CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 11 de julio de 2002 [1]

I. Introducción

1. La Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad [2] (en lo sucesivo «Directiva») ha merecido la atención del Tribunal de Justicia en numerosas ocasiones. [3]

2. Esta vez habrá de pronunciarse sobre el recurso interpuesto por la Comisión en relación con la ejecución de la Directiva por la República Francesa.

3. Más concretamente, se reprocha a las autoridades francesas el hecho de no haber adoptado programas de reducción de la contaminación que incluyan objetivos de calidad para las 99 sustancias peligrosas enumeradas en el anexo del recurso y no haber remitido a la Comisión, de manera resumida, dichos programas, ni los resultados de su aplicación, con infracción del artículo 7 de la Directiva.

II. Marco jurídico

4. El objetivo de la Directiva consiste en la eliminación de la contaminación del medio acuático causada por determinadas sustancias especialmente peligrosas, enumeradas en la lista I de su anexo (en lo sucesivo, «lista I»), y en la reducción de la contaminación del medio acuático por otra serie de sustancias peligrosas, enumeradas en la lista II del anexo (en lo sucesivo, «lista II»). Para alcanzar dicho objetivo, en virtud del artículo 2 de la Directiva, los Estados miembros deben adoptar las medidas apropiadas.

5. Por lo que respecta a las sustancias comprendidas en la lista I, conforme a los artículos 3 y 5 de la Directiva, los Estados miembros han de someter todo vertido en

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 129, p. 23; EE 15/01, p. 165.

3 — Véanse las sentencias de 11 de junio de 1998, Comisión/Grecia (asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, Rec. p. I-3343), y Comisión/Luxemburgo (C-206/96, Rec. p. I-3401); de 1 de octubre de 1988, Comisión/Italia (C-285/96, Rec. p. I-5935); de 25 de noviembre de 1998, Comisión/España (C-214/96, Rec. p. I-7661); de 21 de enero de 1999, Comisión/Bélgica (C-207/97, Rec. p. I-275); de 11 de noviembre de 1999, Comisión/Alemania (C-184/97, Rec. p. I-7837); de 25 de mayo de 2000, Comisión/Grecia (C-384/97, Rec. p. I-3823); de 13 de julio de 2000, Comisión/Portugal (C-261/98, Rec. p. I-5905), y de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos (C-152/98, Rec. p. I-3463).

el medio acuático a una autorización previa de las autoridades competentes y fijar normas de emisión que no deben superar los valores límite, establecidos por el Consejo en función de los efectos de las sustancias en el medio acuático.

6. Según su primer guión, la lista II comprende las sustancias que forman parte de las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista I para las cuales el Consejo aún no ha establecido los valores límite de emisión previstos en el artículo 6 de la Directiva. Dicha Institución ha determinado valores límite respecto a 18 sustancias y le han sido presentadas propuestas en relación con otras 15. Por lo tanto, actualmente forman parte de la lista II, primer guión, 99 sustancias comprendidas en la lista I.

7. La lista II comprende además, con arreglo a su segundo guión, algunas sustancias cuyo efecto perjudicial sobre el medio acuático puede limitarse a una zona determinada y depende de las características de las aguas receptoras y de su localización.

8. De conformidad con el artículo 2 de la Directiva, el objetivo del régimen de las sustancias comprendidas en la lista II es reducir la contaminación de las aguas por dichas sustancias a través de medidas apropiadas que deben adoptar los Estados miembros.

9. Estas medidas se concretan en el artículo 7 de la Directiva, el cual dispone:

«1. Para reducir la contaminación de las aguas indicadas en el artículo 1 por las sustancias de la lista II, los Estados miembros establecerán unos programas para cuya ejecución aplicarán en particular los medios especificados en los apartados 2 y 3.

2. Todo vertido efectuado en las aguas indicadas en el artículo 1 que pueda contener una de las sustancias de la lista II requerirá una autorización previa, expedida por la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, en la que se señale la norma de emisión. Estas normas se calcularán en función de los objetivos de calidad establecidos de conformidad con el apartado 3.

3. Los programas indicados en el apartado 1 incluirán unos objetivos de calidad para las aguas, que se establecerán respetando las directivas del Consejo si las hubiere.

4. Los programas también podrán incluir disposiciones específicas relativas a la composición y al empleo de sustancias o grupos de sustancias así como productos y tendrán en cuenta los progresos técnicos más recientes económicamente viables.

5. Los programas determinarán los plazos de su ejecución.

6. Los programas y los resultados de su aplicación se comunicarán a la Comisión en forma resumida.

7. La Comisión organizará regularmente con los Estados miembros una confrontación de los programas a fin de garantizar que su ejecución esté suficientemente armonizada. Si lo considera necesario, presentará con tal fin al Consejo unas propuestas en la materia».

10. El artículo 13, apartado 1, de la Directiva, en su versión modificada 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,[4] dispone:

«Cada tres años los Estados miembros remitirán a la Comisión información sobre la aplicación de la presente Directiva, en forma de informe sectorial que trate asimismo de las demás directivas comunitarias pertinentes. Este informe se preparará basándose en un cuestionario o en un esquema elaborado por la Comisión con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 6 de la Directiva 91/692. El cuestionario o el esquema se enviará a los Estados miembros seis meses antes del comienzo del período cubierto por el informe. El informe se remitirá a la Comisión en el plazo de nueve meses a partir de la finalización del período de tres años que cubra.

El primer informe cubrirá el período de 1993 a 1995, ambos inclusive.

[...]».

III. Análisis

11. La Comisión señala en su recurso que, con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva, en relación con el artículo 1 de ésta, los Estados miembros tienen la obligación de establecer programas que incluyan objetivos de calidad y cuya finalidad sea reducir la contaminación de las aguas en un tiempo determinado. Todo vertido realizado en las aguas de que se trate está sujeto a autorización previa concedida por la autoridad competente, la cual fija normas de emisión calculadas en función de los objetivos de calidad establecidos en los programas.

4 — DO L 377, p. 48.

12. Según la Comisión, los objetivos de calidad son por lo tanto, simultáneamente, una parte consustancial de los programas previstos por dicho artículo, cuya eventual inexistencia determina el carácter incompleto de tales programas, y el indicador de calidad en función del cual pueden expedirse las autorizaciones de vertido. En consecuencia, si no existen programas y objetivos de calidad, no pueden haberse otorgado autorizaciones de conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la Directiva.

13. La Comisión señala que la República Francesa no ha aplicado un (o algunos) programa(s) de reducción de la contaminación por las sustancias peligrosas, a efectos del artículo 7 de la Directiva. Observa que esta apreciación no excluye necesariamente que, al margen de la falta de actividad programática conforme a la Directiva, dicho Estado miembro haya podido cumplir la obligación de disponer de objetivos de calidad de las aguas receptoras, objetivos obligatorios, según el artículo 7, apartado 2, para poder establecer normas de emisión. No obstante, alega que ello no es así en el caso de autos.

14. De este modo, la crítica de la Comisión se articula alrededor de dos extremos principales: por una parte, sostiene que las medidas comunicadas por el Gobierno francés y presentadas como la ejecución del artículo 7 de la Directiva no constituyen programas de reducción de la contaminación causada por todas las sustancias pertinentes de la lista II, en el sentido de dicho artículo; por otra, recrimina a las autoridades francesas la falta de objetivos de calidad para las aguas receptoras de dichas sustancias.

15. Ahora bien, debe señalarse que el artículo 7 de la Directiva establece expresamente en su apartado 3 que los programas indicados en el apartado 1 incluyen objetivos de calidad para las aguas. De ello se desprende necesariamente, y, por lo demás, así lo recuerda la propia Comisión, que, en la medida en que un Estado miembro no haya fijado tales objetivos, necesariamente habrá incumplido su obligación de establecer los programas. La cuestión de si, en tal situación, ha incumplido dicha obligación también por otro motivo, por ejemplo, por no prever una planificación global, articulada y coherente, reviste en consecuencia, a mi juicio, un carácter secundario ya que si no se han fijado objetivos de calidad estimo que, de todas formas, se habrá incumplido la obligación de establecer los programas.

16. Por consiguiente, examinaré, en principio, la imputación de la Comisión relativa a dichos objetivos, formulada como segunda imputación en el recurso.

Sobre la imputación relativa a la falta de objetivos de calidad para las aguas receptoras de las sustancias de la lista II

17. Como hemos visto, la parte demandante señala que los objetivos de calidad constituyen el indicador de calidad en

función del cual pueden expedirse las autorizaciones de vertidos que, en caso de que tales objetivos no se hayan fijado, no pueden expedirse de conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la Directiva. Según la Comisión dichos objetivos, deben definirse siguiendo un enfoque relativo al medio acuático receptor y por cuenca, teniendo en cuenta todos los vertidos que afectan a una superficie de agua determinada, cualesquiera que sean su naturaleza y su origen.

18. Considera que de ello se deriva que no podrá autorizarse ningún nuevo vertido de una sustancia concreta, independientemente de las normas de emisión aplicables, cuando un medio acuático receptor determinado contenga esa sustancia en cantidades superiores a las que resultan de los objetivos de calidad pertinentes.

19. La Comisión añade que, asimismo, las normas de emisión que deberán preverse en las autorizaciones no podrán establecerse de manera general y abstracta, sino puntualmente, en función de la situación del medio acuático receptor de que se trate, de forma tal que permita respetar los objetivos de calidad.

20. Señala que el carácter imperativo del establecimiento de tales objetivos para cada masa de agua y para cada sustancia resulta también de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular, de su sentencia Comisión/Alemania, antes citada. [5]

21. Pues bien, a juicio de la Comisión, las medidas comunicadas por el Gobierno francés no engloban todas las masas de agua pertinentes ni, en cualquier caso, corresponden al concepto de objetivos de calidad así definido.

22. La parte demandada se opone al análisis de la Comisión y estima, por el contrario, que ha adoptado las medidas que exige la Directiva.

23. En particular, el Gobierno francés expone que la Ley nº 65-1245, de 15 de diciembre de 1964, relativa al régimen del agua, a su distribución y a la lucha contra su contaminación, [6] establece la definición de los objetivos de calidad.

24. Señala que la circular de 17 de marzo de 1978 relativa a la política de los objetivos de calidad de las corrientes de agua, secciones de corrientes de agua, canales, lagos o estanques estableció los dos grados pertinentes para la definición de dichos objetivos. Alega que el régimen de Derecho común se basa en la elaboración de mapas territoriales de objetivos de calidad, elaborados en cada departamento y que agrupan los objetivos que se fija el departamento, para cada corriente de agua, en materia de calidad.

5 — Apartados 33 a 36.

6 — JORF de 18 de diciembre de 1964, p. 11258.

25. El Gobierno francés explica que dichos mapas constituyen una herramienta esencial para la aplicación de la Ley nº 76-663, de 19 de julio de 1976, relativa a las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente. [7] Manifiesta que dicha Ley prevé, en efecto, la adopción de órdenes que autoricen el funcionamiento de 65.000 instalaciones industriales, aproximadamente, y que contiene disposiciones en materia de vertidos, determinadas en relación con los objetivos de calidad elaborados para cada corriente de agua.

26. Según el Gobierno francés, los objetivos de calidad se definen de conformidad con una lista de criterios de apreciación de la calidad general del agua, elaborada en 1971 por el Institut de recherches hydrologiques. Señala que permiten distinguir cinco grados de calidad de las aguas, cada uno de los cuales supone la observancia de una gran cantidad de parámetros. El Gobierno francés puntualiza, al respecto, que, si bien no todos estos parámetros se inscriben en el marco de la lucha contra las sustancias peligrosas, uno de ellos se refiere concretamente a la concentración en las aguas de sustancias peligrosas procedentes de vertidos industriales. Señala que, no obstante, no se ha medido la concentración de cada una de las 99 sustancias enumeradas en la lista II en todas las aguas afectadas.

27. Alega que también existen objetivos concretos cuando a las aguas se refiere especialmente una directiva comunitaria: aguas para la cría de moluscos, aguas que necesiten ser protegidas o mejoradas para ser aptas para la vida de los peces, aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable, aguas de baño.

28. Mediante la circular nº 90-55, de 18 de mayo de 1990, relativa a los vertidos tóxicos en las aguas (en lo sucesivo, «circular de 18 de mayo de 1990»), el ministère de l'Environnement promovió, a escala regional, un inventario de los vertidos industriales, referidos concretamente a las 132 sustancias enumeradas en la lista II, y que debía realizarse mediante investigaciones sobre los procesos industriales de las instalaciones clasificadas y mediante análisis de los vertidos efectuados. El Gobierno francés señala que dicho inventario se realizó a escala regional y que permitió revisar las órdenes de autorización de dichas instalaciones cuando ello se consideró necesario.

29. Agrega que, para consolidar la base jurídica de su normativa, la República Francesa adoptó la Ley nº 92-3, de 3 de enero de 1992, relativa al agua, [8] y la Orden Ministerial de 1 de marzo de 1993, relativa a las extracciones y al consumo de agua, así como a los vertidos de toda clase de las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente sujetas a autorización. [9] Precisa que dicha normativa prevé la fijación de objetivos de calidad para cada corriente de agua, así como la consideración de tales objetivos a través de la aplicación de la normativa sobre instalaciones clasificadas, además de la adop-

7 — JORF de 20 de julio de 1976, p. 4320.

8 — JORF de 4 de enero de 1992, p. 2946.

9 — JORF de 28 de marzo de 1993, p. 5283.

ción de valores límite para las sustancias enumeradas en las listas I y II de la Directiva, respecto a las cuales se exige tal adopción. El Gobierno francés puntualiza que las prefecturas pueden reducir dichos valores límite nacionales, si el prefecto lo considera necesario basando sus análisis sobre los objetivos de calidad de las aguas, y que la Orden ministerial de 1 de marzo de 1993 completa las medidas sectoriales estableciendo una serie de normas a las que deben atenerse las industrias principalmente afectadas por los vertidos de las sustancias de que se trata.

30. El Gobierno francés no niega que deba basar su régimen de autorización en objetivos de calidad por corriente de agua. A este respecto, señala que elaboró, para cada corriente de agua, tales objetivos, uno de cuyos parámetros es la magnitud de los vertidos industriales.

31. En cambio, considera que nada obliga a enunciar dichos objetivos sustancia por sustancia y que la interpretación del concepto de «objetivo» que recomienda la Comisión es prácticamente imposible, demasiado compleja e implica costes injustificados. En efecto, señala que es casi infinito el número de las sustancias pertinentes y de las combinaciones entre éstas que haría falta estudiar. Además, sostiene que dicho enfoque, sustancia por sustancia, desdeña los efectos combinados (positivos o negativos) de las sustancias contaminantes.

32. A su juicio, por el contrario, los objetivos agregados en que se ha basado suponen la correcta aplicación de la Directiva.

33. Al respecto, alega que el sistema francés permite medir concretamente los vertidos de sustancias peligrosas comprendidas en las listas de la Directiva y considerar los objetivos de calidad de las aguas, para cada corriente de agua, sobre la base de varios parámetros, uno de los cuales se refiere exclusivamente a dichas sustancias.

34. En efecto, de la lista de los criterios sobre los que se basa la apreciación de los objetivos de calidad, de la cual se dio traslado a la Comisión como anexo del escrito de contestación, se desprende que uno de dichos criterios, el índice biótico, se refiere específicamente a las sustancias peligrosas y únicamente a estas sustancias. Según el Gobierno francés, un índice agregado constituye también, por lo tanto, un dato numérico que permite calibrar precisamente las autorizaciones que deben preverse sin fijar, sustancia por sustancia, objetivos de vertido.

35. Contrariamente a la Comisión, la parte demandada considera que ninguna sentencia del Tribunal de Justicia contradice su interpretación de la Directiva. En efecto, el Tribunal de Justicia nunca ha interpretado el artículo 7 de la Directiva, impreciso sobre este extremo, en el sentido de que obliga a definir objetivos, sustancia por sustancia, para cada corriente de agua.

36. Según el Gobierno francés, si bien en su sentencia Comisión/Alemania, antes citada, el Tribunal de Justicia recordó la importancia de definir objetivos de calidad en el marco del enfoque programático, se refiere únicamente a objetivos «para todas las sustancias», sin señalar en ningún caso que esos objetivos deban referirse individualmente a cada sustancia. Alega que, en realidad, se trata de dilucidar si cada una de las 99 sustancias debe constituir un parámetro que sea objeto de una medida y de un objetivo de calidad o si es posible agrupar la totalidad o una parte de dichas 99 sustancias en un solo parámetro relativo a las «sustancias peligrosas», que sea objeto de vigilancia y de un objetivo de calidad.

37. Aunque pone en duda que las autoridades francesas hayan aplicado realmente tales parámetros globales, la Comisión alega que, en todo caso, éstos no se corresponden con las exigencias de la Directiva. Al respecto expone que los objetivos de calidad que deben elaborarse en virtud del artículo 7 de la Directiva han de referirse concretamente a la lista II de las sustancias a que se refiere el anexo de dicha Directiva. Afirma que no pueden aceptarse objetivos generales, como la consecución de una buena calidad ecológica del agua definida sin referencia a la Directiva.

38. En efecto, según la Comisión, si bien pueden fijarse objetivos de calidad para la suma de parámetros individuales, la experiencia demuestra, no obstante, que los parámetros utilizados no prevén valores suficientemente rigurosos para cada componente considerado aisladamente. A este respecto, cita el ejemplo del parámetro AOX, que abarca el total de los compuestos orgánicos clorados y que por razones de carácter técnico no puede, a su juicio, fijarse y controlarse en los bajos niveles de concentración apropiados para algunos de los compuestos pertenecientes a esta categoría de sustancias.

39. Considera que los objetivos de calidad hacen referencia a las características químicas y biológicas del medio receptor. Por lo tanto, deben establecerse de manera precisa y, en consecuencia, deben calcularse por sustancia, sin que sea posible cálculo alguno respecto a las normas de emisión sin tales objetivos determinados con criterios numéricos.

40. Debe observarse que la tesis de la parte demandada no se encuentra fundamento en la jurisprudencia.

41. Así, en su sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, el Tribunal de Justicia aludió expresamente a la obligación de establecer valores límite para las 114 sustancias prioritarias. [10] En ella recuerda también la estrecha relación entre la calidad del medio acuático y la concentración en sustancias contaminantes. De ello se deduce que procede determinar con preci-

10 — Apartado 34.

sión dicha concentración para cada una de estas sustancias, sin que sea suficiente un mero dato agregado a este respecto.

42. Del mismo modo, en la sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que incumbía al Reino de Bélgica establecer objetivos de calidad para las 99 sustancias enumeradas en un documento anexo al recurso, las mismas que cita la Comisión en el presente asunto.

43. En cuanto a la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, sobre la que se basa la parte demandada, si bien es cierto que la expresión «el conjunto de las sustancias» contenida en el apartado 34 de la sentencia no da una certeza absoluta, debe interpretarse en el contexto de toda la sentencia y, en particular, de la evocación por el Tribunal de Justicia de la contaminación causada «por todas las sustancias» de que se trata. [11]

44. En relación con la argumentación que deduce la parte demandada de la imposibilidad práctica de fijar objetivos para todas las sustancias de que se trata, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ya desestimó un razonamiento similar en su sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, en la que declaró que las dificultades relativas a la identificación de las sustancias no pueden dispensar a un Estado miembro de la obligación de adaptar su ordenamiento jurídico interno a la Directiva y recordó que ese Estado miembro habría podido ponerse en contacto con la Comisión o hacer que se realizaran estudios científicos en el momento oportuno.

45. Además, suscribo el análisis de la Comisión, que, por lo demás, no rebate la parte demandada, según el cual la utilización de parámetros agregados no siempre permite prever valores suficientemente rigurosos para cada componente considerado aisladamente. Por lo tanto, no puede considerarse que tales parámetros sean un objetivo de calidad pertinente a la luz de la Directiva.

46. Debo añadir que, aun suponiendo que, el enfoque de los objetivos agregados fuera, en su principio, compatible con las exigencias de la Directiva, tal como la interpretó el Tribunal de Justicia, *quod non,* suscribo las demás críticas formuladas por la Comisión con respecto al enfoque seguido por las autoridades francesas.

47. Considero, en efecto, inevitable que una acción basada en la aplicación de cinco niveles globales de calidad, definidos sobre la base de una pluralidad de parámetros, de los que sólo uno se refiere a las sustancias peligrosas, no puede hacer que la lucha contra tales sustancias disfrute de la prioridad que le reconoce la Directiva, sino que, por el contrario, implica que dichos objetivos globales sean el resultado de un compromiso entre numerosas consideraciones, las cuales no necesariamente están,

11 — Apartado 56.

todas ellas, relacionadas con la lucha contra las sustancias enumeradas en el anexo de la Directiva. Pues bien, del tenor del artículo 7 se desprende que los objetivos que menciona deben, por el contrario, referirse concretamente a la reducción de dichas sustancias.

48. Por último, debe señalarse que la parte demandada no disipa las dudas expresadas por la Comisión en cuanto a la aplicación efectiva de las medidas controvertidas. Así, por ejemplo, la Ley nº 92-3 es un acto de carácter general, ejecutado, en particular, por la Orden ministerial de 1 de marzo de 1993, que cita numerosos valores límite, sobre la cual, empero, la Comisión señala, sin que lo niegue la República francesa, que fue anulada por el Conseil d'État.

49. De todas las consideraciones que preceden se desprende que la República francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva al no establecer objetivos de calidad para las 99 sustancias enumeradas en el documento anexo al recurso.

50. Además, dado que los programas que deben establecer los Estados miembros, en virtud del artículo 7 de la Directiva, incluyen dichos objetivos, de ello se deduce necesariamente que la parte demandada no ha podido establecer tales programas y que la imputación de la Comisión relativa a la inexistencia de éstos es fundada.

51. Por consiguiente, únicamente en aras de la exhaustividad debe examinarse si existen otras razones para considerar que las medidas comunicadas por las autoridades francesas no constituyen un programa a efectos de la Directiva y si, por consiguiente, se incumple por dos motivos el artículo 7 de dicha Directiva.

Sobre la imputación relativa al establecimiento de programas de reducción de la contaminación causada por las sustancias de la lista II

52. De la jurisprudencia relativa a la Directiva la Comisión deduce que los programas a que se refiere el artículo 7 de ésta deben:

— ser específicos y tener el objetivo de reducir la contaminación causada por todas las sustancias pertinentes de la lista II, distinguiéndose tanto de un programa general de saneamiento como de un conjunto de medidas puntuales orientadas a reducir la contaminación de las aguas;

— suponer una estructura transparente, completa y coherente, con el carácter de una planificación concreta y articulada;

— incluir la fijación de objetivos concretos de reducción de las emisiones que deben alcanzarse dentro de unos plazos determinados;

— abarcar la totalidad del Estado de que se trate;

— referirse a las sustancias y a aquellos grupos de sustancias de la lista II que pueden encontrarse en las aguas del Estado miembro, debiendo las autoridades competentes identificar las sustancias correspondientes sobre la base de un estudio previo de las aguas receptoras -teniendo en cuenta que las 99 sustancias mencionadas en la comunicación de la Comisión de 1982 han de estar incluidas en las medidas adoptadas por el Estado miembro, salvo si dichas sustancias no se encuentran en sus aguas;

— incluir, como hemos visto, objetivos de calidad sobre la base del examen específico de cada masa de agua receptora concreta, objetivos en función de los cuales deben calcularse las normas de emisión fijadas en las autorizaciones, y

— ser comunicados a la Comisión de una manera que le permita examinarlos fácilmente para su confrontación y su ejecución armonizada en todos los Estados miembros.

53. La Comisión examina a continuación las medidas adoptadas por las autoridades francesas a la luz de dichos criterios.

54. Procede, en primer lugar, a un análisis global del «programa nacional» o del «programa de actuaciones orientadas a la reducción de los vertidos de sustancias tóxicas» comunicado en forma de anexo al escrito de 25 de octubre de 1991, mediante el cual la parte demandada respondió al escrito de requerimiento de 26 de febrero de 1991. A su juicio, dicho programa consiste en una serie de medidas no coordinadas entre sí y no está dotado ni de objetivos ni de un calendario global. Por lo tanto, no posee el carácter de una planificación concreta y articulada que establezca objetivos concretos de reducción de las emisiones que debe alcanzarse dentro de los plazos fijados.

55. La Comisión señala que no queda cubierta la totalidad de las aguas receptoras del territorio francés y que en dicho escrito no se menciona ningún elemento relativo a la cobertura territorial. Además, afirma que no se ha comunicado elemento alguno relativo a las aguas marítimas litorales ni a los lagos.

56. Por lo demás siempre según la Comisión, el «programa nacional» no se refiere globalmente a ninguna sustancia concreta cuya reducción esté planificada. La Comisión señala que, si bien algunas de las medidas contenidas en dicho programa (como el inventario previo de las sustancias vertidas y las medidas que regulan los vertidos de las instalaciones clasificadas)

evocan las 99 sustancias prioritarias, tales medidas no pueden sin embargo, calificarse como «programas». Alega que las demás medidas contenidas en dicho «programa nacional» no se refieren con precisión a las sustancias peligrosas mencionadas en la lista II. A este respecto, puntualiza la Comisión que, en la práctica, los Estados miembros podían concentrar sus esfuerzos en algunas sustancias designadas por sus nombres, individualización que, por otra parte, facilita la fijación de los objetivos de calidad y permite garantizar un mejor control de la ejecución de los programas de que se trata.

57. La Comisión infiere de ello que dicho «programa nacional» no corresponde al concepto de «programa» en el sentido del artículo 7, apartados 1, 5 y 6, de la Directiva.

58. El Gobierno francés confirma que su respuesta al requerimiento puede calificarse de resumen de las medidas adoptadas por la República francesa con arreglo al artículo 7 de la Directiva.

59. Al mismo tiempo que observa que la propia Comisión reconoce que la circular de 18 de mayo de 1990, adjunta al escrito de contestación, incluye un objetivo numérico de reducción de la contaminación que abarca la totalidad del territorio para los años 1985 a 1995, la parte demandada señala que, si no existe un calendario global ni un objetivo global, ello se debe a que los objetivos y los programas deben determinarse para cada corriente de agua. Afirma que, en realidad, la disposición principal del programa francés consiste en la yuxtaposición de miles de calendarios de trabajos cuya finalidad consiste en respetar objetivos determinados a escala local y que constituyen otras tantas planificaciones concretas.

60. Por lo que respecta a la observación de la Comisión de que el programa no se refiere a ninguna sustancia concreta, el Gobierno francés expone que las sustancias peligrosas que pueden verterse en el agua, el impacto de los vertidos de esas sustancias en el agua, la necesidad, en su caso, de obras adicionales y el calendario para la realización de tales obras se determinan mediante la orden ministerial de autorización de la instalación individual.

61. En particular, insiste en el hecho de que el elemento fundamental de su acción se deduce de los criterios que regulan la expedición de autorizaciones a las instalaciones clasificadas, autorizaciones que se expiden mediante orden del prefecto, sobre la base de los objetivos de calidad de las aguas que van a recibir los vertidos. Según el Gobierno francés, dichos objetivos guían toda la acción de los servicios locales de la administración francesa cuyo objeto consiste en reducir la contaminación industrial.

62. Además, el Gobierno francés puntualiza que, en la medida en que se trata de

aplicar de manera pertinente la Directiva a escala local, identificando sustancias y realizando obras para reducir los vertidos de esas sustancias, no tiene ninguna utilidad identificar a escala nacional una sustancia concreta. Sostiene que, por cuanto el programa presentado consiste, sobre todo, en la yuxtaposición de una gran cantidad de programas locales, la Comisión debe tener en cuenta la relación existente entre el régimen francés de las instalaciones clasificadas y el programa nacional de lucha contra la contaminación.

63. En segundo lugar, la Comisión analiza más detenidamente las diversas medidas contenidas en dicho «programa nacional» para comprobar si, juntas o separadamente, pueden constituir programas de reducción de la contaminación por sustancias peligrosas, con arreglo al artículo 7 de la Directiva. Explica que en la presentación de dicho programa se afirmó que estaba compuesto por cinco partes autónomas: programas sectoriales, programas locales de reabsorción de los principales vertidos industriales, medidas relativas a las fuentes difusas (pilas y acumuladores, lavado en seco de tejidos), objetivos de calidad y medidas relativas a los accidentes.

64. En relación con los «programas sectoriales», la Comisión considera que se limitan a una exposición del marco normativo aplicado (o incluso simplemente previsto), derivado de la legislación nacional sobre las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente, y que no incluyen ni planificación, ni objetivos concretos para la reducción de la contaminación por las sustancias peligrosas contempladas en la lista II o respecto a las 99 sustancias prioritarias pertinentes en el contexto nacional francés, ni plazos para su aplicación.

65. La parte demandante señala que la Directiva distingue claramente entre «autorización previa» y «programas de reducción de la contaminación» y que en ninguna parte prevé la posibilidad de que uno de estos instrumentos sustituya al otro. A su juicio, no es posible sostener que los programas de que se trata puedan constituir una repetición del sistema de autorización previa, cuyo establecimiento exige la propia Directiva. La Comisión explica que el objetivo de los programas de reducción de la contaminación consiste en planificar, en la medida de lo posible, dicha reducción hasta un grado inferior al que existía en el momento de su redacción y de su aplicación y ello dentro de plazos razonables que deben establecer las autoridades competentes. Desde este punto de vista es evidente, según la Comisión, que no puede considerarse que un sistema de autorizaciones previas de los vertidos de sustancias peligrosas, por indispensable que sea, convierta en superfluos los programas a que se refiere el artículo 7 de la Directiva.

66. Por consiguiente, la Comisión llega a la conclusión de que la parte del «programa nacional» relativa a los «programas sectoriales» no puede constituir un «programa de reducción» en el sentido de dicha disposición.

67. Además, critica los programas locales de reducción citados por la parte demandada.

68. En efecto, según la Comisión, el escrito de las autoridades francesas de 30 de julio de 1993, que evoca algunas «dificultades metodológicas», los «límites del enfoque» mediante programas de reducción por sustancia y el establecimiento de normas nacionales *de minimis* para vertidos, en virtud de la Orden ministerial de 1 de marzo de 1993, parece sugerir que, en realidad, nunca se prosiguieron los programas locales de reducción, si es que alguna vez se iniciaron.

69. De ello deduce la Comisión que no se establecieron los «programas locales de reabsorción» para tratar concretamente la contaminación por todas las sustancias pertinentes de la lista II.

70. El Gobierno francés considera que la tesis de la Comisión es inexacta y refleja una mala comprensión de dicho mecanismo. En efecto, el concepto de «programa local» se refiere al mecanismo de las órdenes de autorización adoptadas con arreglo al régimen de las instalaciones clasificadas, cuyas características, expuestas varias veces por las autoridades francesas, pueden, a juicio de dicho Gobierno, responder a los interrogantes de la Comisión sobre el carácter local y concretado en el tiempo del programa francés, la aplicación de las medidas enumeradas, la falta de tratamiento específico de las sustancias peligrosas y la inexistencia de calendario.

71. En cuanto a las medidas relativas a las fuentes difusas, la parte demandada no niega que, cuando no puedan ser identificadas y reguladas mediante la normativa sobre las instalaciones clasificadas, dichas fuentes son en esencia, de manera incidental, por no decir contingente, objeto de normas generales relativas a la fabricación de los productos o a la gestión de los residuos, lo que manifiestamente no corresponde al concepto de programa en el sentido de la Directiva sino más bien, en el mejor de los casos, al de medidas que completan un programa, en el sentido del artículo 7, apartado 4, de la Directiva, disposición a la que se refiere, por lo demás, el Gobierno francés en relación con el extremo objeto de examen.

72. Además, las medidas relativas a los accidentes no pueden constituir un programa.

73. En tercer lugar, la Comisión analiza las demás medidas presentadas por la parte demandada como ejecución del artículo 7 de la Directiva.

74. En relación con la Orden ministerial de 1 de marzo de 1993, antes citada, señala, en particular, que, si bien es cierto que esta orden ministerial establece normas de vertido para las 99 sustancias prioritarias de la lista II, únicamente abarca, por definición, las fuentes localizadas y no las fuentes difusas. Señala que, además, entre las fuentes localizadas únicamente están comprendidas las relativas a instalaciones cla-

sificadas sujetas a autorización, es decir, tan sólo 65.000 de las 550.000 instalaciones clasificadas francesas. Por último, en cualquier caso, la Comisión observa, como hemos visto, que el 21 de octubre de 1996 el Conseil d'État anuló dicha Orden ministerial, privando así al ordenamiento jurídico interno de su adaptación a la Directiva, incluso con carácter retroactivo.

75. A este respecto, el Gobierno francés alega que el régimen de autorización de las instalaciones clasificadas abarca las instalaciones que presentan graves peligros o inconvenientes ya sea para la conveniencia de los vecinos, para la salud, la seguridad, la salubridad pública, para la agricultura, para la protección de la naturaleza y del medio ambiente, incluido el medio acuático, o bien para la protección de parajes y monumentos. Infiere, por lo tanto, que, por definición, el concepto de instalación clasificada incluye las instalaciones fijas que pueden verter las sustancias de las listas I y II y añade que, si resulta que una instalación no sujeta a autorización presenta graves peligros o inconvenientes, por ejemplo, a causa de vertidos de sustancias en el medio acuático, el prefecto puede imponer requisitos sobre los valores de vertidos, o incluso suspender el funcionamiento de esa instalación.

76. La Comisión responde que el método consistente en remitirse a cada orden prefectoral de autorización de una instalación individual para precisar las normas de emisión respecto a las sustancias peligrosas no constituye un programa en el sentido del artículo 7 de la Directiva, en la medida en que se basa en medidas puntuales sin un marco global que fije objetivos de calidad relativos a las distintas corrientes de agua o lagos para cada una de las sustancias de que se trata. La Comisión recuerda, a este respecto, que del apartado 58 de la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, se desprende que «no pueden considerarse como un programa en el sentido del artículo 7 de la Directiva ni una normativa general ni tampoco unas medidas puntuales adoptadas por un Estado miembro, que aunque consten de una vasta serie de normas encaminadas a la protección de las aguas, no fijan sin embargo, objetivos de calidad relativos a tal o cual curso de agua o lago».

77. En cuanto a los «programas plurianuales de intervención de las seis agencias financieras de cuenca», respecto a las cuales la Comisión estima que nada indica que supongan una planificación que incluya objetivos concretos para la reducción de la contaminación por las sustancias de la lista II ni plazos para su aplicación, señala la República francesa la importancia cuantitativa de dichos programas que, según afirma, cubren la totalidad de las cuencas hidrográficas de la Francia continental y constituyen el capítulo financiero del programa de descontaminación de las aguas receptoras de las sustancias peligrosas a que se refiere la Directiva y la contaminación de origen industrial, en general.

78. Alega que, por consiguiente, son financiadas, en particular, las obras prescritas en virtud de las órdenes de autorización de las instalaciones clasificadas, a cuya realización dichas agencias financieras de cuenca destinan considerables cantidades de dinero.

79. La República francesa admite, no obstante, que, si bien la actuación de dichas agencias puede contribuir a la aplicación de los programas a que se refiere la Directiva, en ningún caso, puede sustituirlos.

80. Sin embargo, el Gobierno francés considera que ha cumplido las obligaciones que le impone la Directiva y que ha establecido un «programa» en el sentido de ésta.

81. Al respecto explica que la disposición fundamental de dicho programa es el vínculo que se crea con la expedición, mediante orden prefectoral, de autorizaciones a las instalaciones clasificadas, sobre la base de los objetivos de calidad de las aguas que deben recibir los vertidos, y que cada orden está dotada de un calendario de obras que debe llevar a cabo el industrial paralelamente a la adopción de una nueva orden que autorice la prosecución de la explotación de la instalación. Señala que para facilitar la aplicación de las disposiciones correspondientes, existen, por una parte, posibilidades de financiación de las obras de descontaminación exigidas por las órdenes de autorización de vertidos mediante los programas de las agencias del agua y, por otra, normativas de carácter sectorial aplicables en todo momento y sobre la totalidad del territorio francés, destinadas a reducir globalmente determinados tipos de vertidos. Dichas normativas, ejecutadas a través de las órdenes de autorización, constituyen medidas nacionales aplicables a actividades especialmente contaminantes.

82. Por lo demás, según el Gobierno francés, el artículo 7, apartados 1 y 4, de la Directiva indica claramente que el régimen de autorización que fija las normas de emisión calculadas en función de objetivos de calidad de las aguas debe constituir un elemento determinante de los programas de descontaminación. Además, se opone a la interpretación del apartado 28 de la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, sostenida por la Comisión.

83. De lo que precede se deduce que la Comisión y la parte demandada discrepan sobre dos aspectos. Por una parte, no tienen la misma concepción del alcance de las obligaciones que impone la Directiva y, por otra, por consiguiente, mantienen opiniones enfrentadas sobre si la parte demandada ha cumplido dichas obligaciones.

84. Sobre el primer extremo, los puntos de vista de ambas partes se contraponen sobre el alcance del artículo 7 de la Directiva, cuyo tenor literal, debe recordarse, es el siguiente:

«1. Para reducir la contaminación de las aguas indicadas en el artículo 1 por las sustancias de la lista II, los Estados miembros establecerán unos programas para cuya ejecución aplicarán en particular los medios especificados en los apartados 2 y 3.

2. Todo vertido efectuado en las aguas indicadas en el artículo 1 que pueda contener una de las sustancias de la lista II requerirá una autorización previa, expedida por la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, en la que se señale la norma de emisión. Estas normas se calcularán en función de los objetivos de calidad establecidos de conformidad con el apartado 3.

3. Los programas indicados en el apartado 1 incluirán unos objetivos de calidad para las aguas, que se establecerán respetando las directivas del Consejo si las hubiere.

4. Los programas también podrán incluir disposiciones específicas relativas a la composición y al empleo de sustancias o grupos de sustancias así como productos y tendrán en cuenta los progresos técnicos más recientes económicamente viables.

5. Los programas determinarán los plazos de su ejecución.

6. Los programas y los resultados de su aplicación se comunicarán a la Comisión en forma resumida.

7. La Comisión organizará regularmente con los Estados miembros una confrontación de los programas a fin de garantizar que su ejecución esté suficientemente armonizada. Si lo considera necesario, presentará con tal fin al Consejo unas propuestas en la materia».

85. Considero que de dicho artículo se desprende, indiscutiblemente, que la obligación primordial de los Estados miembros consiste en elaborar programas. Estos incluyen determinados objetivos y se ejecutan mediante un régimen de autorización. La autorización se concede a la luz del objetivo fijado previamente.

86. Por consiguiente, de dicha disposición se deduce claramente que los regímenes de autorizaciones no son sino un instrumento al servicio de la realización de un programa y que, por ende, un Estado miembro no puede afirmar que ha cumplido sus obligaciones simplemente por haber establecido tal régimen.

87. Por lo demás, las alegaciones que la parte demandada fundamenta en dicha disposición no llevan a una conclusión distinta. Señala, en efecto, que los regímenes de autorización constituyen un elemento determinante de los programas de reducción y que únicamente el uso de la expresión «en particular» contenida en el artículo 7, apartado 1, indica que en dichos programas pueden figurar otras medidas. A su juicio, el carácter facultativo de tales medidas se deriva también de la inclusión de la palabra «podrán» en el apartado 4 del mismo artículo.

88. Pues bien, debe señalarse que el hecho de que los regímenes de autorizaciones constituyan un elemento determinante de los programas de reducción tampoco implica en absoluto que tales programas deban limitarse a un régimen de autorización.

89. Por lo demás, ello se deriva explícitamente del artículo 7, apartado 3, de la Directiva, que no tiene el carácter facultativo del apartado 4 del mismo artículo y que dispone que los programas indicados en el apartado 1 de éste deben incluir objetivos de calidad para las aguas. De ello se desprende inevitablemente que tales programas no pueden limitarse a un régimen de autorización.

90. Esta conclusión se desprende asimismo de la lectura de la jurisprudencia.

91. En efecto, de la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, se deduce que el artículo 7 de la Directiva «exige a los Estados miembros, en particular, que establezcan programas que incluyan objetivos de calidad para las aguas, de una parte, y que supediten cualquier vertido de las sustancias comprendidas en la lista II a una autorización previa en la que se señalen las normas de emisión calculadas en función de los citados objetivos de calidad, de otra». [12]

92. Según el Gobierno francés, el Tribunal de Justicia confirmó de este modo el carácter crucial, incluso prácticamente exclusivo, de las disposiciones relativas al mecanismo de autorización en los programas, lo que, a su juicio, contradice la tesis de la Comisión según la cual los programas son distintos del régimen de autorización previa.

93. En efecto, según la parte demandada, tanto la oración que contiene la expresión «que incluyan» como la que contiene la expresión «que supediten» califican el concepto de programa. A su juicio, de este modo, dicho apartado debe interpretarse como una definición de los programas en virtud del artículo 7 de la Directiva, los cuales han de someter esencialmente a autorización todo vertido de sustancias comprendidas en la lista II y, por lo tanto, como una confirmación del programa francés.

94. No es menos cierto, como indica la utilización por el Tribunal de Justicia de la expresión «de una parte [...] de otra», que dicho Tribunal ha considerado que el establecimiento de un régimen de autorización y el de un programa son dos cosas distintas y que, por consiguiente, no basta que un Estado miembro prevea uno de ellos para tener automáticamente el otro y así cumplir sus obligaciones, en virtud del artículo 7 de la Directiva.

95. El hecho de que la argumentación de la parte demandada relativa al alcance de dicha disposición no sea convincente no

12 — Apartado 28.

implica tampoco que se haya producido el incumplimiento. En efecto, y éste es el segundo extremo de mi análisis, procede comprobar si las distintas medidas adoptadas por las autoridades francesas y evocadas anteriormente constituyen, a pesar de todo, un programa en el sentido de la Directiva.

96. De la jurisprudencia [13] se desprende que «el carácter específico de los programas [que deben establecerse en ejecución del artículo 7 de la Directiva] consiste en que deben constituir un enfoque global y congruente, que tenga el carácter de una planificación concreta y articulada que abarque la totalidad del territorio nacional y que se refiera a la reducción de la contaminación causada por todas las sustancias de la lista II pertinentes en el contexto nacional de cada Estado miembro, en relación con los objetivos de calidad de las aguas receptoras fijados en los mismos programas. Por lo tanto, se distinguen tanto de un programa general de saneamiento como de un conjunto de medidas puntuales encaminadas a reducir la contaminación de las aguas».

97. Sin embargo, debe señalarse que de los autos se desprende que en el presente asunto se trata precisamente del referido conjunto.

98. En efecto, la presentación a la que procede la Comisión pone de relieve que las autoridades francesas le comunicaron, en concepto de medidas de adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva, una gran variedad de elementos, entre los que resulta difícil distinguir una programación global en el sentido de la jurisprudencia.

99. Por lo demás, aunque como acabamos de ver, la parte demandada refuta la argumentación de la Comisión sobre un elemento concreto u otro, en cambio, no logra sin embargo demostrar que ha establecido un programa global y coherente de reducción de todas las sustancias prioritarias en la totalidad de las aguas receptoras.

100. En efecto, la demandada admite que lo esencial de la normativa está constituido por la yuxtaposición de miles de calendarios relativos a obras que tienen la finalidad de respetar los objetivos determinados a escala local y que constituyen otras tantas planificaciones concretas, lo que, a su juicio, explica la inexistencia de un calendario global y, en su caso, de un objetivo global.

101. Por consiguiente, debe inferirse de ello que, según la descripción que hacen las propias autoridades francesas, las medidas que éstas han adoptado no cumplen los requisitos establecidos en dicha jurisprudencia.

102. Por el contrario, dichas medidas constituyen «medidas puntuales y no significan la materialización de una programación

13 — Sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartados 39 a 41.

global y congruente de reducción de la contaminación, basada en un estudio de la situación de las aguas receptoras y que fije los objetivos de calidad que deben alcanzarse». [14]

103. Ello resulta no sólo teniendo en cuenta la afirmación de las autoridades francesas recordada anteriormente, sino que se deriva también del hecho de que, como señalan dichas autoridades, el eje principal de los programas de que se trata sea el mecanismo de autorización a escala local.

104. La parte demandada recalca, en efecto, las distintas características del régimen de autorización para ilustrar la importancia primordial de éste para la aplicación de un conjunto de medidas que, por una parte, se refieren específicamente a la reducción de la contaminación por las sustancias peligrosas, que incluyen elementos de calendario y se basan en la consideración del estado de las aguas locales y no en un valor único nacional.

105. Alega que, en efecto, el régimen de autorización abarca la totalidad de las instalaciones pertinentes, ya que la ley incluye en el concepto de «instalación clasificada» todas aquellas que pueden realizar vertidos de las mencionadas sustancias. Además, precisa que, en la medida de lo necesario, las autorizaciones llevan anejo un calendario que obliga a realizar los trabajos necesarios para alcanzar los objetivos de calidad establecidos para las aguas de que se trata.

106. Señala que, además, algunas medidas prefectorales *ad hoc*, así como algunas medidas sectoriales relativas, en su caso, a sustancias concretas, completan la normativa.

107. La parte demandada considera que de este modo ha rebatido las críticas de la Comisión relativas, en particular, a la cobertura geográfica de las medidas francesas, a la falta de sustancias concretas objeto de dichas medidas e incluso al grado de realización efectiva de éstas.

108. No obstante, debe observarse que, por su propia naturaleza, tal mecanismo no puede constituir un programa. Las autorizaciones se conceden, en efecto, en función de diversas consideraciones relacionadas con un contexto local y no en función de una planificación global orientada sobre la reducción, en cada corriente de agua, de las sustancias prioritarias, determinadas globalmente.

109. Miles de medidas locales, aun suponiendo que cubran la totalidad del territorio y de las instalaciones pertinentes, no pueden suplir la falta de una planificación global. El ejemplo de las fuentes difusas, que no puede considerarse un régimen de

14 — Sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 45.

autorización, constituye una ilustración elocuente de ello. Igualmente revelador es el ejemplo de la circular de 18 de mayo de 1990, que acompaña como anexo al escrito de contestación, que evoca, en sí misma, el carácter «parcelario» de las acciones emprendidas hasta ese momento y en relación con la cual señala la Comisión que no abarca todas las sustancias controvertidas y que se limita a definir un programa, críticas que no refuta la parte demandada.

110. De lo que precede se deriva que, como ha señalado la Comisión, en la medida en que se basa en la expedición de autorizaciones, la normativa francesa responde a una obligación distinta de la consistente en establecer un programa de reducción de la contaminación, puesto que el régimen de autorizaciones efectivamente exigido por la Directiva no se confunde con la obligación de establecer programas que incluyan objetivos de calidad para las aguas. Por lo tanto, sería erróneo considerar que el Gobierno francés ha cumplido sus obligaciones derivadas de la Directiva porque se haya establecido un sistema de autorización previa.

111. De ello se deduce que también constituye un incumplimiento del artículo 7 de la Directiva el hecho de que las autoridades francesas no hayan establecido un programa en el sentido de dicha disposición.

Sobre la imputación relativa a la notificación defectuosa de los programas

112. La Comisión reprocha a la República francesa haber asimismo incumplido el artículo 7 de la Directiva al no haber comunicado, de manera resumida, los programas, así como los resultados de su aplicación. Recuerda la especial importancia de esta obligación en el caso de autos ya que, en virtud del apartado 7 de dicho artículo, esa comunicación debe permitir a la Comisión organizar regularmente con los Estados miembros una confrontación de los programas a fin de garantizar que su ejecución esté suficientemente armonizada y, si lo considera necesario, presentar al Consejo propuestas en la materia.

113. La Comisión señala que no le ha sido remitida una gran cantidad de documentos con la suficiente antelación y que los datos que recibió no se articularon en una forma que permitiera la comparación con los programas de los demás Estados miembros exigida por la Directiva.

114. La República Francesa afirma que ha comunicado numerosos datos a la Comisión, aunque sólo sea recientemente, en los documentos anexos a su escrito de contestación. El Gobierno francés no niega que la presentación de los documentos remitidos a la Comisión durante el procedimiento administrativo previo haya podido dificultar la consideración de la lógica fundamental de su estrategia de adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva. Por lo tanto, considera necesario reco-

ger esta serie de elementos para mostrar que las medidas presentadas en esos diversos escritos habían sido notificadas a la Comisión con arreglo al artículo 7, apartado 6, de la Directiva.

115. Por último, aunque admite que, teniendo en cuenta el carácter muy descentralizado de dicho programa, no se hayan podido evitar defectos de comunicación a la Comisión, dicho Gobierno sostiene que las autoridades francesas trabajan en la elaboración de instrumentos que permitan garantizar mejor el suministro de información y la comunicación de los resultados obtenidos a la Comisión.

116. No obstante, debe recordarse, en cualquier caso, que he indicado anteriormente que las medidas adoptadas por las autoridades francesas no constituyen un programa en el sentido de la Directiva. De ello se deriva inevitablemente que dichas autoridades no han podido comunicar tal programa a la Comisión, con independencia de la información que hayan transmitido a esta institución.

117. De ello se deduce necesariamente que, también sobre este aspecto, se ha producido el incumplimiento.

118. Por consiguiente, paso a examinar más detenidamente la argumentación de las partes sobre el particular, con carácter meramente subsidiario.

119. La Comisión insiste, en múltiples ocasiones, sobre las insuficiencias de la información que recibió de las autoridades francesas.

120. Así, por ejemplo, señala que nunca le fueron comunicados los resultados concretos de la ejecución del «programa nacional». En relación con los «programas sectoriales», que evoca la parte demandada, la Comisión señala que nunca recibió ninguna comunicación sobre sus resultados en términos de reducción de la contaminación, ni de su evolución con respecto a la de la técnica y del marco jurídico. Según parece, tampoco se le informó sobre si los diez sectores industriales cubiertos por dichos programas son los únicos que vierten las 99 sustancias prioritarias pertinentes en el contexto nacional francés.

121. En lo que atañe a los «programas locales de reabsorción de los principales vertidos industriales», la Comisión observa que no le ha sido remitido ningún texto legal, reglamentario o administrativo que constituya su fundamento, aun cuando, según parece, el marco jurídico ha evolucionado.

122. La Comisión señala también que los elementos que le ha comunicado el Gobierno francés sobre dichos programas locales son muy poco precisos. Insiste sobre el hecho de que no le ha sido remitido ningún ejemplo de uno de dichos programas, ni siquiera en forma resumida, lo que, a su juicio, basta por lo demás para infringir el artículo 7, apartado 6 de la Directiva, y que ningún escrito de las autoridades francesas demuestra que dichos programas se hayan ejecutado efectivamente.

123. La parte demandante formula reproches similares con respecto a las medidas relativas a las fuentes difusas.

124. En cuanto al sistema de autorización previa de los vertidos, la Comisión señala que la Orden ministerial de 25 de abril de 1995, que completó la de 1 de marzo de 1993, no le fue notificada. Lo mismo cabe afirmar, según alega, de los resultados del inventario de las sustancias vertidas en las aguas, que terminó desapareciendo por completo de los escritos que le dirigió el Gobierno francés, hasta el punto de que no se ha comprobado su conclusión. También indica que recibió comunicación alguna sobre el marco jurídico de los «programas plurianuales de intervención de las seis agencias financieras de cuenca».

125. La Comisión observa, a renglón seguido, que el hecho de que el Gobierno francés no haya indicado los distintos elementos contenidos en un informe remitido el 26 de noviembre de 1996, relativo a la ejecución de la Directiva, como programa, constituye, en cualquier caso, un incumplimiento de la obligación que dimana del artículo 7, apartado 6, de la Directiva, la cual es distinta de la obligación del artículo 13, apartado 1, que resulta de la modificación operada en virtud de la Directiva 91/692.

126. Agrega que dicho informe contiene diferencias sustanciales y no explicadas con los escritos anteriores del Gobierno francés que se refieren asimismo a la ejecución de la Directiva, ya que dicho informe ya no evoca ningún programa nacional, ni los programas locales de reabsorción, ni las medidas relativas a las fuentes difusas y los accidentes. En cambio, hace alusión a un «programa», sin ningún elemento que permita identificarlo y a un programa relativo a la región Nord-Pas-de-Calais, del que la Comisión tampoco ha recibido ninguna copia.

127. En cuanto a la circular de 18 de mayo de 1990, también mencionada en el informe de 1996, la Comisión señala que no le ha sido comunicada.

128. En relación con este extremo, la parte demandada recuerda el carácter fundamental de las órdenes de autorización para su programa de reducción de la contaminación.

129. A este respecto, el Gobierno francés puntualiza, en primer lugar, que notificó su método a la Comisión, en particular, en la respuesta al requerimiento y en los escritos posteriores, y que el contenido del informe de 26 de noviembre de 1996 no resumía un programa nuevo, sino que se limitaba a precisar las grandes líneas del programa francés, cuyo eje básico, es decir, la realización de las obras en las instalaciones clasificadas cuando los vertidos de éstas no se atienen a los objetivos de calidad de las aguas definidos a escala local, había sido determinado desde el origen.

130. Remitiéndose a la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, [15] el Gobierno francés alega que no consideró útil notificar cada análisis de los vertidos y cada decisión que prescribiera la realización de obras, por cuanto el principal objeto del envío de programas a la Comisión consiste en organizar una «confrontación» entre los programas ejecutados con la finalidad de intercambiar las experiencias o de facilitar la elaboración de futuras normas comunitarias. Por lo tanto, considera que, antes que el detalle de cada obra emprendida, parece sobre todo pertinente, en el marco de la confrontación establecida en el artículo 7, apartado 7, de la Directiva, la relación entre la lucha contra la contaminación de las aguas y el régimen de autorización de las instalaciones clasificadas.

131. En efecto, resulta evidente para el Gobierno francés que la Comisión no exige disponer de una notificación de cada análisis de los vertidos y de todas las obras exigidas, en la medida en que el principal objeto del envío de los programas a la Comisión es lograr un sistema lo más eficaz posible a través de la contribución de los Estados miembros.

132. En relación con la falta de notificación de los «programas locales», las autoridades francesas señalan que estos programas son los contemplados en las disposiciones que figuran en la segunda parte de la respuesta al requerimiento y que su base jurídica, el artículo 68 de la Orden ministerial sobre los vertidos de las instalaciones clasificadas, fue comunicada a la Comisión. Señalan que no se trata de documentos que habría sido preciso comunicar a la Comisión, sino de un término que describe las modalidades de la adopción de las órdenes ministeriales de autorización.

133. Por consiguiente, la parte demandada considera que remitió un programa nacional cuya descripción expone a su juicio claramente los grandes principios: aplicación local a través de la normativa sobre las instalaciones clasificadas en relación con objetivos de calidad establecidos a escala local, cofinanciación de las obras por las agencias del agua y medidas sectoriales o por producto para los vertidos, minoritarios, que no proceden de las instalaciones clasificadas. Por lo tanto, estima que es inexacto referirse al informe de 1996 en el sentido de que resume un programa com-

15 — Apartados 31 y 32.

pletamente nuevo, que nunca ha sido notificado, siendo así que dicho informe se limita a concretar las grandes líneas del programa francés y a proporcionar los primeros resultados obtenidos.

134. En cuanto al inventario evocado anteriormente, la parte demandada considera que ha demostrado que se llevó a término y fue remitido a la Comisión en forma sintética.

135. Por último, alega que la circular de 18 de mayo de 1990 fue remitida informalmente a la Comisión por telefax de 27 de junio de 2000 y, en todo caso, se adjuntaba como anexo al escrito de contestación.

136. No obstante, debe señalarse que, a efectos de declarar un posible incumplimiento, únicamente debe tomarse en consideración la información comunicada antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado.[16] Además, una mera transmisión informal no puede considerarse la notificación de medidas para la adaptación del ordenamiento jurídico interno a una Directiva.

16 — Sentencia de 21 de junio de 2001, Comisión/Luxemburgo (C-119/00, Rec. p. I-4795).

137. La parte demandada agrega que le parece contradictorio exigir la notificación de la circular relativa al inventario, al tiempo que se afirma que no constituye un programa en el sentido de la Directiva. No obstante, la Comisión responde, acertadamente, que, si tal comunicación no se produce, le resulta imposible apreciar la conformidad entre el contenido de la circular y el concepto de programa, en el sentido de la Directiva.

138. Teniendo en cuenta lo que precede, debe señalarse que la República Francesa no responde a todas las críticas formuladas por la Comisión. Además, y lo que es más importante, admite, como hemos visto, que, debido tanto a las diferencias terminológicas utilizadas como al carácter muy descentralizado de su programa, podrá haberse mejorado el suministro de información a la Comisión y para paliar esta situación.

139. De ello se deduce que, en todo caso, se ha producido el incumplimiento.

Conclusión

140. Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE al no adoptar programas de reducción de la contaminación que incluyan objetivos de calidad para las 99 sustancias peligrosas enumeradas en uno de los documentos anexos al recurso y al no comunicar en forma resumida a la Comisión dichos programas, así como los resultados de su aplicación, infringiendo el artículo 7 de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.

— Condene en costas a la República francesa.