SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 12 de junio de 2003 *

En el asunto C-130/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. Valero Jordana y la Sra. J. Adda, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por los Sres. D. Colas y G. de Bergues, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber adoptado programas de reducción de la contaminación que incluyan objetivos de calidad para las noventa y nueve sustancias peligrosas enumeradas en el anexo del recurso y al no haber comunicado a la Comisión, en forma resumida, dichos programas ni los resultados de su aplicación, en contra de lo dispuesto en el

* Lengua de procedimiento: francés.

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 (DO L 129, p. 23; EE 15/01, p. 165),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

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

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de julio de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de marzo de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso,

con arreglo al artículo 226 CE, con el fin de que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber adoptado programas de reducción de la contaminación que incluyan objetivos de calidad para las noventa y nueve sustancias peligrosas enumeradas en el anexo del recurso (en lo sucesivo, «sustancias controvertidas») y al no haber comunicado a la Comisión, en forma resumida, dichos programas ni los resultados de su aplicación, en contra de lo dispuesto en 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 (DO L 129, p. 23; EE 15/01, p. 165).

Marco jurídico

2 La Directiva 76/464 tiene por objeto, según su primer considerando, la protección del medio acuático en la Comunidad frente a la contaminación, en particular, la causada por determinadas sustancias persistentes, tóxicas y bioacumulables.

3 Con este fin, la Directiva 76/464 distingue dos categorías de sustancias peligrosas que en su anexo se incluyen, respectivamente, en una lista I y en una lista II de categorías y grupos de sustancias.

4 La lista I del anexo de la Directiva 76/464 (en lo sucesivo, «lista I») contiene determinadas sustancias individuales especialmente peligrosas.

5 De los artículos 2 y 3 de dicha Directiva se desprende que el régimen de las sustancias de la lista I tiene por objeto eliminar la contaminación de las aguas

causada por dichas sustancias. Todo vertido de éstas debe estar sujeto a una autorización previa en la que se fijen, en su caso, las normas de emisión, expedida por la autoridad competente del Estado miembro de que se trate.

6 Para estas mismas sustancias, el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 76/464 prevé que el Consejo, a propuesta de la Comisión, adopte los valores límite que las normas de emisión no deben rebasar, así como los objetivos de calidad establecidos principalmente en función de la toxicidad, la persistencia y la acumulación de dichas sustancias en los organismos vivos y en los sedimentos.

7 La lista II del anexo de la Directiva 76/464 (en lo sucesivo, «lista II») incluye sustancias cuyos efectos perjudiciales en el medio acuático pueden limitarse, no obstante, a una determinada zona y que dependen de las características de las aguas receptoras y su localización.

8 Según su párrafo primero, primer guión, la lista II comprende las sustancias que forman parte de las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista I y para las cuales el Consejo no haya determinado aún los valores límite de emisión previstos en el artículo 6 de la Directiva 76/464. En la actualidad el primer guión se refiere a noventa y nueve sustancias, que, por tanto, están sujetas al régimen aplicable a las sustancias de la lista II y que, además, son las sustancias controvertidas.

9 De conformidad con el artículo 2 de la Directiva 76/464, el régimen aplicable a las sustancias enumeradas en la lista II pretende reducir la contaminación de las aguas causada por dichas sustancias mediante medidas apropiadas que deberán adoptar los Estados miembros.

10 El artículo 7 de la Directiva precisa cuáles son estas medidas, al disponer que:

«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 señalen las normas 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.»

11 La Directiva 76/464 no establece ningún plazo para la adaptación del Derecho interno. No obstante, con arreglo a su artículo 12, apartado 2, de ser posible, en un plazo de veintisiete meses desde la notificación de dicha Directiva, la Comisión debía transmitir al Consejo las primeras propuestas elaboradas sobre la base del examen comparativo de los programas establecidos por los Estados miembros. Por estimar que los Estados miembros no podrían suministrarle elementos pertinentes dentro de dicho plazo, la Comisión les propuso, mediante escrito de 3 de noviembre de 1976, considerar la fecha del 15 de septiembre de 1981 para el establecimiento de los programas y la del 15 de septiembre de 1986 para su ejecución.

12 El artículo 13, apartado 1, párrafos primero y segundo, de la Directiva 76/464, 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 (DO L 377, p. 48), 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/CEE [...] 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.»

Procedimiento administrativo previo

13 Mediante escrito de 21 de agosto de 1985, la Comisión recordó al Gobierno francés las obligaciones que incumben a la República Francesa con arreglo al artículo 7 de la Directiva 76/464. En respuesta a dicho escrito, este Gobierno comunicó a la Comisión, con fecha de 31 de enero de 1986, información relativa a las medidas contra la contaminación causada por el plomo, el cobre, el zinc y el níquel.

14 A raíz de las reuniones de expertos nacionales celebradas el 31 de enero y el 1 de febrero de 1989, en las que se definió la lista de noventa y nueve sustancias prioritarias de la lista II, la Comisión requirió al Gobierno francés para que le comunicara los programas de reducción de la contaminación a que se refiere el artículo 7 de la Directiva 76/464. Este escrito quedó sin respuesta.

15 Mediante escrito de 4 de abril de 1990, la Comisión volvió a instar al Gobierno francés para que le comunicara una lista actualizada con las sustancias controvertidas que se vertían en el medio acuático francés, los objetivos de calidad aplicables en el momento en que se concedieron las autorizaciones de vertido y, en su caso, las razones por las que no se fijaron tales objetivos, así como un calendario con las fechas en que la República Francesa los establecería.

16 El Gobierno francés no respondió a este escrito.

17 Mediante escrito de requerimiento de 26 de febrero de 1991, la Comisión solicitó al Gobierno francés que le remitiera sus observaciones sobre la imputación relativa a la infracción del artículo 7 de la Directiva 76/464 resultante de la no adopción de programas de reducción de la contaminación causada por las sustancias controvertidas.

18 Mediante escritos de 25 de octubre de 1991 y de 22 de abril de 1993, el Gobierno francés comunicó las medidas adoptadas para adaptar el Derecho nacional al artículo 7 de dicha Directiva y negó que fuera necesario establecer objetivos de calidad para cada una de las sustancias controvertidas.

19 Considerando que no podía sino constatar una aplicación deficiente del artículo 7 de la Directiva 76/464, la Comisión remitió a la República Francesa un dictamen motivado el 18 de mayo de 1993.

20 Mediante escritos de 30 de julio de 1993 y de 20 de junio de 1996, el Gobierno francés respondió a dicho dictamen motivado. El 26 de noviembre de 1996, con arreglo a las disposiciones resultantes de la Directiva 91/692, envió a la Comisión varios informes sobre la aplicación de las Directivas relativas al agua, incluida la Directiva 76/464.

21 Mediante escrito de 28 de noviembre de 1998, la Comisión presentó a las autoridades francesas, sin perjuicio del procedimiento por incumplimiento seguido contra la República Francesa, una solicitud de información sobre la aplicación de los programas de reducción de la contaminación causada por las sustancias de la lista II con arreglo al artículo 7 de la Directiva 76/464. Este escrito quedó sin respuesta.

22 Como no había tomado en cuenta en el dictamen motivado de 18 de mayo de 1993 el escrito del Gobierno francés de 22 de abril de 1993, la Comisión precisó el alcance del incumplimiento imputado a la República Francesa en un dictamen motivado complementario de 24 de febrero de 2000 y requirió a dicho Estado miembro para que se atuviera a él en un plazo de dos meses desde su notificación.

23 Al no recibir respuesta y por considerar que la República Francesa no había adoptado en el plazo señalado las medidas requeridas para atenerse al dictamen motivado complementario que se le había remitido, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

24 La Comisión estima que, si bien parece que la República Francesa ha adoptado una serie de medidas para luchar contra la contaminación del medio acuático causada por las sustancias peligrosas, tales medidas no pueden considerarse programas de reducción de la contaminación causada por las sustancias controvertidas que incluyan objetivos de calidad para las aguas receptoras a efectos del artículo 7 de la Directiva 76/464.

25 En apoyo de su recurso, la Comisión sostiene, por una parte, que los objetivos de calidad establecidos por la normativa francesa para las aguas en que se vierten las sustancias controvertidas no corresponden al concepto de objetivos de calidad utilizado en el apartado 3 de dicho artículo.

26 Por otra parte, alega que del examen de todas las medidas de adaptación del Derecho interno al artículo 7 de la Directiva 76/464 que ha comunicado el Gobierno francés no cabe deducir la existencia de una actividad programática conforme con dicha Directiva. Considera fundamentalmente que se trata de una serie de medidas no coordinadas que no establecen ni plazos ni calendario, no

aplican una planificación concreta y articulada con objetivos concretos de reducción de las emisiones que deben ser logrados en plazos determinados, no presentan una estructura transparente, completa y coherente ni abarcan todas las aguas receptoras del territorio francés.

27 Además, con carácter subsidiario, la Comisión sostiene que, de haberse establecido realmente programas a efectos de la Directiva 76/464, las autoridades francesas no le han comunicado tales programas ni los resultados de su aplicación, en contra de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 6, de la Directiva.

28 El Gobierno francés alega que ha elaborado y puesto en funcionamiento un programa nacional de reducción de la contaminación causada por las sustancias incluidas en la lista II y que se han notificado a la Comisión los elementos fundamentales de dicho programa, cuando menos en su respuesta al escrito de requerimiento. Sin embargo, dicho Gobierno no niega que la presentación de los documentos transmitidos a la Comisión durante el procedimiento administrativo previo haya podido dificultar la comprensión de la lógica inherente a su estrategia de adaptación del Derecho interno a la Directiva 76/464.

29 El Gobierno francés señala que el programa de adaptación del Derecho interno incluye principalmente, por una parte, la obligación de los industriales, principales responsables de los residuos de sustancias peligrosas, de realizar mejoras en instalaciones demasiado contaminantes y, por otra parte, acciones aplicables en todo el territorio y referidas a determinados sectores industriales, con el fin de tomar en cuenta otras fuentes de contaminación, cuando éstas no se pueden localizar.

30 El instrumento principal de este programa, según el Gobierno francés, consiste en la realización de actividades de descontaminación en las instalaciones industriales clasificadas, so pena de que los industriales no obtengan licencias de funcionamiento cuando los residuos de esas instalaciones no se atengan a los objetivos de calidad de las aguas definidos en su zona. Dicho Gobierno afirma que la base de este programa está constituida principalmente por la Ley nº 76-663, de 19 de julio de 1976, relativa a las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente (JOFR de 20 de julio de 1976, p. 4320; en lo sucesivo, «Ley

nº 76-663»), que regula la adopción de órdenes por las que los prefectos autorizan el funcionamiento de unas 65.000 instalaciones. De este modo, las autorizaciones de instalación individual se expiden mediante este tipo de órdenes, en función de las características de la instalación, las sustancias peligrosas que podrían verterse, la necesidad, en su caso, de mejoras que debe efectuar el industrial y el calendario de la realización de tales mejoras.

31 Por lo que se refiere, en concreto, a la imputación de que no se han establecido objetivos de calidad conformes con lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 76/464, el Gobierno francés alega que ha establecido para cada curso de agua objetivos de calidad, uno de cuyos parámetros es el volumen de residuos industriales, y ha transmitido los mapas en que se recogen estos objetivos a la Comisión. En particular, afirma haber precisado en su respuesta al escrito de requerimiento que se habían elaborados mapas de departamento relativos a los objetivos de calidad y que en tales mapas se indicaban dichos objetivos después de haber evaluado las inversiones necesarias en diferentes hipótesis y haber consultado a los interesados. En dichos mapas se determina el marco de actuación práctica general de los servicios responsables de la vigilancia de la calidad de las aguas y constituyen, por tanto, un instrumento esencial de la aplicación de la Ley nº 76-663. Esta situación se recordó, según el Gobierno francés, tanto en la segunda respuesta al escrito de requerimiento como en la respuesta al dictamen motivado de 18 de mayo de 1993.

32 El Gobierno francés expone que la Ley nº 65-1245, de 16 de diciembre de 1964, relativa al régimen del agua, a su distribución y a la lucha contra su contaminación (JOFR de 18 de diciembre de 1964, p. 11258), regula la definición de los objetivos de calidad y que la circular de 17 de marzo de 1978 relativa a la política de los objetivos de calidad de los cursos de agua, secciones de cursos de agua, canales, lagos o estanques estableció los dos grados pertinentes para la definición de dichos objetivos.

33 El Gobierno francés sostiene asimismo que los objetivos de calidad se definen de conformidad con una lista de criterios de apreciación de la calidad general del

agua, lista comunicada a la Comisión como anexo del escrito de contestación. Dichos criterios, que elaboró en 1971 el Institut de recherches hydrologiques, permiten distinguir cinco grados de calidad de las aguas (1A: agua de muy buena calidad, 1B: agua de buena calidad, 2: agua de calidad media o suficiente, 3: agua contaminada y 4C: agua prácticamente inutilizable).

34 El Gobierno francés precisa a este respecto que cada uno de los niveles implica el respeto de un gran número de parámetros y 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 sustancias controvertidas en todas las aguas afectadas.

35 Mediante la circular nº 90-55, de 18 de mayo de 1990, relativa a los vertidos tóxicos en las aguas, el Ministerio de Medio Ambiente ordenó, a escala regional, un inventario de los vertidos industriales, referido, entre otras, a las sustancias controvertidas, 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 permitió revisar las órdenes de autorización de las instalaciones clasificadas cuando se consideró necesario.

36 El Gobierno francés afirma que, para consolidar la base jurídica de la normativa aplicable en la materia, se adoptó la Ley nº 92-3, de 3 de enero de 1992, relativa al agua (JOFR de 4 de enero de 1992, p. 2946; en lo sucesivo, «Ley nº 92-3»), 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 (JOFR de 28 de marzo de 1993, p. 5283; en lo sucesivo, «Orden Ministerial de 1 de marzo de 1993»). Precisa que dicha normativa prevé, además de la fijación de objetivos de calidad para cada curso de agua y la consideración de tales objetivos a través de la aplicación de la normativa sobre instalaciones clasificadas, la

adopción 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 también señala que las prefecturas pueden hacer más estrictos los valores límite nacionales, si el prefecto lo considera necesario habida cuenta de los objetivos de calidad de las aguas.

37 El Gobierno francés hace referencia asimismo a la Orden Ministerial, de 2 de febrero de 1998, 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 (JOFR de 3 de marzo de 1998, p. 3247), cuyo artículo 22 dispone, entre otras cosas, que «los valores límite de los vertidos en el agua serán compatibles con los objetivos de calidad del medio receptor, las directrices y el plan de ordenación y de gestión de las aguas y la vocación piscícola del medio» y «con este fin, la orden de autorización establecerá varios niveles de valores límites según el caudal del curso de agua, la concentración de oxígeno disuelto o cualquier otro parámetro significativo o la estación en la que se efectúe el vertido».

38 La Comisión alega, con carácter previo, que del artículo 7, apartados 2 y 3, de la Directiva 76/464 se desprende que los objetivos de calidad son, simultáneamente, un elemento esencial 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. Si no existen programas y objetivos de calidad, no pueden otorgarse autorizaciones de conformidad con dicho artículo 7, apartado 2.

39 La Comisión expone que los objetivos de calidad deben definirse para cada cuenca siguiendo un enfoque relativo al medio acuático receptor, teniendo en cuenta todos los vertidos que afecten a una superficie de agua determinada, cualesquiera que sean su naturaleza y su origen. A su juicio, de ello se deriva que no puede autorizarse ningún nuevo vertido de una sustancia concreta, independientemente de las normas de emisión aplicables, cuando el medio acuático donde se prevé efectuar el vertido contenga esa sustancia en cantidades superiores a las que resultan de los objetivos de calidad pertinentes.

40 La Comisión añade que, asimismo, las normas de emisión previstas en las autorizaciones no pueden establecerse de manera general y abstracta, sino en cada caso concreto, en función de la situación del medio acuático receptor de que se trate, de forma tal que permita respetar los objetivos de calidad.

41 Por otra parte, la Comisión alega que, en la práctica, la individualización de las sustancias controvertidas ha permitido a los Estados miembros concentrar sus esfuerzos en sustancias designadas por su nombre y ha facilitado el establecimiento de objetivos de calidad.

42 Tras examinar los objetivos de calidad que las autoridades francesas afirman haber establecido de conformidad con las exigencias de la Directiva 76/464, la Comisión señala en primer lugar que, contrariamente a lo que afirman las autoridades francesas en sus escritos de 22 de abril y 30 de julio de 1993, la entrada en vigor de la Ley nº 92-3 no ha modificado en absoluto, suponiendo que la información de la Comisión sea completa, el alcance jurídico y la práctica o el contenido de los objetivos de calidad para los cursos de agua a los que hacía referencia la correspondencia anterior de dichas autoridades. En lo que atañe a la Orden Ministerial de 1 de marzo de 1993, la Comisión recuerda que fue anulada por el Conseil d'État francés el 21 de octubre de 1996, por lo que el Derecho interno quedó, retroactivamente, sin adaptar a la Directiva 76/464, y que esta anulación no le fue comunicada oficialmente.

43 A continuación, la Comisión alega que el Gobierno francés ha negado durante todo el procedimiento administrativo previo que fuera necesario establecer objetivos de calidad para cada una de las sustancias controvertidas. Así, en su escrito de 25 de octubre de 1991, dicho Gobierno afirmaba que considerar aisladamente cada una las sustancias controvertidas «no supondría una reducción significativa de la contaminación de las aguas» y «constituiría una respuesta que no se adapta al escaso número de establecimientos». Además, en su escrito de 22 de abril de 1993, dicho Gobierno indicó lo siguiente: «Dado que las sustancias incluidas en la lista II son prácticamente innumerables, no resulta posible establecer un objetivo de calidad por sustancia. Por esta razón los objetivos de calidad se componen de los parámetros globales más idóneos para representar la

calidad del agua natural. Se fijarán nuevos parámetros cuando su pertinencia quede demostrada». Además, en su escrito de 30 de julio de 1993, alegó que este enfoque es «inaplicable sin la ayuda de organismos administrativos, técnicos y científicos de dimensiones difícilmente concebibles».

44 Pues bien, remitiéndose a los apartados 33 a 36 de la sentencia de 11 de noviembre de 1999, Comisión/Alemania (C-184/97, Rec. p. I-7837), en los que, según la Comisión, el Tribunal de Justicia recordó la imperatividad del establecimiento de objetivos para cada curso de agua después de un examen de las aguas receptoras, esta institución alega que deben desestimarse por ineficaces las alegaciones del Gobierno francés basadas en dificultades prácticas resultantes de su interpretación del concepto de objetivos de calidad.

45 Así, la Comisión sostiene que los objetivos de calidad fijados mediante órdenes de los prefectos con referencia a una clasificación basada en cinco niveles de calidad global no permiten conocer los criterios precisos de calidad de las aguas receptoras, relativos a las sustancias de la lista II y, especialmente, de las sustancias controvertidas, que deben regir la concesión de las autorizaciones de vertido. Expone que los objetivos de calidad mencionados en la Directiva 76/464 hacen referencia de modo evidente a las características químicas y biológicas objetivas del medio donde se vierten las sustancias peligrosas. La Comisión deduce de lo anterior que dichos objetivos de calidad deben establecerse de manera precisa y, en consecuencia, deben expresarse en cifras para cada sustancia, y afirma que no es posible cálculo alguno respecto a normas de emisión sin que tales objetivos se hayan determinado en cifras.

46 En lo que atañe al uso de parámetros globales, la Comisión alega que las autoridades francesas no han manifestado en ningún momento si han aplicado tales parámetros para determinar la calidad de las aguas receptoras y su contaminación por las sustancias peligrosas, y de ser así, cómo los han aplicado. No obstante, en el supuesto de que las autoridades franceses hubieran aplicado realmente dichos parámetros globales, la Comisión insiste en que los objetivos de

calidad que deben elaborarse en virtud del artículo 7 de la Directiva 76/464 han de referirse específicamente a las sustancias incluidas en la lista II. Dicho de otro modo, no pueden aceptarse objetivos generales, como la consecución de una buena calidad ecológica del agua, definida sin referencia a dicha Directiva.

47 La Comisión sostiene por último que, 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. Así, a su juicio, el parámetro AOX, que abarca el total de los compuestos orgánicos clorados, no puede fijarse y controlarse, por razones de carácter técnico, en los bajos niveles de concentración apropiados para algunos de los compuestos pertenecientes a esta categoría de sustancias ni puede ser aceptado, por tanto, como objetivo de calidad pertinente con arreglo a la Directiva 76/464.

48 Por consiguiente, la Comisión llega a la conclusión de que las medidas relativas a los objetivos de calidad que ha comunicado el Gobierno francés son demasiado imprecisas para cumplir las exigencias del artículo 7 de la Directiva 76/464. Según la Comisión, esta situación implica que los programas contemplados en los apartados 1 y 3 de dicho artículo sean necesariamente incompletos y, a la vez, impide que las autorizaciones de vertido se concedan de conformidad con el apartado 2 del mismo artículo.

49 El Gobierno francés precisa que comparte el parecer de la Comisión en la medida en que también considera que la aplicación del artículo 7 de la Directiva 76/464 debe basarse en un vínculo entre objetivos de calidad definidos para cada masa de agua y los vertidos que se autoricen en ella. Pues bien, afirma que el programa que ha establecido y aplicado respeta este principio.

50 Así, dicho Gobierno estima que la Directiva 76/464 no obliga a adoptar un objetivo de reducción expresado en cifras para cada sustancia y para cada curso de agua, de modo que los objetivos agregados que ha utilizado constituyen una aplicación correcta de dicha Directiva. A este respecto, recuerda que en su respuesta al dictamen motivado de 18 de mayo de 1993, indicaba los límites inherentes a la solución consistente en establecer objetivos para cada sustancia. Señala que en dicha respuesta precisó lo siguiente: «La determinación de objetivos de calidad para cada sustancia, al menos para noventa y nueve de ellas, olvida los efectos combinados (positivos o negativos) de los contaminantes. Además, el número de combinaciones de sustancias tóxicas que deben analizarse es prácticamente infinito. La consecuente complejidad de la normativa la haría completamente inaplicable». El Gobierno francés también considera que la Comisión se ha limitado a calificar de ineficaz su alegación de que la interpretación que ésta da al concepto de calidad es irrealizable en la práctica, demasiado compleja y conlleva costes irrazonables.

51 Además, el Gobierno francés sostiene que, contrariamente a lo que afirma la Comisión, el Tribunal de Justicia no ha interpretado en ningún momento el artículo 7 de la Directiva 76/464, que es impreciso en este punto, en el sentido de que impone la obligación de determinar objetivos de calidad para cada sustancia o para cada masa de agua. Así, según dicho Gobierno, si bien en la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, el Tribunal de Justicia recordó la importancia de definir objetivos de calidad en el marco de un enfoque programático, se refiere únicamente, como se desprende a su juicio del apartado 34 de dicha sentencia, a objetivos «para todas las sustancias» contempladas por dicha Directiva, sin precisar en ningún caso que esos objetivos deban referirse individualmente a cada sustancia.

52 El Gobierno francés añade que las demás sentencias del Tribunal de Justicia sobre la aplicación de dicha Directiva tampoco permiten llegar a tal conclusión. Refiriéndose, a modo de ejemplo, a la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de junio de 1998, Comisión/Grecia (asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, Rec. p. I-3343), apartados 35 y 36, afirma que el Tribunal de Justicia ha precisado en todo momento que los programas establecidos en este marco deben ser específicos, lo que no excluye en modo alguno la utilización de objetivos agregados.

53 Según el Gobierno francés, en el marco de un objetivo global de calidad del agua, han de medirse varios parámetros. La cuestión que debe plantearse, a su juicio, es si cada una de las sustancias controvertidas 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 sustancias en un solo parámetro relativo a las «sustancias peligrosas», que sea objeto de vigilancia y de un objetivo de calidad.

54 El Gobierno francés sostiene que esta última posibilidad constituye una aplicación que respeta la letra y el espíritu de la Directiva 76/464. Señala que la Comisión, en su examen de los objetivos agregados como el parámetro AOX, parece no excluir totalmente esta técnica, ya que considera que serían inaceptables objetivos agregados definidos sin «referencia a la Directiva 76/464». Según dicho Gobierno, de lo anterior se deduce lógicamente que la Comisión admite que los Estados miembros hagan uso de un parámetro que sirva de medida específica de varias sustancias enumeradas en la lista II.

55 En lo que atañe a la alegación de la Comisión según la cual los objetivos expresados en cifras para cada una de las sustancias son los únicos que permiten que las normas impuestas en los programas «sean calculadas» a partir de tales objetivos, el Gobierno francés alega que el verbo «calcular» empleado en el artículo 7 de la Directiva 76/464 no tiene necesariamente un sentido tan estricto como el que le atribuye la Comisión. Un índice agregado también constituye, en su opinión, un dato numérico que permite efectuar cálculos para determinar los vertidos que se pueden autorizar. Expone que, en efecto, el índice cambia en función de la evolución de los vertidos, calculable matemáticamente, lo que permite calibrar con precisión las autorizaciones que se pueden conceder, sin fijar objetivos de vertido para cada sustancia.

56 El Gobierno francés también señala que la lista de criterios en los que se basa la apreciación de los objetivos de calidad proporciona una definición precisa de los

objetivos agregados de calidad de las aguas y pone claramente de manifiesto que uno de dichos criterios, el índice biótico, se refiere específicamente a las sustancias peligrosas, y únicamente a ellas. En su opinión, el sistema que, del modo descrito, hace uso de objetivos globales específicos para las sustancias peligrosas constituye una aplicación de la Directiva 76/464 jurídicamente correcta y eficaz en la práctica, al permitir medir específicamente los vertidos de las sustancias controvertidas y considerar objetivos de calidad de las aguas, para cada curso de agua, sobre la base de varios parámetros, uno de los cuales se refiere exclusivamente a dichas sustancias.

Apreciación del Tribunal de Justicia

57 Con carácter previo es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ya ha precisado, en relación con las obligaciones que se derivan del artículo 7 de la Directiva 76/464, que esta disposición 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 (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 28).

58 El Tribunal de Justicia ha señalado asimismo que los programas que hayan de establecerse con arreglo al artículo 7 de la Directiva 76/464 deben ser específicos y que un objetivo de reducción de la contaminación perseguido por programas generales de saneamiento no se corresponde necesariamente con el objetivo más específico de dicha Directiva (sentencias de 21 de enero de 1999, Comisión/ Bélgica, C-207/97, Rec. p. I-275, apartado 39, y de 25 de mayo de 2000, Comisión/Grecia, C-384/97, Rec. p. I-3823, apartado 39).

59 También es jurisprudencia reiterada que el carácter específico de los programas de que se trata 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 (véanse en especial las sentencias, antes citadas, Comisión/Bélgica, apartado 40, y de 25 de mayo de 2000, Comisión/Grecia, apartado 40).

60 Así, el Tribunal de Justicia ha afirmado que no pueden considerarse como un programa en el sentido del artículo 7 de la Directiva 76/464 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 (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 58).

61 Por lo que se refiere, en concreto, al alcance de los objetivos de calidad, el Tribunal de Justicia ha señalado, por una parte, que la finalidad de tales objetivos es la reducción de la contaminación y que, dado que la calidad del medio acuático está estrechamente relacionada con su contenido en sustancias contaminantes, deben referirse a la presencia de sustancias contaminantes en las aguas receptoras (sentencia de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, C-152/98, Rec. p. I-3463, apartado 43).

62 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha destacado la especial importancia atribuida por el legislador comunitario a la fijación de objetivos de calidad para el conjunto de las sustancias contempladas en la Directiva 76/464 (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 34).

63 De este modo, el Tribunal de Justicia ha afirmado, en los apartados 42 y 43 de su sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, que no puede considerarse que cumplan las exigencias del artículo 7 de la Directiva 76/464 medidas nacionales que no contemplan la totalidad de las sustancias incluidas en el párrafo primero, primer guión, de la lista II.

64 Además, con el fin de garantizar el efecto útil de dicho artículo, el Tribunal de Justicia ha declarado, por una parte, que la Directiva 76/464 supedita la obligación de establecer programas y objetivos de calidad relativos a las sustancias de la lista II no al reconocimiento de una contaminación efectiva de las aguas causada por esas sustancias, sino a la existencia de vertidos de tales sustancias en el medio acuático y, por otra parte, que el hecho de que un Estado miembro pueda conseguir el resultado pretendido por dicha Directiva gracias a la mejora de la calidad de las aguas mediante otro método no le dispensa de su obligación de adoptar las medidas previstas en el referido artículo (véase la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartados 41, 42 y 61).

65 Habida cuenta de las exigencias de especificidad y de efectividad de los programas de reducción de la contaminación a que se refiere el artículo 7 de la Directiva 76/464, tal y como han sido inferidos por la jurisprudencia recordada en los apartados 57 a 64 de la presente sentencia, queda de manifiesto que los objetivos de calidad previstos en el apartado 3 de dicho artículo constituyen un elemento esencial de dichos programas y, por lo tanto, deben establecerse sobre la base de un examen de las aguas receptoras con referencia a cada una de las sustancias incluidas en la lista II que pueden formar parte de los vertidos efectuados en el territorio del Estado miembro de que se trate, ya que de lo contrario se podría poner en peligro el efecto útil de la Directiva 76/464.

66 En efecto, esta interpretación es la única idónea para asegurar la efectividad del sistema de determinación de objetivos de calidad para la ejecución de los programas de reducción de la contaminación previstos en el artículo 7 de la Directiva 76/464, ya que sólo ella puede garantizar que dichos objetivos incluyan

indicaciones precisas sobre la calidad de las aguas receptoras con el fin de determinar las normas de emisión previstas en las autorizaciones de vertido.

67 A la luz de estas consideraciones, debe examinarse si unos objetivos agregados de calidad del agua como los previstos en la normativa francesa, que se fijan con referencia a una clasificación basada en cinco niveles de calidad que tienen en cuenta un gran número de parámetros globales, uno de los cuales se refiere a la concentración en el agua de sustancias peligrosas procedentes de vertidos industriales, garantizan la adaptación correcta del Derecho interno al artículo 7 de la Directiva 76/464.

68 Sobre este particular, debe recordarse que, si bien este tipo de medidas pueden llegar a contribuir de manera general a la protección del medio acuático contra la contaminación, no pueden garantizar, sin embargo, la consecución del objetivo más específico perseguido por el artículo 7 de la Directiva 76/464, que es el de reducir la contaminación del medio acuático causada por las sustancias incluidas en la lista II.

69 En efecto, como se deduce de la lista de criterios de apreciación de la calidad del agua, consta que el único parámetro previsto en lo que atañe al volumen de los vertidos industriales sólo se tiene en cuenta en el marco de dicha lista de criterios, cuya adopción se debe, entre otros motivos, a consideraciones ajenas a la lucha contra la contaminación causada por las sustancias peligrosas y con los que se pretende conseguir objetivos diferentes.

70 Además, en la medida en que dicho parámetro se refiere a una pluralidad de sustancias peligrosas procedentes de vertidos industriales consideradas en su

conjunto, no cabe admitir que cumpla las exigencias de precisión derivadas de la Directiva 76/464 en cuanto a la medida de la presencia de sustancias contaminantes en las aguas receptoras.

71 En efecto, como ha señalado la Comisión sin oposición del Gobierno francés, un parámetro global de esta índole no permite fijar en todos los casos valores suficientemente rigurosos para cada componente considerado aisladamente. Por consiguiente, al no referirse específicamente a la concentración de cada una de las sustancias controvertidas en las aguas receptoras, tal parámetro global no resulta útil como base para definir las normas de emisión fijadas en las autorizaciones de vertido expedidas con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la Directiva 76/464.

72 Por tanto, queda de manifiesto que las medidas relativas a la determinación de objetivos de calidad previstas en la normativa francesa no cumplen las exigencias de especificidad y de efectividad que se derivan de la Directiva 76/464 en lo que se refiere a los programas que deben establecerse con arreglo a su artículo 7.

73 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación del Gobierno francés basada en las dificultades prácticas a la hora de determinación de objetivos de calidad de manera específica para cada una de la sustancias controvertidas.

74 En efecto, según jurisprudencia reiterada, carece de relevancia que el incumplimiento de un Estado miembro resulte de dificultades técnicas a las que haya

tenido que hacer frente (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 41, y de 7 de mayo de 2002, Comisión/Países Bajos, C-364/00, Rec. p. I-4177, apartado 10).

75 De este modo, el Tribunal de Justicia señaló en el apartado 42 de su sentencia de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, antes citada, que las supuestas dificultades científicas relativas a la identificación de determinadas sustancias incluidas en la lista II no pueden eximir de la obligación de adaptar el Derecho interno a la Directiva 76/464. Añadió a este respecto que el Estado miembro que se enfrenta a tales dificultades podría haberse puesto en contacto con la Comisión o haber realizado estudios científicos a su debido tiempo.

76 De todas las consideraciones anteriores se infiere que es fundado el motivo de la Comisión basado en la inexistencia de objetivos de calidad conformes con lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 76/464.

77 Pues bien, dado que la determinación de dichos objetivos constituye un elemento esencial de los programas contemplados en el artículo 7 de la Directiva 76/464, como resulta de sus apartados 1 a 3, procede declarar que la República Francesa no ha adoptado programas de reducción de la contaminación causada por las sustancias controvertidas que sean conformes con las obligaciones que le incumben en virtud de dicho artículo.

78 De lo anterior se deduce que no procede examinar el motivo de la Comisión basado en que las diversas medidas que le fueron notificadas como medidas de adaptación del Derecho interno al artículo 7 de la Directiva 76/464 no pueden considerarse programas a efectos de dicha disposición.

79 En estas circunstancias, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 76/464 al no haber adoptado programas de reducción de la contaminación que incluyan objetivos de calidad para las sustancias controvertidas que sean conformes con lo dispuesto en el artículo 7 de dicha Directiva.

Costas

80 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. La Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Francesa. Al haber sido desestimada las pretensiones formuladas 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 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, al no haber adoptado programas de reducción de la contaminación que incluyan objetivos de calidad para las noventa y nueve sustancias peligrosas enumeradas en el anexo del recurso que sean conformes con lo dispuesto en el artículo 7 de dicha Directiva.

2) Condenar en costas a la República Francesa.

Puissochet Gulmann Skouris

Macken Colneric

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de junio de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

J.-P. Puissochet