

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 30 de abril de 1996 *

1. Mediante el presente recurso, el Parlamento solicita que se anule la Directiva 94/43/CE del Consejo, de 27 de julio de 1994, por la que se establece el Anexo VI de la Directiva 91/414/CEE relativa a la comercialización de productos fitosanitarios.¹ A este respecto, el Parlamento alega que dicha Directiva se adoptó violando sus prerrogativas, dado que, en su opinión, el Consejo modificó las obligaciones impuestas a los Estados miembros por otras Directivas, cuando la modificación de tales obligaciones exige la utilización de un procedimiento legislativo que prevé la consulta al Parlamento. Además, siempre según esta Institución, la Directiva incumple, en cualquier caso, la obligación de motivación establecida en el artículo 190 del Tratado.

2. Para la correcta comprensión de los argumentos formulados en apoyo de las posturas defendidas por las partes, es necesario recordar, en primer lugar, cuál es el objeto y el contenido de la normativa comunitaria aplicable, en particular de la Directiva impugnada.

La normativa comunitaria aplicable

3. La Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios² (en lo sucesivo, «Directiva de base»), adoptada sobre el fundamento del artículo 43 del Tratado, define las normas aplicables por los Estados miembros en relación con la autorización, comercialización, utilización y control de los productos fitosanitarios. Con arreglo al apartado 1 del artículo 4 de dicha Directiva, los Estados miembros sólo autorizan los productos fitosanitarios si se cumplen algunos requisitos, en particular:

«a) si sus sustancias activas están incluidas en el Anexo I y se cumplen las condiciones establecidas en el mismo, y, respecto de las letras b), c), d) y e) siguientes, en aplicación de los principios uniformes enunciados en el Anexo VI;

b) si a la luz de los conocimientos técnicos y científicos y como consecuencia del

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 227, p. 31.

2 — DO L 230, p. 1.

examen de la documentación especificada en el Anexo III, cuando son utilizados conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 3 y consideradas todas las condiciones normales en que puedan ser utilizados y las consecuencias de su uso, resulta que:

— la repercusión sobre las especies ajenas al objetivo;

[...]».

[...]

iv) no tienen efectos nocivos, ni directa ni indirectamente, sobre la salud humana o animal (por ejemplo, a través del agua potable, de alimentos o de piensos), ni sobre las aguas subterráneas;

El mismo artículo 4 establece además, por cuanto aquí interesa, que la autorización debe especificar al menos los requisitos necesarios para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 (apartado 2) y que los Estados miembros deben velar por que el cumplimiento de tales requisitos se garantice mediante pruebas y análisis oficiales o reconocidos oficialmente, realizados en condiciones agrícolas, fitosanitarias y ambientales adecuadas (apartado 3). Las autorizaciones, concedidas por un período determinado no superior a diez años, pueden revisarse en cualquier momento si resulta que ya no se cumplen los requisitos establecidos en el apartado 1 (apartados 5 y 6 del artículo 4).

v) no tienen ningún efecto inaceptable sobre el medio ambiente, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

— su alcance y difusión en el medio ambiente, particularmente en lo que respecta a la contaminación de aguas, incluidas las potables y las subterráneas;

Los siguientes artículos 5 y 6 definen, a continuación, los requisitos que permiten la inclusión de las sustancias activas en el Anexo I, que se refiere precisamente a las «sustancias activas cuya incorporación en los productos fitosanitarios está autorizada». Por su parte, el apartado 1 del artículo 10 establece el principio de reconocimiento mutuo de las autorizaciones concedidas por los Estados miembros y regula sus modalidades. Finalmente, el artículo 18 dispone que «El

Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, aprobará los "principios uniformes" contemplados en el Anexo VI.»

Considerando que, a la espera de esta revisión, las disposiciones de la presente Directiva relativas a la protección de las aguas constituyen disposiciones transitorias;

4. Estos principios uniformes, necesarios para garantizar que los Estados miembros aplican de forma uniforme, en las decisiones relativas a los productos fitosanitarios, los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva de base, se determinaron mediante la Directiva 94/43, es decir, mediante la Directiva cuya anulación solicita el Parlamento.

Considerando que es importante evaluar las repercusiones de la utilización de productos fitosanitarios en las aguas subterráneas, pero que los modelos de los que se dispone en la actualidad no permiten calcular con precisión la concentración previsible en dichas aguas; que, por lo tanto es necesario revisar las disposiciones de la letra b) del apartado C 2.5.1.2 del Anexo VI de la Directiva 91/414/CEE en cuanto que los modelos homologados a nivel comunitario permitan calcular con precisión la concentración en cuestión».

A los efectos que aquí interesan, debe recordarse, en primer lugar, el tenor literal de los cuatro últimos considerandos de dicha Directiva, que están redactados de la siguiente manera:

«Considerando que las disposiciones de la presente Directiva sobre la protección de las aguas no afectan a las obligaciones que tienen los Estados miembros en virtud de las Directivas relativas a la protección de las aguas, y en concreto de las Directivas 75/440/CEE, 80/68/CEE y 80/778/CEE;

A continuación, deben recordarse las disposiciones sobre las que se discute en el presente recurso y que hacen referencia, por lo que respecta a los efectos en el medio ambiente, a las aguas subterráneas. Dichas disposiciones están incluidas en el Anexo VI, tanto en la parte B, relativa a la evaluación de los datos comunicados en apoyo de las solicitudes de autorización (punto 2.5.1.2), como en la parte C, dedicada al procedimiento decisorio (punto 2.5.1.2).

Considerando que es necesario revisar las Directivas anteriormente mencionadas y que procede hacerlo lo más rápidamente posible;

El punto 2.5.1.2 de la parte B establece:

«Los Estados miembros considerarán la posibilidad de que el producto fitosanitario alcance las aguas subterráneas destinadas a la producción de agua potable en las condiciones declaradas de utilización; en caso de existir tal posibilidad, evaluarán, mediante el empleo de un modelo de cálculo adecuado y certificado a escala comunitaria, la concentración de la sustancia activa, de los metabolitos y de los productos de degradación y reacción, que debería producirse en las aguas subterráneas de las áreas previstas de utilización, tras la aplicación del producto sanitario de conformidad con las condiciones declaradas de utilización.

A falta de modelo de cálculo comunitario, los Estados miembros utilizarán un modelo de cálculo adecuado y certificado a escala nacional o, en su defecto, tendrán especialmente en cuenta su evaluación sobre los resultados de los estudios de movilidad y de persistencia en el suelo tal como se establece en los Anexos II y III.»

El punto 2.5.1.2 de la parte C contiene cuatro apartados, dedicados, respectivamente:

a) a los requisitos exigidos para conceder una autorización; b) a la posibilidad de expedir una autorización condicional limitada a un período de cinco años como máximo; c) a la posibilidad de conceder una nueva autorización condicional; d) a la posibilidad de introducir en cualquier momento, teniendo en cuenta las condiciones locales, requisitos o restricciones adecuadas. Dada la importancia

que revisten tales apartados a los efectos del presente asunto, considero oportuno reproducir íntegramente su tenor literal:

«a) Sólo se concederá una autorización en los casos siguientes:

1) Cuando no se disponga de datos de control adecuados y pertinentes relativos a las condiciones de utilización propuestas del producto fitosanitario y, basándose en la evaluación, resulte que, tras la utilización del producto fitosanitario en las condiciones propuestas, la concentración previsible de la sustancia activa o de los metabolitos correspondientes y productos de degradación o de reacción en el agua subterránea destinada a la producción de agua potable, no supere la menor de las concentraciones siguientes:

i) la concentración máxima admisible fijada por la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, [...] o

- ii) la concentración máxima establecida por la Comisión cuando se incluyó la sustancia activa en el Anexo I, sobre la base de datos apropiados, en particular toxicológicos o, cuando ésta no se haya determinado, la concentración correspondiente a un décimo de la IDA, establecida en el momento de la inclusión de la sustancia activa en el Anexo I.
- 2) Cuando se disponga de datos de control adecuados y pertinentes a las condiciones de utilización propuestas para el producto fitosanitario y éstos permitan concluir que, en la práctica, tras la utilización del producto fitosanitario en las condiciones propuestas, la concentración de la sustancia activa o de los metabolitos correspondientes, de los productos de degradación de reacción en el agua subterránea destinada a la producción de agua potable, no haya superado o ya no supere y no corra el riesgo de superar la concentración máxima apropiada que se cita en el párrafo 1) de la letra a).
- b) Independientemente de las disposiciones de la letra a) y cuando la concentración citada en el inciso ii) del párrafo 1) de la letra a) sea superior a la citada en el inciso i) del párrafo 1) de la letra a), podrá expedirse una autorización condicional, que no es una autorización a tenor del apartado 1 del artículo 10 de la Directiva, y quedará limitada a un período de cinco años como máximo,
- sólo en caso de que se cumplan las condiciones especificadas en los párrafos 1) y 2) siguientes:
- 1) Cuando no se disponga de datos de control adecuados y pertinentes a las condiciones de utilización propuestas para el producto fitosanitario, todas las autorizaciones condicionales expedidas se someterán a los siguientes requisitos:
- i) basándose en la evaluación, resulta que, una vez utilizado el producto fitosanitario en las condiciones propuestas, la concentración previsible de la sustancia activa o de los metabolitos correspondientes y productos de degradación o de reacción en el agua subterránea destinada a la producción de agua potable, no supera la concentración máxima citada en el inciso ii) del párrafo 1) de la letra a), y
- ii) se garantiza el establecimiento o la prórroga en el Estado miembro de un programa de control adecuado que abarque zonas susceptibles de contaminación, que practique métodos de muestreo y de análisis pertinentes, con los

cuales pueda estimarse si la concentración máxima citada en el inciso i) del párrafo 1) de la letra a) llegará a superarse; es competencia de los Estados miembros decidir quién deberá correr con los costes del citado programa de control;

iii) en su caso, la autorización se combinará con condiciones o restricciones sobre la utilización del producto en cuestión, que se mencionarán en la etiqueta teniendo en cuenta condiciones fitosanitarias, agronómicas y ambientales, incluidas las climáticas, en la región de utilización considerada;

iv) en caso necesario, la autorización condicional, de conformidad con las disposiciones de los apartados 5 y 6 del artículo 4 de la presente Directiva, cuando los resultados del control muestren que, aun habiéndose impuesto las condiciones o restricciones citadas en el inciso iii), del párrafo 1) de la letra b), tras la utilización del producto fitosanitario en las condiciones propuestas, la concentración de la sustancia activa o de los metabolitos correspondientes, productos de degradación o de reacción, en el agua subterránea destinada a la producción de agua

potable supera la concentración citada en el inciso i) del párrafo 1) de la letra a).

2) Cuando se disponga de datos de control adecuados y pertinentes a las condiciones de utilización del producto fitosanitario y éstos permitan concluir que, en la práctica, tras la utilización del producto fitosanitario en las condiciones propuestas, no existe riesgo de que la concentración de la sustancia activa o de los metabolitos correspondientes, producto de degradación o de reacción, en el agua subterránea destinada a la producción de agua potable, supere la concentración máxima citada en el inciso ii) del párrafo 1) de la letra a), todas las autorizaciones condicionales concedidas se someterán a los siguientes requisitos:

i) investigación previa de la importancia del riesgo de superación de la concentración máxima citada en el inciso i) del párrafo 1) de la letra a) y de los factores implicados;

ii) se garantiza que se crea o se prorrogue un programa adecuado, constituido de acciones citadas en los incisos ii), iii) y iv) del párrafo 1) de la letra b) en el Estado

miembro a fin de garantizar que, en la práctica, la concentración no supere la concentración máxima admisible que se cita en el inciso i) del párrafo 1) de la letra a).

c) Si, una vez que haya expirado la autorización condicional, los resultados del control muestran que, en la práctica, la concentración de la sustancia activa o de los metabolitos correspondientes, producto de degradación o de reacción resultante de la utilización del producto fitosanitario según las condiciones de utilización propuestas en el agua subterránea destinada a la producción de agua potable, se ha reducido a un nivel cercano a la concentración máxima admisible citada en el inciso i) del párrafo 1) de la letra a) y si se espera que otras modificaciones en las condiciones de utilización propuestas puedan garantizar que la concentración previsible se reduzca a un nivel inferior al de esta concentración máxima, podrá concederse una nueva autorización condicional que incluya estas nuevas modificaciones por un período que no superará los cinco años.

d) Los Estados miembros podrán introducir en cualquier momento condiciones o restricciones adecuadas para la utilización del producto teniendo en cuenta las condiciones locales fitosanitarias, agronómicas y ambientales, incluidas las climáticas, a fin de respetar la concentración mencionada en el inciso i) del párrafo 1) de la letra a) en las aguas destinadas al consumo humano, de conformidad con las disposiciones de la Directiva 80/778/CEE.»

5. En el presente asunto son relevantes también tres Directivas del Consejo relativas a la calidad y/o a la protección de las aguas: a) la Directiva 75/440/CEE, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros;³ b) la Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas;⁴ c) la Directiva 80/778, antes mencionada, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.⁵ Estas tres Directivas tienen en común su base jurídica, a saber, los artículos 100 y 235 del Tratado.

a) La Directiva 75/440 se refiere a los requisitos a que deben ajustarse, después de la aplicación de tratamientos apropiados, las aguas continentales superficiales utilizadas o destinadas a ser utilizadas en la producción de agua potable. Esta Directiva, que no se aplica a las aguas subterráneas, a las aguas salobres ni las aguas destinadas a la realimentación de las capas subterráneas, define como agua potable «todas las aguas superficiales destinadas al consumo humano distribuidas por sistemas de abastecimiento para el uso de la colectividad» (apartado 2 del artículo 1).

b) Por su parte, la Directiva 80/68 define las aguas subterráneas como «todas las aguas que se encuentren bajo la superficie del suelo

3 — DO L 194, p. 34; EE 15/01, p. 123.

4 — DO 1980, L 20, p. 43; EE 15/02, p. 162.

5 — DO L 229, p. 11; EE 15/02, p. 174.

en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo» [letra a) del apartado 2 del artículo 1]. Dicha Directiva, que clasifica las sustancias peligrosas en dos listas distintas, obliga a los Estados miembros, por una parte, a impedir la introducción en las aguas subterráneas de las sustancias peligrosas enumeradas en la lista I, y, por otra, a limitar la introducción en las mismas aguas, con el fin de evitar su contaminación, de las sustancias enumeradas en la lista II (artículo 3).

permitir directa o indirectamente, por un lado, la degradación de la actual calidad de las aguas destinadas al consumo humano y, por otro, el aumento de la contaminación de las aguas destinadas a la producción de agua potable» (artículo 11), así como a llevar a cabo controles regulares sobre todas las aguas destinadas al consumo humano, en el punto en que queden a disposición del usuario, con el fin de comprobar su conformidad con los criterios fijados por la Directiva (artículo 12).

c) La Directiva 80/778, que no se aplica a las aguas minerales ni a las aguas medicinales, define las aguas destinadas al consumo humano como «todas las aguas utilizadas para tal fin, ya sea en su estado original, ya sea después de tratamiento, sea cual fuere su origen: bien sea aguas destinadas al consumo o bien sean aguas utilizadas en una empresa alimentaria [...] y que afecten a la salubridad del producto alimenticio final» (artículo 2). Por cuanto aquí interesa, en la misma Directiva se precisa que corresponde a los Estados miembros fijar, para los parámetros que figuran en el Anexo I, los valores aplicables a las aguas destinadas al consumo humano; respecto a algunos de tales parámetros, los valores que deben fijarse han de ser inferiores o iguales a los valores indicados para cada uno de ellos, en el mismo Anexo I, en la columna «Concentración máxima admisible» (artículo 7). Los Estados miembros pueden introducir excepciones a la Directiva en los supuestos previstos por esta última (artículos 9 y 10).

Los motivos de recurso del Parlamento

6. En apoyo de su recurso de anulación, el Parlamento invoca tres motivos. Más en particular, afirma que, a través de la adopción del acto impugnado, el Consejo: a) modificó, sin utilizar el procedimiento legislativo que exige que se le consulte, las obligaciones impuestas a los Estados miembros por la Directiva de base; b) modificó, en las mismas circunstancias, las obligaciones impuestas a los Estados miembros por la Directiva 80/778; c) no indicó, infringiendo así el artículo 190 del Tratado, los motivos adecuados para justificar la modificación de que se trata.

Finalmente, se obliga a los Estados miembros a velar por que la aplicación de lo dispuesto en la Directiva no pueda «tener como efecto

En sustancia, la tesis del Parlamento consiste en que sus prerrogativas resultaron menoscabadas por el hecho de que una Directiva de ejecución, la Directiva impugnada, modificó la Directiva de base y la Directiva 80/778.

Dado que la primera se basaba en el artículo 43 del Tratado y la segunda, en sus artículos 100 y 235, la modificación de tales Directivas habría requerido, en efecto, la utilización de estas mismas bases jurídicas, que —es oportuno recordarlo— exigen la consulta al Parlamento.

Sobre la admisibilidad

7. Aunque no propone una excepción formal de inadmisibilidad, el Consejo destaca que el recurso sólo puede admitirse en la medida en que esté destinado a proteger las prerrogativas del Parlamento y se base únicamente en los motivos relativos al menoscabo de dichas prerrogativas.

A este respecto, recuerdo, en primer lugar, que, como ha declarado el propio Tribunal de Justicia, los requisitos a que está supeditada la legitimación del Parlamento para plantear un recurso de anulación se cumplen «cuando el Parlamento indica de manera pertinente el objeto de su prerrogativa que debe protegerse y la supuesta violación de dicha prerrogativa». ⁶

6 — Véase, en último lugar, la sentencia de 13 de julio de 1995, Parlamento/Comisión (C-156/93, Rec. p. I-2019), apartado 10.

8. Pues bien, no cabe duda de que el derecho a ser consultado conforme a una disposición del Tratado constituye una prerrogativa del Parlamento, con el resultado de que el primer y el segundo motivos reúnen indiscutiblemente los citados requisitos. En efecto, a través de tales motivos, el Parlamento pretende demostrar que la Directiva impugnada difiere de algunas disposiciones de la Directiva de base cuya modificación habría requerido como base jurídica normas del Tratado que exigen que se le consulte.

9. Por el contrario, desde este punto de vista, el motivo relativo al incumplimiento de la obligación de motivación resulta sorprendente. El Parlamento alega, fundamentalmente, que una motivación insuficiente o errónea de un acto cuya adopción puede suponer un menoscabo de sus prerrogativas constituye —de por sí— una violación autónoma de dichas prerrogativas. En particular, señala que los cuatro últimos considerandos de la Directiva impugnada parecen afirmar que sus prerrogativas fueron plenamente respetadas, cuando no es así. De ello deduce la Institución demandante que dicha motivación no le permite ejercer el derecho de control que le atribuye el Tratado.

El Consejo responde a esta argumentación que, en cualquier caso, no puede considerarse que un posible incumplimiento de la obligación de motivación que establece el artículo 190 del Tratado constituya una violación autónoma de las prerrogativas del Parlamento. Este último no puede invocar dicha

violación en el supuesto de que la base jurídica de un acto no exija su participación en el procedimiento legislativo. A continuación, añade que la Directiva impugnada contiene, en todo caso, ocho considerandos de los que se deduce claramente la motivación que llevó a su adopción.

10. A este respecto, recuerdo, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia ha excluido la admisibilidad de un recurso del Parlamento en la medida en que se basaba en el artículo 190, aduciendo que «al alegar que las disposiciones impugnadas están suficientemente motivadas, el Parlamento no indica de modo pertinente por qué tal infracción, suponiendo que fuera exacta, habría de violar sus propias prerrogativas». ⁷

Pues bien, ¿puede considerarse que la tesis según la cual la insuficiente o errónea motivación de un acto cuya adopción podría lesionar, en teoría, las prerrogativas del Parlamento constituye una violación autónoma de tales prerrogativas, supone una indicación pertinente de la manera en que dicho incumplimiento de la obligación de motivación, suponiendo que sea cierto, pueda lesionar las prerrogativas de esta Institución? Igualmente, ¿puede encontrarse tal indicación en

el supuesto derecho del Parlamento a comprobar, al haber participado en la adopción de las Directivas de base, que la Directiva impugnada respeta las disposiciones del Tratado?

11. La respuesta a estas preguntas sólo puede ser negativa. En efecto, las propias alegaciones del Parlamento demuestran que el posible incumplimiento de la obligación de motivación no constituye en forma alguna una violación autónoma de las prerrogativas del Parlamento. En particular, hay que excluir que el supuesto derecho a comprobar que la Directiva impugnada respeta las disposiciones del Tratado, aun en caso de que el Parlamento no participe en su adopción, pueda configurarse como una prerrogativa del Parlamento. Y en efecto, si entre las prerrogativas del Parlamento se incluyera el derecho a comprobar la correcta aplicación del Derecho comunitario debido al control político que le reconoce el Tratado o por el hecho de que el Parlamento haya intervenido en el procedimiento legislativo de otros actos relativos al mismo ámbito, la legitimación para interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia se le reconocería en términos casi generales, cosa que impiden tanto el tenor literal del apartado 3 del artículo 173, en su versión modificada por el Tratado de Maastricht, como la jurisprudencia en la materia. ⁸

Por consiguiente, las observaciones anteriores me llevan a decantarme por la inadmisibili-

7 — Sentencia Parlamento/Comisión, citada en la nota 6, apartado 11.

8 — Véanse, entre otras, las sentencias de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo (C-316/91, Rec. p. I-625), apartado 12; de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo (C-187/93, Rec. p. I-2857), apartados 14 y 15, y de 13 de julio de 1995, antes citada, apartado 10.

lidad del motivo relativo al incumplimiento de la obligación de motivación que establece el artículo 190 del Tratado.

Sobre el fondo

a) *Motivo relativo a la modificación de la Directiva de base*

12. Como se ha indicado, el Parlamento alega que, lejos de ser una mera Directiva de ejecución de la Directiva de base, la Directiva impugnada modificó, en realidad, el alcance de esta última. Por lo tanto, no debería haberse adoptado sobre el fundamento del apartado 1 del artículo 18 de la Directiva de base,⁹ sino conforme al mismo procedimiento de adopción de la Directiva que se considera modificada, es decir, sobre la base del artículo 43 del Tratado.

9 — Recuerdo que esta disposición prevé precisamente la adopción por parte del Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, de los principios uniformes contemplados en el Anexo VI. Se trata, por tanto, de un caso en que el Consejo ha utilizado la posibilidad, prevista por el artículo 145 del Tratado, de reservarse para sí el ejercicio de las competencias de ejecución de las normas por él adoptadas. A este respecto, señalo que, en el curso del procedimiento, el Parlamento ha insinuado cuando menos que dicha delegación no se ve correspondida por la necesaria y circunstanciada motivación, exigida además por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 24 de octubre de 1989, Comisión/Consejo, 16/88, Rec. p. 3457, apartado 10). Esta posible violación, que, por otra parte, bien difícilmente puede considerarse lesiva respecto de las prerrogativas del Parlamento, no se ha traducido, en cualquier caso, en una imputación específica.

A este respecto, recuerdo, en primer lugar, que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, «no se puede exigir que todos los detalles de los Reglamentos relativos a la Política Agrícola Común sean adoptados por el Consejo según el procedimiento del artículo 43 del Tratado, que se cumple esta disposición cuando los elementos esenciales de la materia regulada se han establecido de acuerdo con el procedimiento previsto por aquél, y que las disposiciones de ejecución de los Reglamentos de base pueden adoptarse [...] según un procedimiento diferente [...]. No obstante [...] un Reglamento de ejecución [...] adoptado sin consulta previa al Parlamento Europeo, debe respetar los elementos esenciales de la materia fijados en el Reglamento de base tras consulta con el Parlamento Europeo [...]». ¹⁰ Ello significa, respecto al presente asunto, que es necesario comprobar si las disposiciones del Anexo VI de que se trata en el caso de autos constituyen simples disposiciones de ejecución de la Directiva de base o bien pueden modificar los principios fundamentales de esta última.

13. Pues bien, no cabe duda de que, mientras que la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva de base obliga a los Estados miembros, entre otras cosas, a velar por que los productos sanitarios se autoricen únicamente si «no tienen efectos nocivos, ni directa ni indirectamente [...] sobre las aguas subterráneas» y «no tienen ningún efecto inaceptable sobre el medio ambiente [...] particularmente en lo que respecta a la contaminación de aguas, incluidas las potables y las subterráneas», por el contrario, la Directiva impugnada únicamente hace referencia —en

10 — Véanse, entre otras, las sentencias de 16 de junio de 1987, Romkes (46/86, Rec. p. 2671), apartado 16, y de 13 de julio de 1995, antes citada, apartado 18.

los puntos 2.5.1.2 de la parte B y 2.5.1.2 de la parte C del Anexo— a las «aguas subterráneas destinadas a la producción de agua potable». Por consiguiente, las disposiciones del Anexo que acaban de mencionarse limitan la categoría de aguas subterráneas que se toma en consideración en función de los efectos de los productos fitosanitarios para los que se exige la autorización.

En opinión del Parlamento, que afirma que las disposiciones de que se trata disminuyen el grado de protección de las aguas subterráneas, tal como se definen en el artículo 1 de la Directiva 80/68, el Consejo estaba, por el contrario, obligado a establecer principios uniformes para cada uno de los requisitos enumerados en la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva de base, y, por consiguiente, también respecto a las aguas subterráneas no destinadas a la producción de agua potable. En cambio, el propio Consejo no podía efectuar dicha modificación de la Directiva de base sin respetar el procedimiento previsto en el artículo 43 del Tratado.

14. Por su parte, el Consejo explica que, a diferencia de lo previsto para las aguas superficiales y para las aguas subterráneas destinadas a la producción de agua potable, no ha considerado indispensable armonizar los criterios que deben aplicarse en relación con los efectos sobre las aguas no destinadas a tal producción. No obstante, niega que la Directiva impugnada implique una disminución del grado de protección de las aguas subterráneas tal como se definen en el artículo 1 de la Directiva 80/68, alegando que la protección de las aguas subterráneas sigue

quedando garantizada por la Directiva citada en último lugar, cuyas disposiciones no se ven en absoluto afectadas por la Directiva impugnada. Por lo tanto, esta última no ha reducido en absoluto el nivel de protección de dichas aguas, nivel que, por el contrario, se ve reforzado, aunque se haya limitado a las aguas destinadas a la producción de agua potable.

Así pues, el Consejo reconoce que la Directiva impugnada no es exhaustiva respecto a la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva de base, pero estima que no puede considerarse que sólo por esta razón la Directiva impugnada no sea conforme a Derecho. En particular, esta Institución alega que la conformidad a Derecho de un acto de ejecución puede discutirse sólo en los casos en que dicho acto haya excedido del ámbito de la ejecución de los principios establecidos por el acto de base y no en caso contrario, que es precisamente el de la Directiva impugnada; según el Consejo, esta afirmación se ve confirmada por la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular, por una sentencia de 23 de febrero de 1995.¹¹

15. De entrada, diré que no comparto la tesis del Consejo. En efecto, considero que no puede excluirse de forma alguna la no conformidad a Derecho de un acto de ejecución por el mero hecho de que, lejos de exceder del ámbito de la ejecución de los principios establecidos por el acto de base, se limite a aplicar algunos principios y no otros. Efectivamente, es cierto que el acto de ejecución

11 — Cacchiarelli y Stanghellini (asuntos acumulados C-54/94 y C-74/94, Rec. p. I-391), apartado 14.

debe respetar los elementos esenciales fijados en el acto de base y que dicha exigencia podría incumplirse incluso a través de una laguna en las medidas de ejecución. Esta conclusión no se ve en absoluto contradicha por la sentencia que cita el Consejo, sentencia dictada en un contexto completamente distinto y totalmente irrelevante a los efectos del presente asunto.¹²

Añado a continuación que tampoco comprendo la afirmación del Consejo según la cual la protección de las aguas subterráneas sigue estando garantizada por la Directiva 80/68 y que, por tanto, no queda debilitada por la Directiva impugnada, dado que esta última no modifica sus disposiciones. A este respecto, me limito a señalar que aquí no se discute la compatibilidad de la Directiva impugnada con la Directiva 80/68, sino el hecho de que la Directiva impugnada no haya tomado en consideración la protección de las aguas subterráneas distintas de las destinadas a la producción de agua potable

respecto a los efectos de los productos fitosanitarios sobre tales aguas.

16. Pues bien, teniendo en cuenta que la Directiva de base supedita expresamente la expedición de las autorizaciones a una comprobación de los efectos que los productos de que se trate puedan producir *también* sobre las aguas subterráneas, mi conclusión es que la imputación que formula el Parlamento es fundada. En efecto, considero que, al no tomar en consideración todas las aguas subterráneas, la Directiva impugnada no ha respetado los elementos fundamentales de la materia de que se trata. En otras palabras, en la medida en que el respeto del medio ambiente —incluidas las aguas subterráneas— constituye uno de los requisitos esenciales a los que la Directiva supedita la expedición de las autorizaciones, la omisión de que se trata implica una modificación sustancial del enfoque y de los principios de la Directiva de base.

Esta conclusión queda confirmada por la exposición de motivos de dicha Directiva, en la que se precisa que «las normas que regulen la autorización deben garantizar un elevado nivel de protección, que evite en particular la autorización de productos fitosanitarios cuyos riesgos para la salud, las *aguas subterráneas* y el medio ambiente no hayan sido objeto de investigaciones apropiadas (y) que el objetivo de mejorar la producción vegetal *no debe perjudicar* la protección de la salud humana y animal ni del medio ambiente».¹³

12 — En efecto, es cierto que las medidas de ejecución de la Directiva de base relevante en aquel asunto — la Directiva 90/642/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1990, relativa a la fijación de contenidos máximos para los residuos de plaguicidas en determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas (DO L 350, p. 71) — no se referían a todos los plaguicidas potencialmente incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva de base. No obstante, en aquel asunto, en el que, por otra parte, no se discutía en absoluto la legalidad de la Directiva de ejecución, la propia Directiva de base precisaba en su exposición de motivos (véase el décimo considerando) la exigencia de fijar cantidades máximas sólo para «determinadas sustancias activas», con el resultado de que la supuesta falta de exhaustividad del Anexo adoptado mediante la Directiva de ejecución, invocada por el Consejo para hacer un paralelismo con el presente asunto, es perfectamente coherente con la Directiva de base.

13 — Noveno considerando de la Directiva. El subrayado es mío.

b) *El motivo relativo a la modificación de la Directiva 80/778*

17. Mediante su segunda imputación, el Parlamento alega que, en la medida en que permiten que los Estados miembros expidan una autorización condicional para un producto fitosanitario cuya concentración previsible en las aguas subterráneas destinadas a la producción de agua potable no respeta la concentración máxima fijada por la Directiva 80/778, las letras a) y b) del punto 2.5.1.2 de la parte C suponen un menoscabo de sus prerrogativas bajo un doble punto de vista.

En efecto, por una parte, dichas disposiciones modifican, según el Parlamento, la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva de base, cuyas expresiones «efectos nocivos» y «efecto inaceptable» sólo pueden ser interpretadas a la luz de las disposiciones aplicables pertinentes, en particular, de las que han fijado la concentración máxima admisible de pesticidas en el agua destinada al consumo humano. Por otra parte, siempre según el Parlamento, las mismas disposiciones permiten que los Estados miembros autoricen productos fitosanitarios en circunstancias contrarias a lo dispuesto en la Directiva 80/778, en particular, sin exigir el respeto de la concentración máxima admisible fijada por dicha Directiva.

18. El Consejo se defiende afirmando que la tesis del Parlamento se basa en una interpre-

tación errónea de la relación entre la Directiva impugnada y la Directiva 80/778. A este respecto, señala que la primera es una Directiva de ejecución, fundada en el artículo 18 de la Directiva de base, cuyo fundamento es, a su vez, el artículo 43 del Tratado; así pues, se trata de una Directiva que persigue objetivos de Política Agrícola Común y que, con esta perspectiva, fija criterios que los Estados miembros están obligados a respetar cuando autorizan la comercialización de productos fitosanitarios. En cambio, la segunda es una Directiva de armonización, basada en los artículos 100 y 235 del Tratado, que define las condiciones en las que las aguas pueden destinarse al consumo humano y que, por tanto, persigue un objetivo distinto. Habida cuenta del distinto objeto de las Directivas de que se trata, el Consejo afirma que la única consecuencia derivada de los efectos nocivos producidos por la utilización de productos fitosanitarios autorizados consiste en la obligación de los Estados miembros de impedir que tales aguas se destinen al consumo humano.

En definitiva, el Consejo reconoce que la aplicación de la Directiva impugnada podría tener como resultado la degradación de las aguas destinadas al consumo humano, pero afirma que, en cualquier caso, dicha posibilidad no produce una incompatibilidad entre las dos Directivas de que se trata.

19. Considero correcta la tesis del Consejo. En efecto, la Directiva 80/778 se refiere a «las exigencias que debe satisfacer la calidad de las aguas destinadas al consumo humano»

(artículo 1). Ello significa que los Estados miembros están obligados a hacer lo necesario para que las aguas destinadas al consumo humano satisfagan las exigencias de calidad que la Directiva establece y, por lo tanto, en particular, para que se garantice el respeto de la «concentración máxima admisible», relativa a las sustancias activas concretas, fijada por la propia Directiva. Cuando dicha «concentración máxima admisible» no sea o no resulte ya respetada —como consecuencia de la aplicación de la Directiva impugnada o por otros motivos— la única consecuencia será que el agua de que se trate ya no podrá considerarse destinada al consumo humano.

El Parlamento objeta que de esta forma puede llegarse a una situación en la que todos los manantiales se declaren no destinados al consumo humano, en la medida en que ya no cumplen los criterios de calidad exigidos por la Directiva. Deseando de todo corazón que nunca llegue a materializarse una previsión tan catastrófica, recuerdo que la propia Directiva 80/778, al definir las aguas destinadas al consumo humano, se refiere a «todas las aguas utilizadas para tal fin, ya sea en su estado original, ya sea *después de tratamiento*». ¹⁴ Así pues, debe reconocerse que la propia Directiva, al permitir que los Estados miembros traten las aguas con objeto de destinarlas al consumo humano, demuestra que no existe ninguna incompatibilidad con la Directiva impugnada. A la misma conclusión se llega aunque se tome en consideración el artículo 11 de la Directiva 80/778, conforme al cual se prohíbe a los Estados miembros «permitir

directa o indirectamente [...] la degradación de la actual calidad de las aguas destinadas al consumo humano». En efecto, esta disposición no es pertinente, en la medida en que, como ella misma especifica, se refiere a «la aplicación de las disposiciones adoptadas en virtud de la presente Directiva».

20. Por otra parte, el hecho de que sea la propia normativa comunitaria la que permita que se exceda de la «concentración máxima admisible», además de ser deplorable de por sí, me lleva a considerar fundada la imputación de que se trata bajo el otro punto de vista invocado por el Parlamento, es decir, en relación con la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva de base. En efecto, no veo cómo puede afirmarse que la expedición de autorizaciones para productos fitosanitarios cuyo uso lleve a exceder de la «concentración máxima admisible» no tenga «efectos nocivos, ni directa ni indirectamente, sobre la salud humana o animal (por ejemplo, a través del agua potable, de alimentos o de piensos)», ni ningún «efecto inaceptable sobre el medio ambiente [...] particularmente en lo que respecta a la contaminación de aguas, incluidas las potables y las subterráneas» [incisos iv) y v) de la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva de base].

En definitiva, considero que la Directiva impugnada ha modificado, también en este

14 — El subrayado es mío.

punto, los principios fundamentales de la Directiva de base. Y ello por las mismas razones que se han expuesto respecto al primer motivo, es decir, en la medida en que se altera y contradice así el enfoque en que se inspira la Directiva de base.

21. En consecuencia, a la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Anule la Directiva 94/43/CE del Consejo, de 27 de julio de 1994, por la que se establece el Anexo VI de la Directiva 91/414/CEE relativa a la comercialización de productos fitosanitarios.
- Condene en costas al Consejo.