

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 29 de junio de 2010*

En el asunto C-526/08,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 2 de diciembre de 2008,

Comisión Europea, representada por la Sra. S. Pardo Quintillán y los Sres. N. von Lingen y B. Smulders, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por el Sr. C. Schiltz, en calidad de agente, asistido por Me P. Kinsch, avocat,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot y E. Levits, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász (Ponente), J. Malenovský, U. Lõhmus y A. Ó Caoimh y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de diciembre de 2009;

considerando las observaciones orales presentadas:

- en nombre del Reino de Dinamarca, por la Sra. B. Weis Fogh, en calidad de agente;
- en nombre de la República Federal de Alemania, por la Sra. N. Wunderlich, en calidad de agente;
- en nombre de la República Helénica, por las Sras. A. Samoni Rantou y S. Chala, en calidad de agentes;
- en nombre de la República Francesa, por los Sres. G. de Bergues y A. Adam, en calidad de agentes;

- en nombre de la República Italiana, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Aiello, avvocato dello Stato;

- en nombre del Reino de los Países Bajos, por la Sra. C. Wissels, en calidad de agente;

- en nombre de la República de Austria, por el Sr. E. Riedl, en calidad de agente;

- en nombre de la República de Polonia, por los Sres. M. Jarosz y la Sra. K. Zawisza, en calidad de agentes;

- en nombre de la República de Finlandia, por la Sra. A. Guimaraes Purokoski, en calidad de agente;

- en nombre del Reino de Suecia, por las Sras. A. Falk, K. Petkovska y S. Johanneson, en calidad de agentes;

- en nombre del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por la Sra. S. Behzadi Spencer, en calidad de agente, asistida por la Sra. S. Lee, Barrister;

- en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. K. Bradley y A. Auersperger Matić, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de enero de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (DO L 375, p. 1), al no haber adoptado todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento completa y debidamente a lo dispuesto en los artículos 4 y 5, en relación con los anexos II, parte A, puntos 1, 2, 5 y 6, y III, apartado 1, puntos 1 y 2, de dicha Directiva.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 Según el artículo 1 de la Directiva 91/676:

«El objetivo de la presente Directiva es:

- reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario, y
- actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.»

3 El artículo 4 de dicha Directiva dispone:

«1. Con objeto de establecer para todas las aguas un nivel general de protección contra la contaminación, los Estados miembros, dentro de un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva:

- a) elaborarán uno o más códigos de buenas prácticas agrarias que podrán poner en efecto los agricultores de forma voluntaria, que contengan disposiciones que abarquen al menos, las cuestiones mencionadas en la [parte] A del Anexo II;

b) establecerán, cuando sea necesario, un programa de fomento de la puesta en ejecución de dichos códigos de buenas prácticas agrarias, el cual incluirá la formación e información de los agricultores.

2. Los Estados miembros informarán detalladamente a la Comisión acerca de sus códigos de buenas prácticas agrarias y la Comisión incluirá información sobre dichos códigos en el informe a que se refiere el artículo 11. A la luz de la información recibida y si lo considerare necesario, la Comisión podrá presentar las oportunas propuestas al Consejo.»

4 El artículo 5 de la citada Directiva establece:

«1. En un plazo de dos años a partir de la designación inicial a que se refiere el apartado 2 del artículo 3, o de un año a partir de cada designación complementaria con arreglo al apartado 4 del artículo 3, y con objeto de cumplir los objetivos especificados en el artículo 1, los Estados miembros establecerán programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas.

2. Los programas de acción podrán referirse a todas las zonas vulnerables del territorio de un Estado miembro o, si dicho Estado miembro lo considerare oportuno, podrán establecerse programas diferentes para distintas zonas vulnerables o partes de dichas zonas.

3. Los programas de acción tendrán en cuenta:

a) los datos científicos y técnicos de que se disponga, principalmente con referencia a las respectivas aportaciones de nitrógeno procedentes de fuentes agrarias o de otro tipo;

b) las condiciones medioambientales en las regiones afectadas del Estado miembro de que se trate.

4. Los programas de acción se pondrán en aplicación en el plazo de cuatro años desde su elaboración y consistirán en las siguientes medidas obligatorias:

a) las medidas del Anexo III;

b) las medidas dispuestas por los Estados miembros en el o los códigos de buenas prácticas agrarias establecidos con arreglo al artículo 4, excepto aquellas que hayan sido sustituidas por las medidas del Anexo III.

5. Por otra parte, y en el contexto de los programas de acción, los Estados miembros tomarán todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas mencionadas en el apartado 4 no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1. Al seleccionar estas medidas o acciones, los Estados miembros tendrán en cuenta su eficacia y su coste en comparación con otras posibles medidas de prevención.

6. Los Estados miembros elaborarán y pondrán en ejecución programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción establecidos de conformidad con el presente artículo.

Los Estados miembros que apliquen el artículo 5 en todo su territorio nacional controlarán el contenido de nitrato en las aguas (superficiales y subterráneas) en puntos de medición seleccionados mediante los que se pueda establecer el grado de contaminación de las aguas provocada por nitratos de origen agrario.

7. Los Estados miembros revisarán y, si fuere necesario, modificarán sus programas de acción, incluidas las posibles medidas adicionales que hayan adoptado con arreglo al apartado 5, al menos cada cuatro años. Comunicarán a la Comisión los cambios que introduzcan en los programas de acción.»

5 Según el anexo II de la Directiva 91/676, que lleva por título «Código(s) de buenas prácticas agrarias»:

«A. El código o los códigos de buenas prácticas agrarias, cuyo objetivo sea reducir la contaminación provocada por los nitratos y tener en cuenta las condiciones de las distintas regiones de la Comunidad, deberían contener disposiciones que contemplen las siguientes cuestiones, en la medida en que sean pertinentes:

1. los períodos en que no es conveniente la aplicación de fertilizantes a las tierras;
2. la aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos inclinados y escarpados;

[...]

5. la capacidad y el diseño de los tanques de almacenamiento de estiércol, las medidas para evitar la contaminación del agua por escorrentía y filtración en aguas superficiales o subterráneas de líquidos que contengan estiércol y residuos procedentes de productos vegetales almacenados como el forraje ensilado;

6. procedimientos para la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos y estiércol que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable, considerando tanto la periodicidad como la uniformidad de la aplicación.

[...]»

- 6 El anexo III de esta Directiva, con la rúbrica «Medidas que deberán incluirse en los programas de acción a que se refiere la letra a) del apartado 4 del artículo 5», reza del siguiente modo:

«1. Las medidas incluirán normas relativas a:

1. los períodos en que está prohibida la aplicación a las tierras de determinados tipos de fertilizantes;

2. la capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércol; dicha capacidad deberá ser superior a la requerida para el almacenamiento de estiércol a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación de estiércol a la tierra en la zona vulnerable, excepto cuando pueda demostrarse a las autoridades competentes que toda cantidad de estiércol que exceda de la capacidad real de almacenamiento será eliminada de forma que no cause daño al medio ambiente;

[...]

2. Estas medidas evitarán que, para cada explotación o unidad ganadera, la cantidad de estiércol aplicada a la tierra cada año, incluso por los propios animales, exceda de una cantidad por hectárea especificada.

La cantidad especificada por hectárea será la cantidad de estiércol que contenga 170 kilogramos N. [...]

[...]»

Derecho nacional

- 7 El artículo 6 del Reglamento granducal de 24 de noviembre de 2000 sobre la utilización de fertilizantes nitrogenados en la agricultura (*Mémorial A 2000*, p. 2856; en lo sucesivo, «Reglamento granducal»), titulado «Prohibiciones y restricciones», tiene el siguiente tenor:

«A. Prohibiciones y restricciones aplicables en todo el territorio

- 1) Se prohíbe aplicar fertilizantes nitrogenados

— en los barbechos negros;

- en los barbechos plurianuales;

- en los barbechos espontáneos;

- en terrenos helados en profundidad que puedan generar derrames superficiales fuera de la zona de aplicación antes del deshielo;

- en terrenos hidromorfos, inundados o cubiertos de nieve, en particular cuando hayan superado su capacidad de absorción;

- a una distancia de menos de 50 metros de los pozos, colectores y reservas de agua potable en el caso de los fertilizantes orgánicos y de menos de 10 metros de los pozos y colectores de agua potable en el caso de los fertilizantes minerales nitrogenados;

- a una distancia de menos de 10 metros de los cursos de agua y masas de agua en el caso de los fertilizantes orgánicos.

En el caso de los fertilizantes minerales nitrogenados, la aplicación debe hacerse de modo que se dirija en sentido opuesto de la orilla del curso de agua. Se prohíbe cualquier tipo de vertido de fertilizantes nitrogenados en los cursos de agua.

- 2) Se prohíbe aplicar estiércol líquido, purines y lodos de depuradora líquidos durante el período comprendido entre el 15 de octubre y el 1 de marzo en los terrenos no cubiertos.

- 3) Se prohíbe aplicar estiércol líquido, purines y lodos de depuradora líquidos durante el período comprendido entre el 15 de octubre y el 15 de febrero en los terrenos cubiertos distintos de pastos y pastizales. Los pastos y pastizales en los que se hayan aplicado fertilizantes orgánicos durante el período comprendido entre el 15 de octubre y el 15 de febrero no podrán ser arados antes del 15 de febrero del año en curso.

- 4) La cantidad total de estiércol líquido, purines y lodos de depuradora líquidos aplicada durante el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 1 de marzo no deberá representar más de 80 kg de nitrógeno por hectárea.

- 5) La aplicación de estiércol líquido, purines y lodos de depuradora líquidos en terrenos inclinados debe realizarse de modo que no se produzcan escorrentías fuera del campo de aplicación, teniendo en cuenta en particular
 - la naturaleza y el trabajo del terreno;

 - el sentido de implantación de la cubierta vegetal;

 - las condiciones climáticas durante los posibles períodos de aplicación; y

 - la naturaleza de los fertilizantes.

En los terrenos de inclinación media superior al 8% y no cubiertos de vegetación, está prohibida la aplicación de estiércol líquido, purines y lodos de depuradora líquidos, salvo si se efectúa su incorporación a la mayor brevedad y, a más tardar, 48 horas después de su aplicación.

- 6) Sólo cabe la aplicación de fertilizantes nitrogenados para cubrir las necesidades fisiológicas de los vegetales, siempre que se trate de limitar las pérdidas de nutrientes y se tengan en cuenta las disponibilidades de nitrógeno presentes en el suelo.

La cantidad de fertilizantes orgánicos aplicados por año y por hectárea no deberá representar más de 170 kg de nitrógeno, salvo en el caso de los cultivos proteaginosos y los cultivos puros de leguminosas para los que el límite es de 85 kg de nitrógeno.

La cantidad de fertilizantes minerales nitrogenados aplicados por año y por hectárea no deberá exceder de las cantidades máximas de abono nitrogenado tal como se definen en el cuadro que se reproduce en el anexo I, en función de la naturaleza y del rendimiento de los cultivos y tomando en cuenta las especificidades locales y las condiciones agroclimáticas del año.

En caso de combinación de fertilizantes orgánicos y minerales, la cantidad máxima de abono nitrogenado mineral deberá reducirse en función de la cantidad de fertilizantes orgánicos aplicados, teniendo en cuenta la naturaleza del fertilizante orgánico, el modo de aplicación, el tipo de cultivo y el período de aplicación tal como figuran descritos en la guía de buenas prácticas agrarias.

Si el explotador agrícola no tiene a su disposición suficientes terrenos en los que se permite la aplicación de fertilizantes orgánicos, deberá procurarse la disponibilidad de tierras pertenecientes a otros explotadores, siempre que esas tierras se presten a la aplicación.

B. Prohibiciones y restricciones especiales para las zonas de protección de las aguas destinadas a la alimentación humana

- 1) En las zonas de protección inmediata, se prohíbe la aplicación de fertilizantes nitrogenados.

- 2) En las zonas de protección próxima y alejada, se prohíbe efectuar la aplicación
 - de estiércol, compost y lodos de depuradora deshidratados durante el período comprendido entre el 1 de agosto y el 1 de febrero. En el caso de los terrenos cubiertos, esta prohibición se refiere al período comprendido entre el 1 de octubre y el 1 de febrero;

 - de cualquier otro fertilizante orgánico durante el período comprendido entre el 1 de agosto y el 1 de marzo. En los terrenos cubiertos, a excepción de los cultivos de trigo de invierno, triticual de invierno y centeno de invierno, esta prohibición se refiere al período comprendido entre el 1 de octubre y el 1 de marzo.

- 3) Se prohíbe la aplicación de fertilizantes orgánicos al cambiar de afectación los pastos y pastizales permanentes o temporales o al labrar los cultivos puros de leguminosas.

- 4) La cantidad total de estiércol líquido, purines y lodos de depuradora líquidos aplicados durante el período comprendido entre el 1 de agosto y el 1 de octubre no deberá representar más de 80 kg de nitrógeno por hectárea.

- 5) Los terrenos cubiertos a los que se hayan aplicado fertilizantes orgánicos durante el período comprendido entre el 1 de agosto y el 1 de octubre no podrán ararse antes del 1 de diciembre del año en curso.

- 6) La cantidad de fertilizantes orgánicos aplicados por año y por hectárea no deberá representar más de 130 kg de nitrógeno, salvo en caso de los cultivos proteaginosos y los cultivos puros de leguminosas para los que está prohibida la aplicación de fertilizantes.

La cantidad de fertilizantes minerales nitrogenados aplicados por año y por hectárea no deberá exceder de las cantidades máximas de abono nitrogenado tal como se definen en el cuadro que se reproduce en el anexo II, en función de la naturaleza y del rendimiento de los cultivos y tomando en cuenta las especificidades locales y las condiciones agroclimáticas del año.

En caso de combinación de fertilizantes orgánicos y minerales, la cantidad máxima de abono nitrogenado mineral deberá reducirse en función de la cantidad de fertilizantes orgánicos aplicados, teniendo en cuenta la naturaleza del fertilizante orgánico, el modo de aplicación, el tipo de cultivo y el período de aplicación tal como se describen en la guía de buenas prácticas agrarias.»

8 El artículo 7 del Reglamento granducal, titulado «Excepciones», dispone:

- «1) En caso de situación climática excepcional, los ministros competentes en materia de agricultura y medio ambiente pueden aprobar excepciones a los períodos de prohibición de aplicación a que se refiere el artículo 6 y establecer las condiciones de aplicación adecuadas.

2) En caso de que se produzcan acontecimientos extraordinarios que afecten a una explotación agrícola, los ministros competentes en materia de agricultura y medio ambiente o sus delegados pueden, si así lo solicita el explotador agrícola interesado, aprobar excepciones a los períodos de prohibición de aplicación a que se refiere el artículo 6 y establecer las condiciones y modalidades con arreglo a las cuales podrá producirse la aplicación.»

9 El artículo 8 del Reglamento granducal, titulado «Almacenamiento», dispone:

«Los explotadores agrícolas deben disponer ellos mismos o procurarse la disponibilidad de equipos adecuados para el almacenamiento y la aplicación de estiércol.

Los equipos nuevos o que se hayan de modernizar deberán garantizar el almacenamiento de estiércol líquido y de purines durante un período mínimo de seis meses consecutivos.»

Procedimiento administrativo previo

10 La Comisión, al considerar que el Gran Ducado de Luxemburgo no había adaptado correctamente el Derecho nacional a los artículos 4 y 5 de la Directiva 91/676 y a los anexos II, parte A, puntos 1, 2, 5 y 6, y III, apartado 1, puntos 1 y 2, de dicha Directiva, incoó el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 226 CE.

- 11 Tras haber requerido al citado Estado miembro para que presentara sus observaciones, la Comisión estimó que tales observaciones no eran satisfactorias respecto al conjunto de los puntos planteados y por ello emitió, el 27 de junio de 2007, un dictamen motivado en el que instaba al Gran Ducado de Luxemburgo a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el mismo en un plazo de dos meses a partir de su recepción.
- 12 El Gran Ducado de Luxemburgo, mediante escrito de 29 de mayo de 2008, defendió su posición.
- 13 En tales circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre la admisibilidad del recurso

Sobre la violación de las normas relativas a la determinación de la lengua de procedimiento

- 14 El Gran Ducado de Luxemburgo solicita que se declare la nulidad o la inadmisibilidad del recurso de la Comisión por haberse violado el artículo 29, apartados 2, letra a), y 3, párrafo segundo, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, por cuanto, a su juicio, dicho recurso no respetó las normas en materia de determinación

de la lengua de procedimiento. Señala que el escrito de demanda se presentó en francés, que es la lengua del presente procedimiento. Sin embargo, los anexos V y VII del escrito de demanda están redactados en inglés.

- 15 A este respecto, la Comisión alega que el artículo 29, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento contiene una excepción, sobre cuya base pudo considerarse que, debido al carácter voluminoso del anexo V del escrito de demanda, dado que en dicho escrito sólo se hace referencia en una ocasión a los dos anexos de que se trata y se incluye una traducción completa de los fragmentos pertinentes de esos anexos, no era indispensable presentar una traducción completa de esos anexos. La Comisión recuerda que, en cualquier caso, cumplió plenamente lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento de Procedimiento al enviar a la Secretaría, a petición de ésta, una versión en francés de los anexos en cuestión.
- 16 A este respecto, debe señalarse que, con arreglo al artículo 29, apartados 2, letra a), y 3, párrafos primero y segundo, del Reglamento de Procedimiento, la lengua del presente procedimiento es el francés y que, por lo tanto, los escritos procesales y sus anexos deben presentarse en esa lengua y los documentos redactados en otra lengua deben ir acompañados de una traducción en francés.
- 17 Pues bien, en el caso de autos, el escrito de demanda está completamente redactado en francés. Además, si bien es cierto que se presentaron en otra lengua dos documentos en anexo al escrito de demanda, los fragmentos pertinentes de tales documentos fueron traducidos y reproducidos en dicho escrito.
- 18 En estas circunstancias, no puede considerarse que el recurso sea inadmisibles y únicamente se plantea la cuestión de si deben excluirse de los autos los dos anexos controvertidos.

- 19 A este respecto, debe recordarse que, según el artículo 29, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento, en el caso de documentos voluminosos, la traducción podrá limitarse a extractos. Además, en cualquier momento, el Tribunal de Justicia podrá exigir una traducción más completa o íntegra, de oficio o a instancia de parte. Pues bien, en el caso de autos, las traducciones en francés de los dos anexos en cuestión fueron presentadas por la Comisión con arreglo a lo solicitado por la Secretaría del Tribunal de Justicia.
- 20 Por consiguiente, no deben excluirse de los autos los dos anexos de que se trata, presentados en una lengua distinta de la lengua de procedimiento al interponer el presente recurso y cuya traducción en la lengua de procedimiento se presentó en un momento posterior, con arreglo al artículo 29, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento.

Sobre la violación del principio de cosa juzgada y del principio *non bis in idem*

- 21 El Gran Ducado de Luxemburgo sostiene la inadmisibilidad del recurso por infringir el artículo 226 CE, en la medida en que vulnera el principio de cosa juzgada y el principio *non bis in idem* por lo que se refiere a la primera parte del primer motivo y al tercer motivo. Alega que la primera parte del primer motivo, relativa a la falta de prohibición de aplicación de abonos químicos, se corresponde con el primer motivo formulado en el asunto en el que recayó la sentencia de 8 de marzo de 2001, Comisión/Luxemburgo (C-266/00, Rec. p. I-2073), y que el tercer motivo, relativo a las condiciones de aplicación en los terrenos inclinados y escarpados, también se formuló en el marco de dicho asunto como segundo motivo. El Gran Ducado de Luxemburgo sostiene que, si la Comisión considera que no adoptó las medidas para la ejecución de aquella sentencia, la Comisión debería actuar con arreglo a lo dispuesto en el artículo 228 CE, apartado 2, y no incoar un nuevo procedimiento sobre la base del artículo 226 CE.

- 22 La Comisión alega que, si bien el presente procedimiento se inspira en lo declarado en la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, se refiere a una nueva normativa nacional y a motivos diferentes. En cuanto al principio *non bis in idem*, la Comisión sostiene que no es aplicable en el presente asunto, habida cuenta de que no se trata de un procedimiento represivo de naturaleza administrativa o penal. En su opinión, aun suponiendo que ese principio pudiera aplicarse a los recursos por incumplimiento, en el caso de autos no concurren los requisitos para su aplicación, ya que dicha aplicación se supedita al triple requisito de identidad de los hechos, unidad de infractor y unidad de bien jurídico protegido.
- 23 Antes de nada, es preciso indicar que la Comisión incoó el presente procedimiento con arreglo al artículo 226 CE. La cuestión de la aplicabilidad del artículo 228 CE sólo se plantea si resulta que los motivos invocados en el presente procedimiento son de hecho y de Derecho idénticos a los formulados en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada.
- 24 En cuanto al principio de cosa juzgada, tanto las partes como los Estados miembros que presentaron observaciones y el Parlamento Europeo sostienen que ese principio puede aplicarse a los procedimientos por incumplimiento.
- 25 En el marco del presente asunto, la cuestión que se plantea es si el principio de cosa juzgada se opone a la interposición del presente recurso por parte de la Comisión con arreglo al artículo 226 CE debido a la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, recaída a raíz de un recurso presentado por la Comisión en virtud de ese mismo artículo.

- 26 El Tribunal de Justicia ha recordado, en varias ocasiones, la importancia que tiene, tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de cosa juzgada (sentencias de 30 de septiembre de 2003, Köbler, C-224/01, Rec. p. I-10239, apartado 38; de 16 de marzo de 2006, Kapferer, C-234/04, Rec. p. I-2585, apartado 20, y de 3 de septiembre de 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, Rec. p. I-7501, apartado 22).
- 27 De la jurisprudencia resulta que ese principio también es aplicable en los procedimientos por incumplimiento y que la fuerza de cosa juzgada sólo afecta a los extremos de hecho y de Derecho que han sido efectiva o necesariamente zanjados por la resolución judicial de que se trate (sentencia de 12 de junio de 2008, Comisión/Portugal, C-462/05, Rec. p. I-4183, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 28 Habida cuenta de que tanto el procedimiento en el asunto en que recayó la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, como el presente procedimiento fueron iniciados por la Comisión sobre la base del artículo 226 CE, procede examinar el marco fáctico y jurídico de esos dos procedimientos para determinar si existe en esencia una identidad de hecho y de Derecho entre ellos.
- 29 El examen de los motivos invocados por la Comisión en un asunto en el que recayó una sentencia implica analizar el fallo de ésta a la luz de las constataciones y motivos que subyacen a la misma.
- 30 Así, por lo que se refiere al primer motivo en el asunto en que recayó la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, el fallo de esa sentencia debe analizarse a la luz de los apartados 22 y 29 a 31 de la misma. De esos apartados se desprende que, en el citado asunto, eran controvertidas las obligaciones que resultan de los anexos II, parte A, punto 4, y III, apartado 1, punto 3, de la Directiva 91/676. Esas obligaciones se refieren, por una parte, a las condiciones de aplicación de abonos químicos a tierras

cercanas a cursos de agua y, por otra, al establecimiento de un equilibrio entre la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos y la cantidad de nitrógeno proporcionada a dichos cultivos, en particular por los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos.

- 31 En cambio, la primera parte del primer motivo en el presente procedimiento se refiere al anexo II, parte A, punto 1, de la Directiva 91/676. Esa disposición prevé la obligación de incluir, en los códigos de buenas prácticas agrarias, los períodos en que no es conveniente la aplicación de fertilizantes a las tierras.
- 32 Por lo que atañe al segundo motivo en el asunto en que recayó la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, del fallo de esa sentencia y de los apartados 23 y 33 de la misma se desprende que, mediante ese motivo, la Comisión reprochó al Gran Ducado de Luxemburgo que sólo hubiera regulado las condiciones de aplicación en los terrenos inclinados y escarpados cuando los terrenos son hidromorfos o están inundados, cubiertos de nieve durante más de 24 horas o helados, cuando debería haber adoptado una normativa independiente de las condiciones climáticas.
- 33 Sin embargo, mediante el tercer motivo invocado en el presente asunto, la Comisión critica que las disposiciones del Reglamento granducal relativas a los terrenos inclinados se refieran únicamente a los abonos orgánicos líquidos y que no se regule la aplicación de abonos químicos en dichos terrenos.
- 34 Por consiguiente, debe señalarse que, en vista del contenido, por un lado, de los motivos primero y segundo formulados en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, y, por otro, de la primera parte del primer motivo y del tercer motivo invocados por la Comisión en el presente asunto, no existe en esencia una identidad de hecho ni de derecho entre esos dos asuntos.

- 35 En estas circunstancias, la Comisión no vulneró el principio de cosa juzgada al interponer el presente recurso.
- 36 Por lo que atañe al principio *non bis in idem*, aun cuando pudiera invocarse dicho principio en el caso de autos, su aplicación queda excluida en cualquier caso en el presente asunto por la falta de identidad de hecho y de Derecho entre éste y el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada.
- 37 Asimismo, dada la falta de identidad entre esos dos asuntos, no se plantea la cuestión de la aplicabilidad del artículo 228 CE.
- 38 De todo lo anterior se desprende que el recurso de la Comisión es admisible.

Sobre el fondo del recurso

Alegaciones de las partes

- 39 En apoyo de su recurso, la Comisión invoca cuatro motivos.
- 40 Mediante su primer motivo, que se divide en tres partes, la Comisión reprocha al Gran Ducado de Luxemburgo que el Reglamento granducal, al establecer los períodos

durante los cuales no pueden utilizarse fertilizantes en los terrenos agrícolas, no contemple los abonos químicos, no prevea un período de prohibición completa para los pastos y defina insuficientemente el marco de las excepciones.

41 La Comisión, en el ámbito de la primera parte de ese motivo, recuerda que, en virtud del anexo II, parte A, punto 1, de la Directiva 91/676, la normativa nacional debería contener disposiciones que prohíban, durante determinados períodos, la aplicación de «fertilizantes», sin distinguir entre los abonos orgánicos y los abonos químicos. Pues bien, en su opinión, los períodos de prohibición de aplicación previstos en el artículo 6 del Reglamento granducal se refieren únicamente a los abonos orgánicos y no a los abonos químicos, y ello a pesar de que ninguna disposición de la Directiva 91/676 prevea ni autorice la exclusión de los abonos químicos. La Comisión concluye que la normativa luxemburguesa no es compatible con la definición que el artículo 2, letra e), de esa Directiva da al término «fertilizante».

42 Mediante la segunda parte de su primer motivo, la Comisión indica que el Reglamento granducal no contiene ninguna disposición relativa a los períodos durante los cuales está prohibida la aplicación en los pastos, mientras que el artículo 5 y el anexo III, apartado 1, punto 1, de la Directiva 91/676 no permiten omitir ninguna superficie agrícola. Añade, apoyándose en estudios científicos, por un lado, que el riesgo de lixiviación de nitratos en el suelo es particularmente elevado en otoño y en invierno, no sólo en las tierras arables sino también en los pastos, y, por otro, que las temperaturas medias luxemburguesas a finales de otoño y en invierno no son adecuadas para permitir una absorción suficiente y evitar los importantes riesgos de lixiviación. Además, según la Comisión, la limitación prevista en el artículo 6, parte A, punto 4, del Reglamento granducal es insuficiente para evitar los riesgos de contaminación, dado que dicho Reglamento no cubre los abonos químicos, que no existe ningún período de prohibición estricto y que el límite de 80 kilogramos de nitrógeno por hectárea representa más de la mitad del valor límite anual autorizado en el anexo III, apartado 2, de la Directiva 91/676.

- 43 En cuanto a la tercera parte del primer motivo, la Comisión considera que la normativa luxemburguesa debería definir de modo más preciso los casos que pueden dar lugar a una excepción de la prohibición de aplicación en determinados períodos del año. A su juicio, el artículo 7 del Reglamento granducal adolece de falta de precisión, ya que dispone que, en caso de «situación climática excepcional» o de «acontecimientos extraordinarios que afecten a una explotación agrícola», el ministro competente puede autorizar la aplicación durante los períodos de prohibición, pero el Reglamento no define esos conceptos. La Comisión añade que la prohibición de aplicación durante determinados períodos del año es una disposición esencial de la Directiva 91/676, que ésta no prevé dicha excepción y que la adaptación clara y precisa del Derecho nacional a esa Directiva es indispensable para cumplir la exigencia de seguridad jurídica y garantizar la aplicación plena e íntegra de la citada Directiva.
- 44 Mediante su segundo motivo, la Comisión alega que el Reglamento granducal sólo impone una capacidad mínima de almacenamiento del estiércol de seis meses para las nuevas instalaciones, pero no para las instalaciones existentes. Indica que, a pesar de que la Directiva 91/676 no distingue entre instalaciones nuevas e instalaciones existentes, el Reglamento granducal prevé, en su artículo 8, que los equipos nuevos o que se hayan de modernizar deberán garantizar el almacenamiento de estiércol líquido y de purines durante un período mínimo de seis meses consecutivos.
- 45 Mediante su tercer motivo, la Comisión recuerda que, en virtud del anexo II, parte A, punto 2, de la Directiva 91/676, la normativa nacional debe regular «la aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos inclinados y escarpados» y que el Tribunal de Justicia ha declarado que el anexo II, parte A, de la Directiva se refiere a la totalidad de los fertilizantes y no sólo a aquellos que, como el estiércol, son de origen orgánico (sentencia de 2 de octubre de 2003, Comisión/Países Bajos, C-322/00, Rec. p. I-11267, apartado 134). Sin embargo, el Reglamento granducal dispone en su artículo 6, parte A, punto 5, que, «en los terrenos de inclinación media superior al 8 % y no cubiertos de vegetación, está prohibida la aplicación de estiércol líquido, purines y lodos de depuradora líquidos», sin extender dicha prohibición a los abonos químicos.

- 46 Mediante su cuarto motivo, la Comisión considera que las medidas adoptadas por el Gran Ducado de Luxemburgo son insuficientes, dado que, en virtud del anexo II, parte A, punto 6, de la Directiva 91/676, las normativas nacionales deben regular los «procedimientos para la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos y estiércol que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable, considerando tanto la periodicidad como la uniformidad de la aplicación». Sin embargo, en opinión de la Comisión, la legislación luxemburguesa no establece disposiciones relativas a los procedimientos de aplicación, en particular por lo que se refiere a las técnicas que garantizan una aplicación uniforme y eficaz del abono. La Comisión considera que el carácter moderno de la agricultura luxemburguesa y el rendimiento de la maquinaria agrícola no bastan para concluir que la adopción de normas sobre los procedimientos para la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos y estiércol no sea pertinente. La Directiva 91/676 no dispensa a los Estados miembros de prever procedimientos de aplicación, aunque tengan una agricultura desarrollada.
- 47 El Gran Ducado de Luxemburgo impugna el recurso de la Comisión en cuanto al fondo únicamente en su escrito de dúplica.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 48 Por lo que se refiere a las alegaciones en cuanto al fondo invocadas por el Gran Ducado de Luxemburgo, es preciso señalar que, en virtud del artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

- 49 Pues bien, consta que, en el presente caso, las alegaciones en cuanto al fondo invocadas por primera vez en el escrito de dúplica habían sido formuladas, en esencia, en la respuesta del Gran Ducado de Luxemburgo al dictamen motivado. A raíz de esa respuesta, la Comisión presentó su recurso desistiendo de cuatro de los ocho motivos formulados en el dictamen motivado y manteniendo los otros cuatro. En su escrito de contestación a la demanda, el Gran Ducado de Luxemburgo no se pronunció sobre la procedencia del recurso de la Comisión ni solicitó que se desestimara por infundado, limitándose su defensa a la inadmisibilidad del citado recurso.
- 50 En tales circunstancias, procede considerar que tanto las pretensiones de desestimación del recurso en cuanto al fondo como los motivos que subyacen a ellas formulados por primera vez en el escrito de dúplica son extemporáneos y, por lo tanto, inadmisibles (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Bélgica, C-471/98, Rec. p. I-9681, apartados 41 a 43).
- 51 Por consiguiente, basta con examinar si el incumplimiento queda demostrado sobre la mera base de los motivos invocados por la Comisión.
- 52 Por lo que se refiere a la primera parte del primer motivo, es preciso recordar que el anexo II, parte A, punto 1, de la Directiva 91/676 prevé la obligación de incluir, en los códigos de buenas prácticas agrarias, los períodos en que no es conveniente la aplicación de fertilizantes a las tierras.
- 53 Asimismo, procede recordar que, por una parte, el artículo 2, letra e), de dicha Directiva define el «fertilizante» como cualquier sustancia que contenga uno o varios compuestos nitrogenados y se aplique sobre el terreno para aumentar el crecimiento de la vegetación, incluido el estiércol. Por otra parte, el artículo 2, letra f), de esa misma

Directiva define el «fertilizante químico» como cualquier fertilizante que se fabrique mediante un proceso industrial. De ello resulta que el término «fertilizante» engloba, en el sentido de la Directiva 91/676, los abonos químicos.

- 54 En estas circunstancias, habida cuenta de que la Directiva 91/676 obliga a los Estados miembros, sin prever ninguna excepción, a establecer períodos de prohibición para la aplicación de todo tipo de fertilizantes, procede declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo no ha cumplido esta obligación respecto a los abonos químicos.
- 55 En cuanto a la segunda parte del primer motivo, debe señalarse, de entrada, que las disposiciones de la normativa luxemburguesa relativas a los períodos durante los que está prohibida la aplicación de determinados tipos de fertilizantes no son aplicables a los pastos, a pesar de que la Directiva 91/676 no prevé expresamente ninguna excepción para ese tipo de superficie.
- 56 En cualquier caso, aun suponiendo que los pastos absorbieran una cantidad considerable de nitrógeno, esa circunstancia no justificaría la autorización para aplicar, como se prevé en el artículo 6, parte A, punto 4, del Reglamento granducal, una cantidad total de estiércol líquido, purines y lodos de depuradora líquidos hasta un límite máximo de 80 kilogramos de nitrógeno por hectárea durante el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 1 de marzo. Como señaló la Abogado General en el punto 93 de sus conclusiones, dicha cantidad es excesiva, habida cuenta de que el anexo III, apartado 2, de la Directiva 91/676 permite aplicar 170 kilogramos de nitrógeno durante todo el año. Pues bien, permitir casi la mitad de esa cantidad en el semestre de invierno equivaldría a decir que la vegetación durante ese período absorbe y transforma casi tanto nitrógeno como durante el semestre de verano. Además, mientras que el límite máximo que figura en el anexo III, apartado 2, de esa Directiva se aplica a la cantidad de nitrógeno resultante de la aplicación de todo tipo de estiércol, el previsto en el artículo 6, parte A, punto 4, del Reglamento granducal se refiere únicamente a la cantidad de nitrógeno procedente exclusivamente de la aplicación de estiércol líquido, purines y lodos de depuradora líquidos.

- 57 En cuanto a la tercera parte del primer motivo, la Comisión alega acertadamente que la prohibición de aplicación durante determinados períodos del año es una disposición esencial de la Directiva 91/676 y que ésta no prevé excepciones.
- 58 Sin embargo, el artículo 7 del Reglamento granducal permite a los ministros competentes, en caso de situación climática excepcional o de acontecimientos extraordinarios que afecten a una explotación agrícola, que aprueben excepciones a los períodos de prohibición de aplicación.
- 59 Aun cuando un Estado miembro tuviera derecho a prever, en su ordenamiento nacional, excepciones a los períodos de prohibición de aplicación en caso de situación climática excepcional o de acontecimientos extraordinarios que afecten a una explotación agrícola, esas excepciones deberían, en cualquier caso, delimitarse de modo suficiente en la normativa que adapta el Derecho nacional a la Directiva 91/676.
- 60 Pues bien, una normativa nacional que atribuye a los ministros competentes facultad discrecional para decidir acerca de las solicitudes de excepción individuales no cumple tal exigencia.
- 61 Por lo que atañe a la capacidad de almacenamiento a la que se refiere el segundo motivo de la Comisión, debe señalarse que la única disposición determinante a este respecto figura en el anexo III, apartado 1, punto 2, de la Directiva 91/676.
- 62 Según esta disposición, los programas de acción incluirán normas relativas a la capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércol y dicha capacidad deberá ser superior a la requerida para el almacenamiento a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación en la zona vulnerable.

- 63 La única excepción prevista en esa misma disposición se refiere a la situación en que pueda demostrarse que toda la cantidad de estiércol que exceda de la capacidad real de almacenamiento será eliminada de forma que no cause daño al medio ambiente.
- 64 Pues bien, el artículo 8 del Reglamento granducal no establece tal requisito.
- 65 En estas circunstancias, procede declarar que, habida cuenta de que el Reglamento granducal no prevé la obligación que figura en el anexo III, apartado 1, punto 2, de la Directiva 91/676 en relación con las instalaciones existentes que no son objeto de modernización, el citado Reglamento no es conforme con dicha Directiva.
- 66 En cuanto al tercer motivo de la Comisión, es preciso señalar que, a tenor del anexo II, parte A, punto 2, de la Directiva 91/676, los códigos de buenas prácticas agrarias deberían contener disposiciones que contemplen la aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos inclinados y escarpados, en la medida en que dicha cuestión sea pertinente.
- 67 El Tribunal de Justicia ya ha declarado anteriormente que el anexo II, parte A, de la Directiva 91/676 se refiere a la totalidad de los fertilizantes y no sólo a aquellos que son de origen orgánico (sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 134).
- 68 Pues bien, el artículo 6, parte A, punto 5, del Reglamento granducal sólo prohíbe la aplicación de estiércol líquido, purines y lodos de depuradora líquidos, que son abonos orgánicos, pero no contiene una disposición relativa a la aplicación de los abonos químicos.

69 Por consiguiente, procede declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo no ha adaptado correctamente el Derecho nacional a la Directiva 91/676 a este respecto.

70 En cuanto al cuarto motivo de la Comisión, se ha de señalar que el anexo II, parte A, punto 6, de la Directiva 91/676 establece que los códigos de buenas prácticas agrarias deberían contener disposiciones que contemplen los procedimientos para la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos y estiércol que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable, considerando tanto la periodicidad como la uniformidad de la aplicación, en la medida en que dicha cuestión sea pertinente.

71 Habida cuenta de que el Gran Ducado de Luxemburgo no ha establecido tales disposiciones, debe declararse que se ha infringido el citado precepto.

72 Por consiguiente, debe considerarse que el incumplimiento queda demostrado sobre la base de los motivos invocados por la Comisión.

73 En estas circunstancias, procede declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/676 al no haber adoptado todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 4 y 5, en relación con los anexos II, parte A, puntos 1, 2, 5 y 6, y III, apartado 1, puntos 1 y 2, de dicha Directiva.

Costas

- ⁷⁴ En virtud 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. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, al no haber adoptado todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 4 y 5, en relación con los anexos II, parte A, puntos 1, 2, 5 y 6, y III, apartado 1, puntos 1 y 2, de dicha Directiva.**

- 2) **Condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.**

Firmas