), la armonización de los requisitos de vertido y la protección de los derechos de los particulares sólo puede garantizarse si la transcripción de las disposiciones de los artículos 9 y 10 de la Directiva no es facultativa, sino *obligatoria*. Ya he señalado anteriormente (en el punto 8) por qué razón no es suficiente una interpretación o una aplicación del Derecho nacional conforme con la Directiva.

38. En lo que respecta a la adaptación del Derecho interno de la República Federal de Alemania al artículo 11, me remito a las consideraciones ya expuestas sobre el artículo 8 de la Directiva. A falta de disposiciones precisas que garanticen tal adaptación, también aquí puede considerarse demostrado el incumplimiento.

39. En su dictamen motivado, la Comisión también imputa a la República Federal no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los *artículos 12 y 13* de la Directiva. En el recurso de la Comisión sólo se menciona el artículo 13. El representante de la Comisión declaró en la vista que se trataba de un olvido. Queda así claro que el artículo 12 no forma parte del *petitum* del recurso presentado por la Comisión; por lo tanto, puedo no tomarlo en consideración.

El artículo 13 dispone que las autoridades competentes de los Estados miembros controlarán el cumplimiento de las condiciones impuestas por las autorizaciones, así como la incidencia de los vertidos en las aguas subterráneas. La Comisión imputa a la República Federal de Alemania no haber adaptado su Derecho interno a esta disposición mediante una norma específica, obligatoria

y que haya sido publicada. El control del cumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones es, en la República Federal de Alemania, competencia de los Länder; la Comisión ha declarado acertadamente que corresponde a estos últimos garantizar el cumplimiento efectivo de estas disposiciones. En consecuencia, la adaptación del Derecho interno a esta disposición exige una norma expresa, mientras que las directrices internas pueden ser modificadas en cualquier momento sin ser suficientes para estos efectos. En realidad, los Estados miembros disponen en este punto de una determinada facultad de apreciación ya que, contrariamente a los artículos 7 a 11 de la Directiva, el artículo 13 no reconoce derechos a los particulares; por esta razón únicamente se exige que pueda deducirse del marco normativo general del *Bund* y de los Estados federados²⁹ una obligación de control a cargo de las autoridades competentes.

Conclusión

40. Mi análisis me lleva a la conclusión de que el recurso de la Comisión debe ser acogido en su totalidad. Por lo tanto, propongo que se declare que la República Federal de Alemania, al no adaptar correctamente su Derecho nacional a la Directiva 80/68/CEE, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, y que se le condene en costas.

29 — A este respecto, el artículo 13 puede ser comparado con el artículo 18 de la Directiva, según el cual la aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la Directiva en ningún caso puede tener por efecto la contaminación directa o indirecta de las aguas. En cuanto a esta última disposición, el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia dictada en el asunto 291/84 (ya citada en la nota 15) que no debe ser necesariamente incorporada por medio de una disposición legal disjunta y específica (véanse los apartados 19 a 21 de la sentencia).