

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 15 de marzo de 2001 *

En el asunto C-147/00,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. J.-F. Pasquier y G. Valero Jordana, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por la Sra. K. Rispal-Bellanger y el Sr. D. Colas, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa no ha adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en

* Lengua de procedimiento: francés.

virtud de la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño (DO 1976, L 31, p. 1; EE 15/01, p. 133), y ha incumplido las obligaciones que se derivan de los artículos 3, 4, 5, y 6 de dicha Directiva, al

- no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar, en un plazo de diez años a partir de la notificación de la Directiva, que la calidad de las aguas de baño se ajuste a las exigencias de dicha Directiva, en contra de lo dispuesto en su artículo 4, apartado 1,

- no haber efectuado las operaciones de muestreo con la frecuencia mínima fijada en el anexo de la Directiva 76/160 para todos los parámetros y todas las aguas de baño, en contra de lo dispuesto en su artículo 6, apartado 1, y

- no haber realizado las operaciones de muestreo del parámetro «coliformes totales»,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres. C. Gulmann, Presidente de Sala, y J.-P. Puissochet, las Sras. F. Macken y N. Colneric y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de enero de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de abril de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que la República Francesa no ha adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño (DO 1976, L 31, p. 1; EE 15/01, p. 133; en lo sucesivo, «Directiva»), y ha incumplido las obligaciones que se derivan de los artículos 3, 4, 5, y 6 de dicha Directiva, al
 - no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar, en un plazo de diez años a partir de la notificación de la Directiva, que la calidad de las aguas de baño se ajuste a las exigencias de dicha Directiva, en contra de lo dispuesto en su artículo 4, apartado 1,
 - no haber efectuado las operaciones de muestreo con la frecuencia mínima fijada en el anexo de la Directiva para todos los parámetros y todas las aguas de baño, en contra de lo dispuesto en su artículo 6, apartado 1, y
 - no haber realizado las operaciones de muestreo del parámetro «coliformes totales».

Marco jurídico

2 El artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva establece:

«Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por:

a) “aguas de baño” las aguas o parte de estas, continentales, corrientes o estancadas, así como el agua de mar, en las que el baño:

— esté expresamente autorizado por las autoridades competentes de cada Estado miembro, o

— no esté prohibido y se practique habitualmente por un número importante de bañistas».

- 3 Con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Directiva, «los Estados miembros fijarán, para todas las zonas de baño o para cada una de ellas, los valores aplicables a las aguas de baño en lo que respecta a los parámetros que se indican en el anexo». Entre otros parámetros, el anexo de la Directiva se refiere, en el punto 1, a los «coliformes totales» y, en el punto 2, a los «coliformes fecales».
- 4 En virtud del artículo 3, apartado 2, «los valores fijados en virtud del apartado 1 no podrán ser menos estrictos que los indicados en la columna I del anexo».
- 5 Del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, resulta que los Estados miembros deben adoptar las disposiciones necesarias para que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite fijados en virtud del artículo 3 de la Directiva en un plazo de diez años a partir de la notificación de la Directiva. Al haberse efectuado dicha notificación el 10 de diciembre de 1975, las aguas de baño francesas deberían haberse adecuado a la Directiva a más tardar el 10 de diciembre de 1985.
- 6 El artículo 5 de la Directiva indica los resultados que deben arrojar los análisis de las muestras de aguas de baño para que, a los efectos de la aplicación del artículo 4 de la Directiva, dichas aguas de baño se consideren conformes a los parámetros correspondientes.
- 7 El artículo 6, apartado 1, de la Directiva precisa que las autoridades competentes de los Estados miembros efectuarán los muestreos cuya frecuencia mínima se fija en el anexo de la Directiva.

- 8 El artículo 12 de la Directiva establece que los Estados miembros aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la Directiva en un plazo de dos años a partir de su notificación.

- 9 El artículo 13 de la Directiva, modificado por la Directiva 91/692/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1991, sobre la normalización y la racionalización de los informes relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al medio ambiente (DO L 377, p. 48), establece que todos los años, y por primera vez el 31 de diciembre de 1993, los Estados miembros remitirán a la Comisión un informe sobre la aplicación de la Directiva respecto al año de que se trate. Dicho informe se remitirá a la Comisión antes de finalizar el año en cuestión. La Comisión publicará un informe comunitario sobre la aplicación de la Directiva (en lo sucesivo, «informe de síntesis») en el plazo de cuatro meses a partir de la recepción de los informes de los Estados miembros.

- 10 Las autoridades francesas comunicaron a la Comisión, como medidas cuyo objeto era la adaptación del Derecho nacional a la Directiva, el Decreto n° 91-980, de 20 de septiembre de 1991, por el que se modificó el Decreto n° 81-324, en el que se habían fijado las normas de higiene y de seguridad aplicables a las piscinas y a las aguas aptas para el baño, así como la Orden Ministerial de 29 de noviembre de 1991 de desarrollo del Decreto n° 91-980.

Hechos y procedimiento administrativo previo

- 11 Las autoridades francesas remitieron a la Comisión unos informes relativos a la aplicación de la Directiva respecto de los años 1995, 1996 y 1997. La Comisión señaló en ellos determinadas lagunas en la aplicación de la Directiva. Por consiguiente, inició dos procedimientos administrativos previos distintos, que agrupó en el presente recurso por ser conexos.

- 12 En primer lugar, mediante escrito de requerimiento de 5 de septiembre de 1996 y, posteriormente, mediante dictamen motivado de 5 de agosto de 1998 (en lo sucesivo, «primer dictamen motivado»), la Comisión reprochó a la República Francesa haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva, por una parte, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar, en un plazo de diez años a partir de la notificación de la Directiva, que la calidad de las aguas de baño se ajuste a las exigencias de la Directiva, en contra del artículo 4, apartado 1, de la Directiva y, por otra parte, al no haber efectuado las operaciones de muestreo con la frecuencia mínima fijada en el anexo de la Directiva para todos los parámetros y todas las aguas de baño, en contra del artículo 6, apartado 1, de la Directiva. La Comisión señaló a la República Francesa un plazo de dos meses a partir de la notificación del primer dictamen motivado para atenerse a dicho dictamen.
- 13 Mediante escrito de 13 de octubre de 1998, las autoridades francesas respondieron que la adecuación de las zonas de baño a las exigencias de la Directiva había pasado del 60 % en 1980 al 93 % en 1997. Dichas autoridades se comprometieron a hacer todo lo posible para que, en 1999, todas las zonas de baño se ajustasen a los valores límite imperativos fijados en la Directiva. Asumieron el mismo compromiso en lo que concierne a los muestreos y a la consideración de los parámetros físico-químicos al examinar la referida adecuación.
- 14 Como quiera que no recibió información alguna de las autoridades francesas que le permitiese verificar el cumplimiento de dichos compromisos, la Comisión estimó que la infracción persistía y, en consecuencia, interpuso el presente recurso.
- 15 En segundo lugar, mediante escrito de requerimiento de 11 de noviembre de 1998 y, posteriormente, mediante dictamen motivado de 6 de agosto de 1999 (en lo sucesivo, «segundo dictamen motivado»), la Comisión reprochó a la República Francesa no haber efectuado las operaciones de muestreo del parámetro «coliformes totales», incumpliendo las obligaciones que se derivan de los artículos 3, 4, 5, y 6 de la Directiva. La Comisión señaló a la República Francesa

un plazo de dos meses a partir de la notificación del segundo dictamen motivado para atenerse a dicho dictamen.

- 16 Mediante escrito de 5 de octubre de 1999, las autoridades francesas respondieron que, desde la temporada de baño de 1995, habían sustituido la medición de los coliformes totales y de los coliformes fecales por un método más eficaz de medición de la *Escherichia coli*, denominado de «microplacas», y que seguían midiendo los estreptococos fecales, de manera que, en su opinión, respetaban el espíritu de la Directiva y cumplían el objetivo fundamental de proteger la salud de los bañistas.
- 17 Por otro lado, con ocasión de una reunión «paquete» sobre el procedimiento administrativo previo en materia de medio ambiente, que tuvo lugar el 3 de febrero de 2000, las autoridades francesas transmitieron a la Comisión las circulares del ministro de l'Emploi et de la Solidarité DGS/DE n° 99/311 y DGS n° 99/312, adoptadas el 31 de mayo de 1999, en las que se prevén varias medidas destinadas a que la República Francesa cumpla sus obligaciones derivadas de la Directiva.
- 18 No obstante, la Comisión estimó necesario proseguir el procedimiento por incumplimiento e interpuso el presente recurso.
- 19 Tras la interposición del recurso por incumplimiento, las autoridades francesas adoptaron la circular del ministro de l'Emploi et de la Solidarité DGS/DAGPB n° 2000/312, de 7 de junio de 2000, también destinada a que la República Francesa cumpla sus obligaciones comunitarias, una copia de la cual figura como anexo del escrito de contestación presentado el 26 de junio de 2000 en el caso de autos.

Incumplimientos alegados y apreciación del Tribunal de Justicia

- 20 La Comisión formula en su recurso tres motivos contra la República Francesa, a saber, en primer lugar, el incumplimiento de los valores límite imperativos fijados en la Directiva, en segundo lugar, el muestreo insuficiente y, en tercer lugar, el abandono del parámetro «coliformes totales».

Sobre el primer motivo, relativo al incumplimiento de los valores límite imperativos fijados en la Directiva

- 21 La Comisión alega que un examen detallado del informe de las autoridades francesas sobre la calidad de las aguas de baño para el año 1995 muestra que, durante dicho año, la calidad de las aguas de baño en Francia no se ajustó, en el sentido del artículo 5 de la Directiva, a los valores límite imperativos especificados en la columna I del anexo de la Directiva. Además, los informes de las autoridades francesas sobre la calidad de las aguas de baño para los años 1996 y 1997 confirmaron la persistencia del incumplimiento. Dado que, según la Comisión, la Directiva impone a los Estados miembros una obligación de resultado clara e incondicional de garantizar el cumplimiento de los valores límite imperativos, esta Institución solicita que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva.

- 22 El Gobierno francés no niega que durante los años 1995, 1996 y 1997 determinadas zonas de baño no se ajustaban a los valores límite imperativos fijados en la Directiva. Señala, no obstante, que los niveles de disconformidad, que la Comisión señala y cita en su informe de síntesis para el año 1998 [Comisión Europea, Calidad de las aguas de baño (temporada de baño de 1998), EUR 18831, mayo de 1999, pp. 137 y 138], reflejan una mejora progresiva de los datos franceses. El Gobierno francés considera que todavía cabe mejorar dichos

datos de manera sustancial y rápida y que las medidas adoptadas a tal efecto desde el 31 de mayo de 1999 —y, por consiguiente, aplicables a la temporada de baño de 1999— permiten lograr dicha mejora. En efecto, la circular DGS/DE n° 99/311, adoptada el 31 de mayo de 1999, contiene un anexo que prevé varias medidas destinadas a que la República Francesa cumpla sus obligaciones comunitarias y la circular DGS n° 99/312, adoptada el mismo día, contribuye también a aumentar la frecuencia de muestreo, que a su vez debe contribuir a mejorar la tasa de conformidad de las aguas de baño francesas a las normas de calidad de la Directiva. Además, la circular DGS/DAGPB n° 2000/312, adoptada el 7 de junio de 2000, confirma el mantenimiento de las referidas medidas para la temporada de 2000.

- 23 Por consiguiente, el Gobierno francés considera que no es cierto que, en la fecha de expiración del primer dictamen motivado, persistiera el incumplimiento que reprocha la Comisión en su primer motivo. En tales circunstancias, solicita que el Tribunal de Justicia declare que la Comisión no ha probado que el incumplimiento que se le atribuye en cuanto a los años 1995 a 1997 haya persistido tras la fecha de expiración del primer dictamen motivado.
- 24 La Comisión replica que las circulares DGS/DE n° 99/311 y DGS n° 99/312 sólo proporcionan una mera indicación de los medios desplegados pero no acreditan el cumplimiento de los valores límite imperativos fijados en la Directiva. Además, las autoridades francesas no han proporcionado los datos relativos a la calidad de sus aguas de baño en 1999, en contra de lo dispuesto en el artículo 13 de la Directiva, en su versión modificada.
- 25 El Gobierno francés recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado, sin poder basarse en presunción alguna. En cuanto a los datos referidos a los años 1999 y 2000, el Gobierno francés no niega que todavía no han sido transmitidos y que ello constituye una infracción del artículo 13 de la Directiva,

en su versión modificada, pero subraya que dicha infracción es distinta de la que es objeto del presente recurso, que sólo se refiere a la vulneración de los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Directiva. Además, al no figurar dicho motivo en el procedimiento administrativo previo, la Comisión no puede introducirlo en la fase actual del procedimiento.

- 26 Procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por este Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 30 de noviembre de 2000, Comisión/Bélgica, C-384/99, Rec. p. I-10633, apartado 16).
- 27 Como recuerda el Gobierno francés, constituye también jurisprudencia reiterada que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 226 CE, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado, sin que esta última pueda basarse en ninguna presunción (véase, en particular, la sentencia de 16 de noviembre de 2000, Comisión/Grecia, C-214/98, Rec. p. I-9601, apartado 42).
- 28 En el presente asunto, el primer dictamen motivado, que se refiere a los dos primeros motivos, señaló a la República Francesa un plazo de dos meses a partir de su notificación para atenerse al mismo. Al haberse notificado dicho dictamen motivado el 5 de agosto de 1998, el plazo expiró el 5 de octubre de 1998. Por consiguiente, ésta es la fecha que ha de tenerse en cuenta para apreciar la existencia o no de un incumplimiento.
- 29 Ha quedado acreditado que, durante las temporadas de baño de 1995, 1996 y 1997, las aguas de baño francesas no se ajustaron a los valores límite imperativos fijados en la Directiva. El informe de síntesis de la Comisión para el año 1998, que no impugna el Gobierno francés, indica que, a pesar de cierta mejora, durante

la temporada de baño de 1998 tampoco se cumplieron los referidos valores. Según dicho informe, en 1998, el porcentaje de las zonas de baño que no se ajustaron a los valores imperativos alcanzó el 5,5 % de las aguas costeras y el 4,2 % de las aguas interiores.

- 30 El referido informe de síntesis precisa que, por lo que respecta a la Francia metropolitana, la temporada de baño de 1998 dura «del 29 de abril al 30 de septiembre» en cuanto a las aguas costeras y «de dos a tres meses, en general, julio y agosto» en cuanto a las aguas interiores. Respecto de los departamentos de Ultramar, indica que la temporada de baño dura todo el año en cuanto a las aguas costeras y «de seis a doce meses» en cuanto a las aguas interiores. De lo anterior se deduce que el 5 de agosto de 1998, fecha de emisión del primer dictamen motivado, la existencia del incumplimiento estaba acreditada.
- 31 Además, el Gobierno francés no alega haberse atendido al primer dictamen motivado durante el período de dos meses a partir de su emisión. En realidad, este Gobierno se limita a alegar una hipotética mejora que, además, se produjo a lo sumo después del 31 de mayo de 1999, fecha de adopción de las circulares DGS/DE n° 99/311 y DGS n° 99/312, es decir, varios meses después de la expiración del plazo señalado en el primer dictamen motivado.
- 32 Por consiguiente, procede declarar que el 5 de octubre de 1998 la República Francesa no había puesto fin al incumplimiento que le reprocha la Comisión en su primer motivo.

Sobre el segundo motivo, relativo al muestreo insuficiente

- 33 La Comisión alega que, en 1995, 1996 y 1997, el número de operaciones de muestreo en varias zonas de baño, aunque fue en aumento, resultó insuficiente

para respetar la frecuencia mínima fijada en la Directiva. Además, el Gobierno francés abandonó el parámetro «coliformes totales».

- 34 El Gobierno francés no niega que, en determinadas zonas, la frecuencia de los muestreos durante los años 1995, 1996 y 1997 no fue conforme con la Directiva, pero señala que el porcentaje de zonas en las que el muestreo fue insuficiente experimentó una constante disminución entre 1995 y 1998. Considera, además, que las medidas contenidas en las circulares DGS/DE n° 99/311 y DGS n° 99/312, adoptadas el 31 de mayo de 1999, y en la circular n° DGS/DAGPB n° 2000/312, adoptada el 7 de junio de 2000, completarán la referida adecuación a las normas, por lo demás ya realizada antes de la fecha de expiración del primer dictamen motivado en lo que a las aguas costeras se refiere. En efecto, dichas circulares prevén un incremento de la frecuencia de muestreo allí donde todavía sea insuficiente y una modificación del método de medición para atenerse a las observaciones de la Comisión.
- 35 La Comisión señala que es insuficiente la referencia a una hipotética mejora y considera que, dado que las autoridades francesas no transmitieron los datos relativos al año 1999, está justificado presumir que el incumplimiento persistió en 1999. Añade que, si bien en 1998 el muestreo de las zonas costeras fue suficiente, el mismo año el muestreo del 4,4 % de las zonas interiores todavía fue insuficiente.
- 36 El Gobierno francés insiste, lo mismo que respecto del motivo anterior, en la obligación de la Comisión de probar el incumplimiento alegado, sin basarse en presunción alguna ni invocar una falta de transmisión de información que no fuera objeto del procedimiento administrativo previo.

- 37 Procede destacar, con carácter preliminar, que tanto en su informe de síntesis para 1998 como en su escrito de réplica, la Comisión ha reconocido que en 1998 las aguas costeras fueron objeto de un muestreo suficiente. Por consiguiente, el motivo ya sólo se refiere a las aguas interiores.
- 38 A este respecto, el Gobierno francés reconoce la realidad del referido motivo en cuanto a los años 1995, 1996 y 1997. Además, el informe de síntesis de la Comisión para el año 1998 indica que el 4,4 % de las zonas de baño en aguas interiores fueron objeto de un muestreo insuficiente, como admite el Gobierno francés. Aunque dicho porcentaje es mejor que el del año anterior, es preciso señalar que en la fecha de emisión del primer dictamen motivado persistía el incumplimiento.
- 39 Por otro lado, el Gobierno francés no alega haberse atendido al primer dictamen motivado durante el período de dos meses a partir de su emisión. En realidad, este Gobierno sólo hace valer una hipotética mejora que se produjo, como más pronto, después del 31 de mayo de 1999 y en todo caso después del plazo señalado en el primer dictamen motivado.
- 40 Por consiguiente, procede declarar que el 5 de octubre de 1998 la República Francesa no había puesto fin al incumplimiento que le reprocha la Comisión en su segundo motivo en lo que se refiere a la frecuencia del muestreo de las aguas de baño interiores.

Sobre el tercer motivo, relativo al abandono del parámetro «coliformes totales»

- 41 La Comisión alega que el parámetro «coliformes totales» forma parte de la Directiva. Por consiguiente, al dejar de medirlo, las autoridades francesas incumplieron una obligación clara que se deriva de los artículos 3, 4, 5, y 6 de la Directiva.

- 42 El Gobierno francés reconoce que el abandono del parámetro «coliformes totales» le impide ajustarse a la totalidad de las normas de la Directiva, pero hace valer que puso fin a dicho incumplimiento al adoptar la circular DGS/DAGPB nº 2000/312, de 7 de junio de 2000, por la que ordenó reemprender la medición de dicho parámetro.
- 43 Ha quedado acreditado que el 6 de octubre de 1999, fecha de expiración del plazo señalado por el segundo dictamen motivado, las autoridades francesas no medían el parámetro «coliformes totales». Por consiguiente, procede declarar la existencia de dicho incumplimiento.
- 44 Habida cuenta de todas las consideraciones que anteceden, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3, 4, 5, y 6 de la Directiva, al
- no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar, en un plazo de diez años a partir de la notificación de la Directiva, que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite imperativos fijados en dicha Directiva, en contra de lo dispuesto en su artículo 4, apartado 1,
 - no haber efectuado las operaciones de muestreo con la frecuencia mínima fijada en el anexo de la Directiva para las aguas de baño interiores, en contra de lo dispuesto en su artículo 6, apartado 1, y
 - no haber realizado las operaciones de muestreo del parámetro «coliformes totales».

Costas

- 45 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene en costas a la República Francesa y por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3, 4, 5, y 6 de la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, al

— no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar, en un plazo de diez años a partir de la notificación de la Directiva 76/160, que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite imperativos fijados en dicha Directiva, en contra de lo dispuesto en su artículo 4, apartado 1,

- no haber efectuado las operaciones de muestreo con la frecuencia mínima fijada en el anexo de la Directiva 76/160 para las aguas de baño interiores, en contra de lo dispuesto en su artículo 6, apartado 1, y

- no haber realizado las operaciones de muestreo del parámetro «coliformes totales».

2) Condenar en costas a la República Francesa.

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de marzo de 2001.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

C. Gulmann